

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V04º  
Ciclo

Número do Relatório: 201701274

## Sumário Executivo Alagoinhas/BA

### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Alagoinhas/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, Saúde e Integração Nacional, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 27 a 31 de março 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

<b>População:</b>	141949
<b>Índice de Pobreza:</b>	39,84
<b>PIB per Capita:</b>	8.424,58
<b>Eleitores:</b>	90414
<b>Área:</b>	734

Fonte: Sítio do IBGE.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

### Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	3	46.483.806,67
	Educação de qualidade para todos	2	8.753.976,58
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>5</b>	<b>55.237.783,25</b>
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	Prevenção e Preparação para Desastres	1	1.944.829,17
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL</b>		<b>1</b>	<b>1.944.829,17</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	4	23.938.248,15
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>4</b>	<b>23.938.248,15</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>10</b>	<b>81.120.860,57</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados em três momentos distintos. A primeira parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 16 de agosto de 2017, conteve os achados relativos à aplicação dos seguintes recursos:

- Ministério da Educação: recursos referentes à construção de uma creche e de uma quadra escolar com vestiário;

- Ministério da Saúde: recursos relativos ao Piso de Atenção Básica – PAB e aos Procedimentos em Média e Alta Complexidade – MAC, no âmbito do Sistema Único de Saúde; à construção de uma Unidade de Pronto Atendimento – UPA e à Assistência Farmacêutica; e
- Ministério da Integração Nacional: recursos destinados à execução de obras de macrodrenagem no bairro Silva Jardim.

A segunda parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 01 de novembro de 2017, tratou das constatações referentes à aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae.

Já a terceira e última parte do Relatório Preliminar foi encaminhada em 13 de novembro de 2017, e tratou exclusivamente dos achados da fiscalização realizada sobre os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate.

Cabe aos Ministérios supervisores, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Consolidação de Resultados

No âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos realizado pela Controladoria-Geral da União, foram avaliados Programas/Ações das áreas de Educação, Saúde e Integração Nacional executados pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA.

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

Na Educação, realizaram-se ações de controle sobre o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate, o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e construções de uma creche e de uma quadra escolar com vestiário.

Sobre o Pnate, constatou-se que as licitações promovidas para contratação do serviço de transporte escolar estavam eivadas de irregularidades, relativas a cláusulas restritivas ilegais, bem como a ocorrência de favorecimento e direcionamento nos certames. As empresas contratadas atuaram como meras intermediadoras da prestação do serviço, em função de subcontratação integral ilegal, o que resultou em superfaturamento de R\$ 29.032.897,83 entre novembro/2009 e setembro/2017, dos quais R\$ 2.216.706,62 são recursos do Programa. Entretanto, a maior parcela do superfaturamento supracitado utilizou recursos do Fundeb, no montante de R\$ 18.846.038,28.

Ainda sobre o Fundeb, verificou-se a existência de cláusulas restritivas na licitação para construção da escola municipal Visconde do Rio Branco, bem como superfaturamento de R\$ 48.236,24 e falhas construtivas na obra.

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

Ainda na área da Educação, verificou-se mais uma vez a existência de cláusulas restritivas nas licitações para construção da creche municipal Rua do Catu e de uma quadra poliesportiva coberta com vestiários, na rua São Lázaro, bairro Santa Terezinha. Enquanto na creche foi identificado um superfaturamento de R\$ 52.465,81, bem como falhas construtivas, a obra da quadra se encontra paralisada, e também apresentou superfaturamento, no valor de R\$ 104.805,12.

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

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

Também foi verificada a utilização de recursos relativos ao Contrato de Repasse nº 0282263-25, celebrado com o Ministério da Saúde, por intermédio da Caixa Econômica Federal, para a execução de Construção de Unidade de Pronto Atendimento-UPA localizada no bairro Santa Terezinha. Além do significativo atraso e abandono da obra, foram identificadas irregularidades no processo licitatório, bem como problemas em sua execução e superfaturamento de R\$ 22.527,21.

Sobre os recursos do MAC, avaliou-se sua aplicação na realização de procedimento de Terapia Renal Substitutiva – TRS, não se identificaram falhas no processo de credenciamento da clínica particular que presta os serviços para o município de Alagoinhas/BA, bem como nos valores cobrados pelos procedimentos de diálise e a capacidade instalada da aludida clínica.

Entretanto, foram constatadas fragilidades nos controles por parte da Secretaria Municipal de Saúde para comprovar a execução dos procedimentos realizados pela clínica e os pagamentos de sessões de diálise, considerando os registros individuais de pacientes, sendo necessários aprimoramentos dos controles de validação dos registros de procedimentos de diálises realizados no Sistema SIA-SUS, com o fito de assegurar a regular movimentação financeira dos recursos.

Quanto à gestão de recursos federais em Farmácia Básica, não foram constatadas ilegalidades.

Por fim, quanto aos recursos do Ministério da Integração Nacional, foram verificadas irregularidades na contratação e execução das obras de macrodrenagem no bairro Silva Jardim. Além de cláusulas restritivas no edital que restringiram a ampla competitividade do certame, foi identificado que as obras não foram totalmente concluídas conforme o projeto, bem como ocorreram graves erros construtivos que impedem o funcionamento adequado do sistema de drenagem, e colocam em risco todo o montante de R\$ 1.944.829,17 pago pela obra.

**Ordem de Serviço:** 201700815

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** ALAGOINHAS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 45.369.685,51

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20 a 24 de março 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 Alagoinhas/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 073/2009 (Contrato nº 218/2009) e PP nº 003/2015 (Contrato nº 060/2015), com recursos no montante de R\$ 63.715.009,98 pagos entre novembro/2009 e setembro/2017, dos quais R\$ 41.328.259,76 com recursos do Fundeb;
- b) construção de um prédio escolar na localidade de Rio Branco, contratada por meio da Tomada de Preços nº 002/2014 (Contrato nº 058/2014), com recursos no montante de R\$ 530.908,11 pagos em 2014 e 2015, dos quais R\$ 426.925,75 oriundos do Fundeb;
- c) fornecimento do Sistema de Ensino Direito de Aprender – SEDA, incluindo material didático e assessoria pedagógica, visando atendimento aos alunos dos anos iniciais do Ensino Infantil e Fundamental I da rede municipal de ensino do município de Alagoinhas, contratado por meio do Pregão Presencial nº 023/2015 (Contrato nº 074/2015), com recursos no montante de R\$ 3.934.996,40 pagos em 2015 e 2016, sendo R\$ 3.614.500,00 do Fundeb; e
- d) verificação de acúmulos de cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

No total, os exames alcançaram o período de novembro de 2009 a setembro de 2017, com recursos do Fundeb no montante de R\$ 45.369.685,51.

## 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\$ 10.071.087,60 na execução do Contrato nº 060/2015, relativo à prestação de serviços de transporte escolar nos exercícios de 2015 a 2017, dos quais R\$ 7.295.049,43 são recursos do Fundeb.**

#### **Fato**

Após análise do Contrato nº 060/2015, firmado com a empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, no valor de R\$ 9.002.034,00, quando a equipe de fiscalização constatou sobrepreço de 154% na proposta vencedora da empresa supramencionada, foi apurado um superfaturamento de R\$ 10.071.087,60 relativo aos exercícios de 2015 a 2017.

Conforme apurado no Relatório de Fiscalização nº 201700798 desta CGU, que tratou da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE no município de Alagoinhas/BA, a empresa WS Locação configurou-se numa mera intermediadora da prestação dos serviços de transporte escolar firmados pela Prefeitura no Contrato nº 060/2015, o qual fora efetivamente executado por subcontratados, ou seja, por prestadores de serviços locais. Portanto houve a subcontratação integral do objeto contratado, o que é definitivamente vedado pela Lei nº 8.666/93.

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.

Foi apurado, por conseguinte, o prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme quadro a seguir.

*Quadro – Superfaturamento do Contrato nº 060/2015*

Descrição	2015	2016	2017*	TOTAL
Valor pago aos subcontratados (A)	3.001.645,60	3.071.682,40	2.020.614,40	8.093.942,40
BDI de 16,61% (B)	498.456,98	510.087,37	335.545,72	1.344.090,07
<b>Preço de referência (C) = (A) + (B)</b>	<b>3.500.102,58</b>	<b>3.581.769,77</b>	<b>2.356.160,12</b>	<b>9.438.032,47</b>
Valor líquido pago à WS Locação (D)	7.246.003,07	7.412.994,88	4.850.122,12	19.509.120,07
<b>Superfaturamento (E) = (D) - (C)</b>	<b>3.745.900,49</b>	<b>3.831.225,11</b>	<b>2.493.962,00</b>	<b>10.071.087,60</b>

Fonte: Processos de pagamento do Contrato nº 060/2015.

\* Pagamentos realizados até setembro/2017.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 16,61% para o BDI foi feita com base na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu o percentual de BDI de 26,44% (regime incidência cumulativa de PIS e COFINS)

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

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

No caso específico da contratação em Alagoinhas/BA, manteve-se o percentual de 5% para Despesas Administrativas, o que pode se considerar até mesmo uma medida conservadora, tendo em vista a mínima estrutura administrativa mantida pela WS Locação, conforme verificado em visita ao escritório da empresa, evidenciado em outro ponto deste relatório.

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

Voltando ao quadro acima, verifica-se que a Prefeitura de Alagoinhas/BA pagou à empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda. o montante líquido (após retenção de ISS) de R\$ 19.509.120,07 nos exercícios de 2015 a 2017, contudo foi repassado aos subcontratados o montante de R\$ 8.093.942,40. Aplicando o BDI de 16,61% sobre este último valor, que resulta em R\$ 1.344.090,07, e somando ao mesmo, chega-se ao preço de referência de R\$ 9.438.032,47 para o período. O superfaturamento apurado em função da diferença entre o montante líquido pago e o preço de referência é de R\$ 10.071.087,60.

Ressalta-se que, do montante líquido de R\$ 19.509.120,07 pago à empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda. pela execução subcontratada dos serviços de transporte escolar no período, 72,4% desse valor (R\$ 14.131.541,79) utilizou recursos do Fundeb, e 8,0% (R\$ 1.567.485,13), recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

Considerando a proporcionalidade dos recursos federais, verificou-se um prejuízo de R\$ 7.295.049,43, pela utilização dos recursos do Fundeb, e de R\$ 809.174,38, pela utilização de recursos do PNATE.

Sendo assim, o valor do superfaturamento recebido, além de ilegal, porque fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, revelou-se exorbitante, tanto do ponto de vista absoluto como percentual. A título de ilustração, se este valor fosse considerado integralmente como lucro, resultaria em um lucro de 121,2%, percentual totalmente irrazoável e abusivo.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 24 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 2037/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor assim se manifestou:

### **“I. Delimitação de responsabilidade”**

Como se vê, o relatório preliminar de auditoria apontou fatos gravíssimos relacionados à realização dos processos licitatórios destinados à contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Alagoinhas **nos anos de 2009 a 2016** (PP nº 039/2009, PP nº 073/2009 e PP nº 003/2015)

Importante destacar que nenhum desses Pregões foi realizado, conduzido ou homologado pela atual gestão que assumiu a administração do Município somente em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares perpetrados pela gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Dessa forma, qualquer ação ou omissão que eventualmente tenha resultado em lesão ao erário deve ser analisada considerando-se a efetiva participação de cada agente e o nexo de causalidade entre a conduta e a ocorrência do dano apurado.

....

### **II. Da Notificação e responsabilização dos envolvidos**

Conforme destacado no tópico anterior, as constatações do relatório preliminar de auditoria versam sobre ilegalidades praticadas pela gestão anterior na condução de processos licitatórios, sobre as quais não tínhamos conhecimento e não tivemos qualquer participação. As fraudes apontadas nos referidos processos são as causas de todo o dano apurado.

Desta forma, ao tomarmos conhecimento do referido relatório preliminar de auditoria **promovemos a abertura imediata de processo administrativo para apuração de responsabilidade**, procedendo a notificação dos envolvidos (empresas contratadas e ex-gestor) para, querendo, apresentarem esclarecimentos e justificativas no prazo de lei (doc. anexos).

A instauração de processo administrativo, como se sabe, é uma imposição legal **prévia à rescisão contratual e propositura de ação judicial** para reparação do erário municipal e responsabilização dos envolvidos, cujas formalidades devem ser cumpridas para evitar futuros questionamentos de vícios ou nulidades.

Nesse diapasão foi determinado, de igual forma, a suspensão imediata de todo e qualquer pagamento à empresa contratada através do Pregão nº 003/2015. A Administração, desta forma, está avaliando as ações que podem ser adotadas para evitar a interrupção dos serviços de transporte escolar, essenciais para a rede pública de ensino.

Não podemos deixar de ressaltar, também, que a indicação de superfaturamento em valor bastante expressivo no exercício de 2017 **decorreu, como se viu, de SOBREPREÇO verificado no Pregão Presencial nº 003/2015 provocado por irregularidades praticadas pela gestão anterior** na condução da referida licitação.

Desta forma, **a responsabilidade** pelo sobrepreço e, conseqüentemente, do superfaturamento dele decorrente é **do(s) agente(s) que contribuiu(ram) para o sobrepreço na fase da licitação**, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais, conforme consignado no relatório preliminar de auditoria.

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União que em recente julgado (Acórdão TCU nº 4795/2013 – 2ª Câmara) que apurava a responsabilidade de agentes em superfaturamento decorrente de sobrepreço ressaltou que a mesma está condicionada à demonstração do nexo de causalidade das condutas com a ocorrência dos danos, destacando que:

Como se trata de um débito originado de sobrepreço, deixa-se de arrolar os responsáveis pela medição, mas apenas aqueles que contribuíram para a fixação do preço da obra em R\$....

E mais adiante no mesmo acórdão afastou a responsabilidade de outro agente cujas condutas não possuíam nexo de causalidade com a ocorrência do dano:

Deixo de acolher a sugestão de citação do Sr. (...), em função das condutas deste gestor (...), não possuírem nexo de causalidade com a ocorrência do dano.

**Assim, esclarecemos que não temos qualquer relação com o sobrepreço apurado, provocado pela gestão anterior, conhecido somente agora com este relatório preliminar de auditoria, e que já estamos adotando as medidas legais cabíveis objetivando a responsabilização dos envolvidos e reparação ao erário.**

### **III. Dos serviços executados no exercício de 2017**

Diante da indicação de superfaturamento nos serviços prestados no exercício 2017, decorrente de **sobrepreço (causado pela gestão anterior)** na condução irregular do Pregão Presencial nº 003/2015), cumpre-nos prestar as informações devidas e razões que levaram à manutenção do contrato nº 060/2015 no exercício de 2017, até a conclusão de **novo processo licitatório**, aberto em 24/02/2017, destacando todas as ações empreendidas pela atual gestão. Vejamos:

#### **A) Do período de transição de governo e acúmulo de demandas**

Com efeito, o período de transição de governo foi marcado, frise-se, por omissões na entrega de informações e documentos, pela gestão anterior, dificultando sobremaneira o início da nova gestão e adoção das medidas iniciais de governo.

Além disso, trata-se de período bastante conturbado, com grande concentração de demandas e ações por parte da nova gestão que precisa conhecer as particularidades de funcionamento da máquina pública, específicas da realidade de Alagoinhas, e promover o enfrentamento de diversas situações.

A atual gestão, neste contexto, deparou-se, inclusive, apenas a título exemplificativo, com greve de servidores, seqüestro de recursos devidos ao INSS, volume expressivo de restos a pagar sem saldo financeiro, alagamentos em toda a cidade, dentre tantas outras urgências que tornaram impossível e tecnicamente inviável o enfrentamento imediato e concomitante de todas as demandas do Município.

Com relação ao TRANSPORTE ESCOLAR, quando iniciamos a gestão, o período escolar estava em fase de “recuperação”, com fluxos escolares bem reduzidos. Recebemos como documentação da gestão passada apenas duas folhas que listavam alguns roteiros da empresa terceirizada. Recebemos também a frota própria em más condições: somente quatro dos dezoito veículos estavam em funcionamento. Havia um ônibus na concessionária Volkswagen em Feira de Santana, desde o dia 09 de outubro de 2015, por motivo de inadimplência, sendo que o nosso município tinha contrato com uma oficina local para manutenção veicular.

Desta forma, as primeiras ações tomadas diante da situação encontrada foram no sentido de promover, através da equipe de coordenação do transporte escolar, estudo de tudo que abrangia a pasta do transporte escolar visitando e conhecendo todos os roteiros atendidos pela frota própria e a terceirizada, fazendo levantamento de rotas e quilometragem, dentre outras ações.

Nesse contexto de elevada demanda e objetivando evitar a interrupção de serviços públicos essenciais e o caos administrativo, foram mantidos todos os contratos vigentes, inclusive do Transporte Escolar, evitando a tão combatida prática de contratações emergenciais em início de mandato.

#### **B) Da manutenção do contrato nº 060/2017**

A decisão de manutenção do contrato nº 060/2017, portanto, foi tomada num contexto de elevada demanda, transição de governo e **objetivando evitar a interrupção de serviços públicos essenciais e o caos administrativo**. A mesma decisão foi adotada em TODOS os contratos vigentes, herdados da gestão anterior.

Contribuiu ainda para a referida decisão, **orientações editadas pelo TCM/BA e MP/BA** recomendando aos novos gestores que evitassem a tão combatida prática de rescisões contratuais e contratações emergenciais tão freqüentes em início de mandato de transições anteriores.

Registre-se, ademais, que se tratavam de atos e contratos administrativos aparentemente válidos e regulares que possuíam presunção de legalidade, legitimidade e veracidade, que foram encaminhados e aprovados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, não existindo qualquer razão para se imaginar previamente qualquer tipo de ilícito praticado pela gestão anterior.

Nesse contexto, o contrato nº 060/2015 de transporte escolar, objeto de questionamento no relatório, a exemplo de todos os outros, foi mantido, até por que o ano letivo de 2016 no Município se estendeu até 22/01/2017.

Conforme ressaltado anteriormente, dedicamos, no primeiro momento de gestão, maior atenção para o profundo conhecimento das particularidades dos serviços e rotas, promovendo fiscalização, medições e outras avaliações, inclusive para **realização de novo processo licitatório** de grande e inegável complexidade.

#### **C) Da realização de NOVA LICITAÇÃO**

Sempre esteve na programação do Município promover novas licitações em substituição a todos os contratos vigentes que foram mantidos inicialmente. Esta substituição, entretanto, teve que ser realizada de forma programada e precedidas dos devidos estudos, cautelas e formalidades. No caso do transporte escolar a complexidade dos serviços se revelou ainda maior, exigindo profundos estudos e pesquisas.

Ocorre que, nesse ínterim (início da gestão e lançamento da nova licitação), o Município recebeu a notícia da realização de auditoria pela CGU que incluía o transporte escolar. Esta auditoria, sem dúvida, apresentaria todos os parâmetros e balizas para um novo processo licitatório. Contudo, diante dos prazos, atraso no envio do relatório de auditoria e necessidade de nova licitação para evitarmos a prorrogação do contrato nº 60/2015, promovemos a abertura de licitação com os devidos andamentos, sempre com a expectativa de receber o relatório de auditoria e parâmetros a serem observados na nova licitação.

Na fase interna desta nova licitação, entretanto, houve muita dificuldade na definição do valor de referência. Nesta fase, o Município se viu obrigado a promover reiteradas pesquisas de preços, inclusive com convocação de interessados através da publicação em Diário Oficial e solicitação de composição de custos.

Esta fase revelou a complexidade desta área de transporte escolar e dificuldades na obtenção de propostas de preços seguras e confiáveis, apresentando valores bastante discrepantes, retardando significativamente o lançamento do edital da nova licitação. A importância da adequada definição dos preços de referência, aliás, é ressaltada no próprio relatório da CGU.

Estes fatos retardaram a realização e conclusão do novo processo licitatório que se encontra em fase final e está sendo realizado através de PREGÃO ELETRÔNICO (nº 028/2017), precedido de ampla divulgação, com a participação de 16 empresas, que pode ser consultado e acompanhado no site do Banco do Brasil ([www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br)).

A dificuldade e complexidade verificada na fase interna, para definição das regras da licitação, preços de referências e demais condições, resultou em atraso e impediram a conclusão tempestiva do respectivo processo licitatório. Por esta razão, a Administração se viu obrigada a promover a prorrogação do contrato nº 060/2017, até a conclusão do respectivo processo licitatório.

Importante destacar que naquela oportunidade promovemos pesquisa de preços no mercado e recebemos propostas que indicavam que os preços praticados estavam compatíveis com os preços de mercado, justificando, desta forma, a prorrogação do referido contrato, até a conclusão de novo processo licitatório.

Além disso, promovemos diversas ações para melhoria dos serviços e redução das despesas do Município, com investimentos e aumento da frota própria, redução de roteiros terceirizados, maior rigor no acompanhamento do contrato nº 060/2015, entre outros. Com aumento no rigor na fiscalização do contrato, os condutores passaram atuar fardados, com veículos devidamente higienizados, em condições adequadas de circulação, com pontualidade, presteza e maior eficiência.

Essas ações de melhoria do transporte escolar foram reconhecidas por servidores do Estado da Bahia e objeto de elogios, conforme e-mails anexos.

Todos esses fatos deixam claro o propósito da atual gestão em promover melhorias no transporte escolar, evitar interrupções no referido serviço e assegurar o regular funcionamento do sistema de ensino da rede pública, bem como buscar contratação com preços compatíveis com os praticados no mercado.

#### **D) Comparação dos serviços executados em 2017 com os anos anteriores**

Em que pese não ter sido objeto de questionamento da auditoria, não podemos deixar de registrar que empreendemos grande esforço para melhorar significativamente o serviço de transporte escolar em nosso município e reduzir despesas do Município em relação aos anos anteriores.

Nesse aspecto, ainda em janeiro/2017 fomos surpreendidos por uma reportagem na rede globo de televisão sobre os desafios dos novos gestores quanto ao transporte escolar. Alagoinhas foi uma das cidades apontadas na reportagem por conta das constantes paralisações durante o ano letivo de **2016**.

Com muito sacrifício conseguimos colocar toda a frota própria em funcionamento, recuperando veículo paralisado há mais de um ano em oficina terceirizada e empreendendo melhorias significativas na qualidade dos serviços prestados.

Com a frota própria em funcionamento, conseguimos atender comunidades que antes não eram atendidas pelo serviço de transporte escolar público e substituímos três roteiros da empresa terceirizada, ação essa que em um mês de 22 dias letivos, vai gerar a economia de R\$ 65.920,14. Estamos estudando a viabilidade de substituir mais um roteiro da terceirizada buscando ainda mais economia.

Mantivemos fiscalização nas comunidades, acompanhamento dos ônibus escolares em combate as irregularidades que podem ser cometidas no serviço, o que acabou gerando diversas correspondências e cobranças para a empresa terceirizada. Nessa fiscalização foram realizadas conversas com alunos quanto ao cuidado com o veículo, comportamento e as normas que rege o serviço de transporte escolar público.

O maior rigor na fiscalização exercida pelo Município junto a Contratada, e não sobre os prestadores, resultou efetivamente em significativas melhorias no serviço, como provam emails elogiosos de diretora de uma das escolas estaduais que destaca:

“Alagoinhas é um dos poucos municípios onde o transporte escolar está dentro das normas estabelecidas pela SEC, e que até o momento, não está havendo, segundo os alunos entrevistados nas escolas onde estão sendo as visitas, nenhuma irregularidade em relação ao transporte oferecido.”

Além disso, a Contratada foi obrigada pela atual Administração a fornecer fardamento para os condutores, melhorar a qualidade dos veículos, promover higienização e reparos necessários, dentre outras ações reconhecidas por toda a comunidade escolar.

#### **IV. Considerações sobre os achados de auditoria**

[...]

## A) Do Sobrepreço e Superfaturamento dele Decorrente

O primeiro aspecto, sem dúvida, diz respeito ao superfaturamento indicado em 2017 em decorrência do sobrepreço expressivo no pregão de 2015, que, repete-se, foi causado pela gestão anterior. Não há nexo de causalidade entre qualquer conduta da atual gestão e o sobrepreço apurado e superfaturamento dele decorrente.

Com efeito, a responsabilidade pelo sobrepreço e todas as consequências e prejuízos dele decorrentes são, no nosso entendimento, do agente causador (nexo de causa e efeito), *in casu* a gestão anterior e empresários. Cabe-nos, agora, diante da ciência da constatação da auditoria da CGU, a constituição e delimitação do valor devido, responsabilização dos envolvidos e cobrança administrativas e judiciais – **o que já está sendo providenciado.**

[...]

Os condutores de veículos informaram também que após a visita da auditoria da CGU, a empresa contratada promoveu um aumento na remuneração no valor equivalente a cerca de 10% sobre o que vinha sendo pago, sem qualquer aumento para o Município. Também é de nosso conhecimento que a empresa contratada entregou fardamento a todos os condutores, promoveu higienização e melhorias em todos os veículos.

Ora, todos estes fatores devem ser levados em consideração na definição do preço de referência e apuração efetiva dos custos suportados pela Contratada para apuração adequada do sobrepreço.

Já estamos, inclusive, diligenciando, neste sentido, com o objetivo de trazer a documentação pertinente, para que possamos apurar o valor efetivo do custo suportado e valor pago pelo Município.

Desta forma, solicitamos a concessão de prazo de dez dias úteis para que possamos promover as diligências e apresentar documentos e informações complementares para perfeita contabilização da diferença a ser efetivamente apurada e cobrada da contratada e servidores responsáveis pelo sobrepreço.

Com relação à composição do BDI utilizada pela auditoria entendemos prudente, salvo melhor juízo desta auditoria, manter a proposta de adotar uma postura conservadora, acompanhando os **percentuais sugeridos pelo STF**, eleito como paradigma, que considerou 5% para despesas administrativas e 10% para Lucro.

Por fim, após a auditoria da CGU continuamos empreendendo esforços para melhorar a qualidade dos serviços e reduzir as despesas com o Transporte Escolar. Conforme destacado anteriormente nesta manifestação, promovemos a redução de linhas e assumimos a sua execução diretamente através de veículos novos e reformados, elegendo aqueles mais custosos no contrato terceirizado objeto de questionamento – **que precisa ser levado em consideração para apuração final do débito apontado.**

Estes argumentos merecem especial atenção por parte dos técnicos da auditoria, com a consequente revisão dos valores apurados relacionados ao exercício de 2017.

[...]"

## Análise do Controle Interno

Segue análise conforme manifestação do gestor, por item:

### **Itens I e II**

O atual gestor alegou que o fato é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos. Informou, também, que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos. Tais informações não elidem o fato apontado.

### **Item III**

Em seguida, o gestor justificou a manutenção do contrato nº 060/2015 até a conclusão de novo processo licitatório, aberto em 24/02/2017, em função dos seguintes motivos (analisados na sequência):

a) Período de transição de governo e acúmulo de demandas no início da gestão, cujo contexto resultou na decisão de manter todos os contratos vigentes, inclusive do Transporte Escolar, evitando contratações emergenciais;

**Análise da CGU:** Justificativa não apresenta elementos para modificar o fato apontado.

b) Manutenção do contrato nº 060/2015, objetivando evitar a interrupção de serviços públicos essenciais, baseada em orientações do TCM/BA e MP/BA, além de o ano letivo de 2016 ter se estendido até 22/01/2017, e a gestão atual dedicar-se ao conhecimento do serviço de transporte escolar, para realizar nova licitação;

**Análise da CGU:** Justificativa não apresenta elementos para modificar o fato apontado.

c) Realização de nova licitação, sempre planejada pelo gestor, porém de natureza complexa, o que demandou estudos e pesquisas. Aqui o gestor alegou ter aguardado o relatório da CGU, que teria sido encaminhado com atraso, para definir os parâmetros dessa licitação. Além disso, relatou a dificuldade em obter preços de referência para o serviço, sendo que todos esses fatores retardaram a conclusão do pregão para contratar o serviço em comento (em fase final), o que resultou na prorrogação do contrato nº 060/2015.

Ainda nesse item, informou ter feito pesquisas de preço e avaliaram a compatibilidade com os valores do contrato nº 060/2015, o que justificou sua prorrogação até a conclusão do novo processo licitatório.

Por fim, promoveu investimentos e aumento da frota própria, redução de roteiros terceirizados e maior rigor no acompanhamento do contrato nº 060/2015, sendo que os condutores passaram a atuar fardados, com veículos devidamente higienizados, em condições adequadas de circulação, com pontualidade, presteza e maior eficiência.

**Análise da CGU:** Justificativa não apresenta elementos para modificar o fato apontado. Sobre o aguardo do relatório desta CGU, tal aspecto não deveria resultar no atraso do novo processo licitatório. Acerca das melhorias dos serviços e redução de custos, afora as questões relativas à redução da frota terceirizada e fardamento dos motoristas, para as quais a Prefeitura não comprovou de forma documental os custos envolvidos, todas as outras questões são atinentes ao mero cumprimento do contrato.

d) Comparação dos serviços executados em 2017 com os anos anteriores, onde o gestor informou que colocou todo a frota própria do transporte escolar em funcionamento, atendendo comunidades ainda não beneficiadas pelo serviço, bem como substituindo três roteiros da empresa terceirizada, gerando economia. O gestor também relatou maior esforço na fiscalização do serviço de transporte escolar, recebendo elogios do corpo diretivo das escolas do município, bem como reiterou a exigência ao contratado de fardamento para os condutores e melhorias na qualidade dos veículos.

**Análise da CGU:** Justificativa não apresenta elementos para modificar o fato apontado. Sobre a redução de três roteiros da frota terceirizada, cumpre ressaltar que o cálculo do superfaturamento feito por esta CGU para o exercício de 2017 considerou apenas os roteiros constantes dos processos de pagamento que foram atestados pela Prefeitura. Portanto, se os roteiros supracitados não mais compunham aqueles atendidos pela contratada, consequentemente não constavam da relação dos roteiros pagos. Caso contrário, tratar-se-ia de superfaturamento do valor integral desses roteiros.

Acerca do maior rigor na fiscalização, trata-se de ação positiva da gestão, porém sem reflexo no fato apontado. Mais uma vez, sobre a exigência de fardamento dos motoristas, a Prefeitura não comprovou de forma documental os custos envolvidos. Por fim, a cobrança de melhoria na qualidade dos veículos, embora também de caráter positivo, é atinente ao cumprimento do contrato.

#### **Item IV**

O gestor reiterou a alegação de que o fato é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos, e que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos. Tais informações não elidem o fato apontado.

Em seguida, informou que os condutores dos veículos relataram que houve um aumento de 10% sobre o valor pago a eles, bem como repisou as ações da contratada de entrega do fardamento e melhorias dos veículos. Em função disso, reconheceu a necessidade de apurar os custos relativos a tais ações, solicitando prazo adicional para apresentação da documentação comprobatória de tais valores.

Sobre o aumento dados aos condutores, fardamento e melhorias dos veículos, como reconhecido pelo gestor, a consideração dos custos resultantes no cálculo do superfaturamento depende de comprovação documental não apresentada. Quanto ao prazo adicional solicitado, conforme informado quando do envio do relatório preliminar, as manifestações apresentadas após o prazo estabelecido deverão ser encaminhadas diretamente aos gestores responsáveis pela descentralização dos recursos públicos federais, com cópia a esta Controladoria Regional, para conhecimento.

Por fim, com relação ao cálculo do BDI, o gestor sugeriu manter os percentuais contidos na Nota Técnica do STF, adotando 5% para despesas administrativas e 10% para Lucro, visando adotar uma postura conservadora. Cumpre relembrar que a divergência reside, então, apenas no percentual de lucro adotado por esta CGU (7%), sendo que o percentual de despesas administrativas foi o mesmo supracitado.

Entretanto, quanto ao percentual de lucro, esta CGU entende que o simples argumento de adotar postura conservadora não é suficiente para sua majoração. Isto porque, conforme esclarecido anteriormente, o percentual de 10% estimado pelo STF pressupõe uma empresa integralmente envolvida com a prestação dos serviços, o que demanda atuação de complexidade muito superior àquela realizada por uma intermediadora da prestação desses serviços.

Além disso, esta CGU já adotou postura conservadora, quando da adoção do BDI para cálculo do superfaturamento. Conforme citado anteriormente, do ponto de vista do TCU, em casos como esses, o superfaturamento oriundo do sobrepreço é considerado como a diferença entre o valor pago à contratada e aquele repassado aos subcontratados, sem acrescentar percentual de BDI sobre o valor pago aos subcontratados.

### **2.1.2. Superfaturamento de R\$ 18.961.810,23 na execução do Contrato nº 218/2009, relativo à prestação de serviços de transporte escolar nos exercícios de 2009 a 2015, dos quais R\$ 11.550.988,85 são recursos do Fundeb.**

#### **Fato**

Da análise da execução do objeto do Contrato nº 218/2009, firmado com a empresa MG Comercial de Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.647.128/0001-38, resultante do PP nº 073/2009, foi apurado um superfaturamento de R\$ 18.961.810,23 relativo a todo o período de execução contratual, compreendido entre os exercícios de 2009 e 2015.

Assim como a empresa WS Locação, a MG Comercial configurou-se numa mera intermediadora da prestação dos serviços de transporte escolar firmados pela Prefeitura, o qual fora efetivamente executado por subcontratados, ou seja, por prestadores de serviços locais. Portanto houve a subcontratação integral do objeto contratado, o que é definitivamente vedado pela Lei nº 8.666/93.

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.

Entretanto, em função de não terem sido obtidos todos os subcontratos entre os proprietários dos veículos com a empresa no período de execução, adotou-se como referência o valor total pago diariamente aos subcontratados da WS Locação no âmbito da execução do Contrato nº 060/2015, cujo montante é de R\$ 17.744,80, valor relativo ao exercício de 2015. Trata-se, portanto, de uma referência conservadora, considerando o longo interstício entre 2009 e 2015, onde houve aumento dos principais custos relacionados ao serviço (salário, combustível, etc.).

Além disso, para cálculo dos valores mensais de cada exercício, levou-se em consideração o calendário anual de 200 dias letivos, distribuído ao longo dos meses, observando a distribuição dos dias letivos conforme depreendido do Contrato nº 218/2009 (ausência de prestação de

serviços no mês de janeiro, e execução de metade dos dias letivos nos meses de fevereiro e junho).

Foi apurado, por conseguinte, o prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme quadro a seguir.

*Quadro – Superfaturamento do Contrato nº 218/2009 (em R\$)*

Exercício	Valor subcontratados (A)	BDI (B)	Valor total (C) = (A)+(B)	Valor líquido pago (D)	Superfaturamento (E) = (D)-(C)
2009	709.792,00	117.868,94	827.660,94	1.407.915,50	580.254,56
2010	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	7.252.025,00	3.113.720,32
2011	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	6.967.945,70	2.829.641,02
2012	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	7.223.493,27	3.085.188,59
2013	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	7.688.852,88	3.550.548,20
2014	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	8.761.578,44	4.623.273,76
2015	354.896,00	58.934,47	413.830,47	1.593.014,25	1.179.183,78
<b>TOTAL</b>	<b>18.809.488,00</b>	<b>3.123.526,81</b>	<b>21.933.014,81</b>	<b>40.894.825,04</b>	<b>18.961.810,23</b>

Fonte: Relações de pagamentos do Contrato nº 218/2009.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 16,61% para o BDI foi feita com base na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu o percentual de BDI de 26,44% (regime incidência cumulativa de PIS e COFINS) para definição de custos finais na contratação de serviços de locação de mão de obra no âmbito do Tribunal. Este percentual considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, conforme fórmula abaixo, presente na Nota Técnica.

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

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

Sobre o Lucro Bruto, definiu-se o percentual de 7,0% no cálculo. Tal valor foi estabelecido em função da atuação mínima da MG Comercial 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 3,65% de Tributos sobre Faturamento, em função da exclusão de 5% de ISS dos 8,65% previstos no BDI de referência. Tal exclusão foi motivada pela utilização dos valores líquidos pagos à MG Comercial no cálculo do superfaturamento, pois, como o ISS já foi retido do valor bruto a ser pago conforme contrato, não haveria porque remunerar a empresa novamente pelo mesmo tributo. A adoção dos percentuais supracitados resultou em um BDI de 16,61%.

Voltando ao quadro acima, verifica-se que a Prefeitura de Alagoinhas/BA pagou à empresa MG Comercial de Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda. o montante líquido (após retenção de ISS) de R\$ 40.894.825,04 entre 2009 e 2015, contudo foi calculado como valor repassado aos subcontratados o montante de R\$ 18.809.488,00. Aplicando o BDI de 16,61% sobre este último valor, que resulta em R\$ 3.123.526,81, e somando ao mesmo, chega-se ao preço de referência de R\$ 21.933.014,81 para o período. O superfaturamento apurado em função da diferença entre o montante líquido pago e o preço de referência é de R\$ 18.961.810,23.

Ressalta-se que, do montante líquido de R\$ 40.894.825,04 pago à empresa MG Comercial pela execução subcontratada dos serviços de transporte escolar no período, 60,9% desse valor (R\$ 24.911.949,98) utilizou recursos do Fundeb, e 7,4% (R\$ 3.035.616,54), recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

Considerando a proporcionalidade dos recursos federais, verificou-se um prejuízo de R\$ 11.550.988,85, pela utilização dos recursos do Fundeb, e de R\$ 1.407.532,24, pela utilização de recursos do PNATE.

Sendo assim, o valor do superfaturamento recebido, além de ilegal, porque fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, revelou-se exorbitante, tanto do ponto de vista absoluto como percentual. A título de ilustração, se este valor fosse considerado integralmente como lucro, resultaria em um lucro de 99,5%, percentual totalmente irrazoável e abusivo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 24 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 2037/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor assim se manifestou:

#### **“I. Delimitação de responsabilidade”**

Como se vê, o relatório preliminar de auditoria apontou fatos gravíssimos relacionados à realização dos processos licitatórios destinados à contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Alagoinhas **nos anos de 2009 a 2016** (PP nº 039/2009, PP nº 073/2009 e PP nº 003/2015)

Importante destacar que nenhum desses Pregões foi realizado, conduzido ou homologado pela atual gestão que assumiu a administração do Município somente em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares perpetrados pela gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Dessa forma, qualquer ação ou omissão que eventualmente tenha resultado em lesão ao erário deve ser analisada considerando-se a efetiva participação de cada agente e o nexo de causalidade entre a conduta e a ocorrência do dano apurado.

....

#### **II. Da Notificação e responsabilização dos envolvidos**

Conforme destacado no tópico anterior, as constatações do relatório preliminar de auditoria versam sobre ilegalidades praticadas pela gestão anterior na condução de processos

licitatórios, sobre as quais não tínhamos conhecimento e não tivemos qualquer participação. As fraudes apontadas nos referidos processos são as causas de todo o dano apurado.

Desta forma, ao tomarmos conhecimento do referido relatório preliminar de auditoria **promovemos a abertura imediata de processo administrativo para apuração de responsabilidade**, procedendo a notificação dos envolvidos (empresas contratadas e ex-gestor) para, querendo, apresentarem esclarecimentos e justificativas no prazo de lei (doc. anexos)."

## Análise do Controle Interno

Conforme registrado na manifestação recebida, a atual gestão da Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA restringiu suas argumentações e justificativas aos aspectos do transporte escolar relacionados ao exercício 2017, informando ter promovido a notificação dos envolvidos nas constatações relacionadas aos exercícios anteriores. Portanto, não apresentou argumento para refutar o fato apontado.

### **2.1.3. Existência de cláusulas restritivas no Edital da TP nº 002/2014 prejudicaram a ampla concorrência de empresas interessadas na construção de unidade escolar.**

#### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Alagoinhas - PMA realizou, em 25 de fevereiro de 2014, licitação na modalidade Tomada de Preço nº 002/2014, cujo objeto foi a execução das obras de construção de um prédio escolar na localidade de Rio Branco, em Alagoinhas – BA, com recursos do Fundeb.

Desta licitação sagrou-se vencedora a empresa AML Serviços e Empreendimentos Ltda, CNPJ 05.236.586/0001-01, com proposta no valor de R\$ 426.066,18, sendo celebrado o Contrato nº058/2014.

Em 01/07/2015, foi celebrado o Termo Aditivo nº 011/2015, que teve por objeto acrescer R\$ 104.841,93 ao valor inicial do referido Contrato, perfazendo um total de R\$ 530.908,11.

Em análise do Edital, verificou-se a existência das cláusulas restritivas citadas a seguir.

- 1) Vedaçāo da participação de empresas sob o regime de consórcio.

No item 6.4 do Edital consta a proibição da participação de empresas em forma de consórcio. Essa proibição, sem que essa seja motivada no processo administrativo que instrui a tomada de preços, contraria a determinação do Art. 33, da Lei nº 8.666/93, bem como o entendimento do Tribunal de Contas da União, exposto através dos Acórdãos TCU nº 1.636/2007 – Plenário, 1.316/2010 – 1<sup>a</sup> Câmara, 1.102/2009 – 1<sup>a</sup> Câmara e 3.654/2012 – 2<sup>a</sup> Câmara.

- 2) Exigência de visita técnica prévia.

O Edital exigiu, nos itens 8.1.3. V.I, a obrigatoriedade da realização de visita técnica ao local da obra pelo Responsável Técnico da empresa participante, o qual obrigatoriamente fará a visita, sendo que o Atestado da Vista deverá ser emitido pela PMA em nome do próprio.

Segundo o entendimento do TCU, a exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame (Acórdão nº 2477/2009 Plenário). A visita técnica prévia só é cabível quando ela for essencial para o pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos. O contratante deve demonstrar, 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 (Acórdão nº 571/2006 Segunda Câmara).

Tal justificativa não ocorreu nesta licitação.

Segue abaixo o disposto no Acórdão nº 1174/2008 – TCU Plenário:

*Atende o art. 30, inciso III, da Lei no 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 30, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador.*

Já o Acórdão nº 1731/2008 Plenário estabelece que, a fim de ampliar a competitividade do certame, no caso em que seja necessária a visita técnica prévia, ela pode ser realizada por qualquer preposto da licitante, vedada a exigência da presença do responsável técnico da empresa.

Conforme Acórdão nº 874/2007 Segunda Câmara (Sumário), 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. 3º da Lei no 8.666/1993, ensejando a nulidade do procedimento.

Em suma, a vistoria tem cabimento, como requisito de habilitação, apenas quando for necessário que os potenciais interessados tenham conhecimento do local e das condições de execução do objeto licitado.

- 3) Exigência de visto da empresa no CREA local na fase de habilitação do processo licitatório.

O Edital determinou, no item 8.1.3., I. que as empresas participantes da licitação devem apresentar a Certidão de Registro da Licitante e de seu responsável técnico para com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) do local da sua sede, contendo, no caso do licitante ser de outro Estado da Federação, o visto do CREA/BA.

A Lei 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro agrônomo, estabelece em seu art. 58 que o visto se faz necessário no momento do exercício da atividade, que somente ocorrerá com a contratação, e não na licitação.

Não há como a Administração solicitar a apresentação de visto como requisito de qualificação técnica sem que incorra no comprometimento do caráter competitivo do certame (Acórdão 1768/2008 – TCU – Plenário).

Assim também dispõe o Acórdão do TCU nº 1328/2010 – Plenário:

*No caso da exigência do visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem das licitantes, é pacífico o entendimento desta Corte de que o instante apropriado para atendimento de tal requisito é o momento de início do exercício da atividade, que se dá com a contratação, e não na fase de habilitação, sob pena de comprometimento da competitividade do certame (decisões 279/1998 e 348/1999 e acórdãos 512/2002, 1.224/2002 e 1.728/2008, todos do Plenário, entre outros).*

*(...)*

*Visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem somente é exigível por ocasião da contratação.*

#### 4) Exigência de apresentação de índices financeiros em valores indevidos.

O item “Habilitação Econômico-Financeira” do Edital prevê que a empresa participante deve apresentar, para comprovar a sua boa situação financeira, através de seu balanço financeiro, Índice de Liquidez Corrente - ILC maior ou igual a 2,0 e Índice de Endividamento - IE menor ou igual a 0,8.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, essa exigência é indevida, pois só pode o gestor exigir os índices usualmente praticados nas licitações, e os índices habitualmente praticados são de 1,0, e não 2,0 ou 0,8, conforme prevê o Edital da CP nº 03/2011. Segue abaixo trechos de Acórdão do TCU, que corrobora o entendimento:

Acórdão nº 3.197/2010:

*[...] em relação aos atos convocatórios das futuras licitações envolvendo a aplicação de recursos federais, abstenha-se de incluir as seguintes exigências/cláusulas:*

*1.5.2.5 previsão de inabilitação sumária de licitante que apresentar índices de capacidade financeira (ILG, ISG e ILC) inferiores a 1,0 (um), inexistindo previsão da possibilidade de os licitantes que se encontrarem nessa situação comprovarem, por outros meios, como o capital mínimo líquido ou, ainda, prestação de garantia, que detém condições de adimplir com o futuro contrato, conforme franqueado no subitem 7.2 da Instrução Normativa/MARE nº 5/95, e em dissonância com os Acórdãos nos. 948/2007 e 1291/2007 – Plenário e 6613/2009 – 1ª Câmara [...] .*

5) Exigência de serviços não relevantes técnica e economicamente para habilitação no Certame:

A Prefeitura de Alagoinhas indicou no item 8.1.3., IV, do Edital, os serviços mais relevantes técnica e economicamente do projeto, para fins de qualificação técnica operacional e profissional dos licitantes na fase de habilitação do Certame. A tabela abaixo relaciona estes serviços bem como informa a sua participação em relação ao valor total da obra:

*Tabela 01 – Relação de serviços relevantes:*

<b>Serviço</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Particip. (%)</b>
a) Infraestrutura	58.429,00	13,71
b) Superestrutura	42.860,00	10,06
c) Paredes e painéis	29.519,65	6,92
d) Esquadrias e ferragens	43.357,50	10,18
e) Cobertura	71.005,00	16,66
f) Revestimento	56.081,20	13,16
g) Pavimentação	12.584,43	2,95
h) Pintura	19.273,60	4,52
i) Instalações elétricas e hidráulicas	45.298,99	10,63
<b>Valor total</b>	<b>426.066,42</b>	<b>88,79</b>

Fonte: Edital da TP nº002/2014.

Segundo o entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União, as exigências de comprovação de capacitação técnica (operacional e profissional) devem se restringir às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância técnica e valor significativo, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, e que tais requisitos devem estar tecnicamente demonstrados no processo administrativo da licitação ou no próprio edital (Súmula - TCU 263/2011).

Observa-se na tabela 01 que a PMA exigiu itens irrelevantes tecnicamente e/ou de valores pouco significativos, a exemplo da “pavimentação (2,95%)” e da “pintura (4,52%)”.

Esta é mais uma cláusula restritiva presente no Edital e que de fato promoveu restrição na participação dos interessados na licitação conforme se evidencia da Segunda Ata de Reunião da Tomada de Preços nº 002/2014 ocorrida em 12 de março de 2014, sendo este um dos motivos de inabilitação da empresa IQ Construtora Ltda – EPP, CNPJ – 13.662.064/0001-08.

6) Profissional contratado com contrato de prestação de serviços celebrado com o mínimo de 60 dias antes da Sessão.

A Cláusula 8.1.3, VI do Edital exigiu:

*VI – A comprovação de que o profissional detentor de atestados de Responsabilidade Técnica integra o quadro permanente da empresa será feita com os seguintes documentos:*

*Profissional registrado:*

*a) Carteira Profissional de Trabalho (C.T. P. S.) ou Ato Constitutivo no caso de Dirigente;*

- b) *Ficha de Registro de Empregado;*
- c) *Guia de FGTS relativa ao mês anterior da entrega da proposta.*

*Profissional contratado:*

- *Contrato de prestação de serviços (celebrado há no mínimo 60 dias anteriores a data da sessão).*

A respeito do vínculo do responsável técnico com a empresa, a jurisprudência do TCU considera irregular exigência edilícia de que os profissionais constantes dos atestados apresentados para habilitação técnico-profissional da licitante possuam vínculo permanente com ela na data da licitação, como sócio ou empregado registrado.

O quadro permanente a que se refere à Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do víame. Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório (Acórdãos 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário);

Não obstante este entendimento, não há qualquer dispositivo legal ou jurisprudencial acerca de prazo mínimo de vínculo contratual preexistente à licitação. Além de ser uma previsão ilegal, não se reveste de mínima razoabilidade tal exigência, sendo irrelevante para a Administração Pública a data em que o profissional criou vínculo com a empresa, bastando apenas o vínculo em si quando da realização da licitação, que, no caso, seria comprovado por meio do contrato de prestação de serviços.

Portanto, esta é mais uma cláusula restritiva imposta pela Prefeitura de Alagoinhas/BA.

- 7) Constar na relação da equipe técnica 01 Técnico de Segurança do Trabalho.  
A Cláusula 8.1.3, VII do Edital exigiu:

*VII. Relação de Equipe Técnica proposta para execução dos serviços, acompanhada dos respectivos currículos dos profissionais de nível Superior e declaração de cada profissional autorizando a inclusão do seu nome na equipe técnica, devidamente assinada e com firma reconhecida. A Equipe Técnica deve conter no mínimo 01 (um) Técnica de Segurança do Trabalho.*

De acordo com entendimento do TCU, a respeito da exigência em editais de constar na equipe técnica Técnico de Segurança do Trabalho, o Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara discorre no sentido de se observar a norma regulamentadora do Ministério do Trabalho - NR-04, especialmente quanto ao número de profissionais em relação ao número total de empregados trabalhando no estabelecimento, quando exigir dos licitantes a existência de profissionais de segurança do trabalho como critério de habilitação técnica.

Conforme contido na NR 4 - NORMA REGULAMENTADORA, item 4.2.1.2 “ Para os técnicos de segurança do trabalho e auxiliares de enfermagem do trabalho, o dimensionamento será feito por canteiro de obra ou frente de trabalho”.

Por sua vez, se tentarmos classificar a construção da escola, de acordo com o Quadro I - Classificação Nacional de Atividades Econômicas e Quadro II – Dimensionamento dos SESMT, código 41.20-4 - Construção de edifícios, Grau de Risco igual a 3, só seria obrigatório a presença de 01 Técnico de Segurança do Trabalho se houvesse a previsão de 101 a 250 trabalhadores no canteiro de obra.

Por se tratar de uma obra de pequeno porte, com no máximo 30 funcionários em seu pico de serviços, ela não se enquadra nesta classificação, não sendo razoável e legal tal requisito.

Dessa forma, a exigência de 01 Técnico de Segurança do Trabalho é considerada como cláusula restritiva do citado Certame Licitatório.

**- Conclusão:**

Desta licitação participaram as seguintes empresas:

- AML SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ 05.236.586/0001 – 01; e
- IQ Construtora Ltda – EPP, CNPJ – 13.662.064/0001-08.

Conforme se evidencia na Ata de Reunião da Tomada de Preços nº 002/2014, realizada em 12 de março de 2014, ficou comprovado que a empresa IQ Construtora Ltda - EPP foi inabilitada pelos seguintes motivos:

- a) não apresentou o cálculo de Índice de Liquidez Geral, conforme exigido no item 8.1.4, inciso V, alínea “a”;
- b) apresentação dos RG's dos sócios em cópias não autenticadas; e
- c) apresentação de dois Atestados de Capacidade Técnica, porém o Atestado, em nome do Responsável Técnico Sr. A.Q., não continha itens de pavimentação e instalações elétricas exigidos como itens de relevância no inciso IV, do item 8.1.3 do Edital.

Ressalta-se o fato de que, a Constituição Federal não admite que as licitações contenham cláusulas restritivas à participação dos interessados: art. 37, XXI:

*Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Dessa forma, a PMA pode ter contribuído decisivamente para que outras empresas interessadas não participassem deste certame, prejudicando sobremaneira a isonomia e não

garantindo que a Administração Pública atingisse um dos seus objetivos principais que é a obtenção da proposta mais vantajosa.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 19101/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 14 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

#### **“II. Das Medidas adotadas pelo Município em relação a exigências tidas como restritivas nos editais de licitação e a apuração de irregularidades em processos relativos a obras**

No que tange aos achados da autoria relativos a inclusão de exigência tidas como restritivas nos editais de licitação, ao passo em que é necessário repetir, mais, que se tratam de processos conduzidos pela gestão anterior, é importante esclarecer que os modelos de edital utilizados pelo Município estão sendo reformulados pela atual administração, com a identificação e correção de itens considerados excessivos e que, portanto, poderiam vir a comprometer a competitividade do certame.

Dessa forma, todos os itens indicados no relatório preliminar ora em análise, tais como; vedação da participação de empresas sob o regime de consorcio; exigência de visita técnica previa; exigência de apresentação de índices financeiros em valores tidos como indevidos; exigência de serviços não relevantes técnica e economicamente para habilitação do certame; exigência de visto do CREA local na fase de habilitação e exigência de tempo mínimo de comprovação de vínculo profissional das empresas já foram analisados e revisados, de modo que as novas licitações realizadas pelo Município já estão sendo regidas por instrumentos editalícios já aperfeiçoados e mais compatíveis com a legislação e o entendimento do Tribunal de Contas da União”.

### **Análise do Controle Interno**

O atual gestor municipal afirmou que as cláusulas restritivas constantes em editais anteriores não são mais exigidas pela atual gestão. Não obstante, tal fato não elide a constatação.

#### **2.1.4. Falhas de execução e mau acabamento de serviços na construção da Escola Visconde do Rio Branco. Prefeitura não notificou empresa para reparos dos serviços.**

##### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Alagoinhas – PMA assinou, em 01/04/2014, o Contrato nº 058/2014 com a empresa AML Serviços e Empreendimentos Ltda, CNPJ nº 05.236.586/0001-01, vencedora do certame licitatório TP nº 002/2014, para construção de um prédio escolar na localidade de Rio Branco, município de Alagoinhas, no valor de R\$ 426.066,18.

De acordo com inspeção *in loco* realizada pela equipe de fiscalização da CGU-BA, foram observados diversos problemas originados da execução dos serviços e acabamento final da obra:

1 – Muro na frente da escola apresenta diversas rachaduras, as quais caracterizam-se como falha estrutural na construção.



Foto 1 - Rachadura no muro da frente, Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.



Foto 2 - Detalhe da rachadura do muro, Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.

2 – Poste de energia elétrica (fotos 3 e 4) com a respectiva caixa de medição instalada sem a ligação elétrica com a rede de distribuição da concessionária de energia elétrica, caracterizando serviços executados sem a devida efetividade.

Pontalete de energia elétrica (fotos 5 e 6) improvisado, fixado através de arames, que passam pelos furos feitos no muro lateral. Essa improvisação, realizada pela contratada, deixa clara a execução de serviço fora das normas técnicas.



*Foto 3 - Poste de energia elétrica com caixa de medidor sem a ligação com a rede da concessionária, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*



*Foto 4 – Poste de energia elétrica sem a ligação com a rede da concessionária, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*



*Figura 5 - Detalhe da fixação do pontalete de energia elétrica no muro da escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*



*Figura 6- Pontalete de energia elétrica com os furos para fixação no muro lateral da escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*

3 – Esquadrias de alumínio (fotos 7 e 8) apresentam problemas de fixação da guia de borracha do vidro, caracterizando a má execução dos serviços pela contratada.



*Foto 7 – Guia de borracha descolada da esquadria, escola visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*



*Foto 8 - Esquadria apresentando problema de fixação da guia de borracha, escola Visconde do rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*

4 – Portões de ferro de entrada da escola (fotos 9 e 10) estão sem fechaduras. Questionada a respeito desse problema, a Diretora informou que as mesmas apresentaram problemas para abrir e fechar os portões. Vale destacar o breve tempo de uso das fechaduras desses portões, o que vem a mostrar baixa qualidade das fechaduras adquiridas pela contratada.



*Foto 9 - Retirada de fechadura com problema do Portão 1, escola Visconde do Rio branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*



*Foto 10 - Retirada de fechadura com problema do Portão 2, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*

5 – Alisar de ferro da porta amarrado com arame (foto 11), caracterizando a baixa qualidade na execução e no acabamento do serviço feitos pela contratada.



*Foto 11 - Arame fixando o alisar da porta, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*

6 – Calha de água pluvial (fotos 12 e 13) sustentada com fita plástica e mal encaixada, exemplo de improvisação dos serviços de acabamento da contratada.



*Foto 12 - Detalhe da calha sustentada com fita plástica, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*



*Foto 13 - Detalhe da calha mal encaixada, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*

7 – Portas sanfonadas (fotos 14 e 15) em sanitários com defeitos de fixação e danificadas, o que demonstra a má qualidade do material e acabamento de baixa qualidade, por parte da contratada.



*Foto 14 - Porta sanfonada de sanitário defeituosa, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*



*Foto 15 - Parte de porta sanfonada solta, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*

8 – Pisos de cimento (fotos 16 e 17) da área externa mal construído, apresentando buracos e rachaduras, o que demonstra a má qualidade dos serviços executados pela contratada.



*Foto 16 - Buraco no piso de cimento, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*



*Foto 17 – Rachadura no piso de cimento, escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.*

#### **- Conclusão:**

Foram apresentadas diversas falhas e/ou defeitos na execução dos serviços previstos na construção da Escola Visconde do Rio Branco, por meio da empresa AML Serviços e Empreendimentos Ltda, CNPJ 05.236.586/0001-01. Ressalte-se ao fato de que, a responsabilidade quinquenal do construtor da execução da obra está fundamentada na legislação a seguir:

- Art. 618 do Código Civil, o qual impõe que “nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais como do solo”.

- Art. 73, § 2º, da Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos, que determina: “O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato”.

- Art. 54 da Lei nº 8.666/93, que dispõe: “Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se lhes supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.”

Conforme a Orientação Técnica do IBRAOP nº 003/2011, os Gestores Públicos, durante o prazo quinquenal de garantia, são obrigados a notificar os responsáveis pelos defeitos verificados nas obras públicas, por quaisquer defeitos verificados nos serviços, sendo que a responsabilidade das empresas é objetiva.

A omissão do gestor ou a realização de quaisquer despesas para as correções são tipificadas pelo art. 10 da Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, que define: “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei.”

Em que pese o exposto, não foi comprovado que os gestores de Alagoinhas adotaram quaisquer medidas com vistas a notificar a empresa contratada para reparar as falhas construtivas apontadas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 19101/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 14 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

“Trata-se de obra licitada, contratada, acompanhada, medida, atestada, recebida e paga pela gestão anterior.

Ao assumirmos a administração do Município, a referida unidade escolar já se encontrava em pleno funcionamento, inexistindo qualquer elemento ou indício que justificasse a realização de auditoria naquela ou em outra edificação em funcionamento no Município.

Ao tomarmos conhecimento dos fatos constantes neste relatório, não restou à Administração outra opção que não a abertura de processo administrativo (nº7776/2017), no qual será observado o devido processo legal e, ao final, a responsabilização dos envolvidos. Até lá, não é possível proferir, sem o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, qualquer esclarecimento ou decisão acerca dos achados apresentados.”

## Análise do Controle Interno

Na justificativa apresentada, o atual gestor municipal afirma que adotou providências para apuração de responsabilidade, por meio do Processo Administrativo nº 7776/2017. Apesar disso, não comprovou tal fato, bem como não informou ter adotado qualquer outra providência para exigir da empresa executora os reparos devidos.

### **2.1.5. Superfaturamento no valor de R\$ 48.236,24 na construção da Escola Visconde do Rio Branco com recursos do Fundeb.**

#### **Fato**

Da fiscalização realizada pela CGU nas obras de execução da Escola Visconde do Rio Branco, executadas com recursos oriundos do Fundeb, foi identificado um superfaturamento no valor de R\$ 48.236,24, relacionado a pagamentos por serviços/materiais não executados (superfaturamento de quantidades) e pagamentos por serviços a custos superiores aos do SINAPI (superfaturamento por sobrepreço).

Esses tipos de superfaturamento serão tratados de forma separada nesse relatório como modo de detalhar melhor e facilitar o entendimento do problema.

#### **3.1 - Superfaturamento de quantidades:**

De posse dos boletins de medição, planilhas orçamentárias contratuais e inspeção *in loco* feita na Escola Visconde do Rio Branco, pôde-se identificar que, embora medidos e pagos, alguns serviços não foram de fato executados o que gerou a ocorrência de superfaturamento de quantidades.

Os valores somados pagos a maior, tiveram por base os dados constantes nos boletins de medição e seus respectivos processos de pagamentos, conforme relacionados na tabela 01 a seguir.

*Tabela 01: Relação dos Processos de Pagamento do Contrato nº 058/2014.*

<b>Boletins de Medição</b>	<b>Processo de Pagamento nº</b>	<b>Valor bruto (R\$)</b>
01	1167/2014	36.264,50
02	1243/2014	70.905,50
03	1429/2014	53.589,90
04	1723/2014	66.165,85
05	69/2015	69.222,42
06	670/2015	72.487,30
07	990/2015	23.955,35
08	1118/2015	34.334,93
09	1388/2015	42.881,87
08*	4059/2015	95.435,39
<b>Total</b>		<b>565.243,01</b>

Fonte: Processos de pagamento da construção da Escola Visconde do Rio Branco.

\*Consta na descrição do Proc. de Pagt.º o Boletim de Medição nº 08, referente ao TA nº 011/2015.

Foram identificadas incompatibilidades quanto ao quantitativo de elementos efetivamente executados e, por consequência, no valor total já pago, nos seguintes serviços constantes da planilha de custos:

### **3.1.1. Revestimento Cerâmico para piso ou parede, Eliane, linha arquitetural neve, PEI- 3, dimensões 10x10 cm – Item 10.2.1.**

A planilha orçamentária definiu, como acabamento de piso ou parede, o revestimento cerâmico PEI-III, dimensões de 10x10 cm, embora o memorial descritivo não especifique quaisquer dimensões.

Por não ter sido apresentado projeto básico indicando os locais específicos e respectivas alturas de assentamento por ambiente, buscou-se a verificação do quantitativo a partir do perímetro dos ambientes conforme planta baixa de arquitetura 02/08, fornecida pela PMA, e da altura de aplicação das cerâmicas conforme identificado na inspeção *in loco* e fotografias. Assim, observou-se somente a aplicação de cerâmicas com dimensões maiores do que aquelas especificadas, na ordem de 44,5x44,5 cm.

Identificou-se ainda a sua aplicação apenas em paredes, externas e internas aos ambientes (fotos 18 a 24):



Foto 19: Depósito de merenda. Escola

Foto 18: Cozinha. Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.



Foto 20: Área externa às salas. Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.



Foto 21: Refeitório. Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.



Foto 22: Sanitário feminino. Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.



Foto 23: Secretaria. Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.

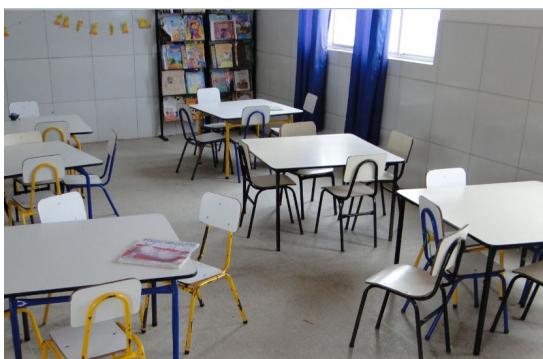


Foto 24: Sala de aula. Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas, 30 de março de 2017.

As justificativas para a alteração das dimensões da cerâmica aplicada – de 10x10 cm face àquela descrita na planilha contratual - 44,5x44,5 cm não foram apresentadas e são desconhecidas.

De acordo com as fotografias e dimensões do projeto arquitetônico, a área de aplicação deste material pela construtora na edificação é aproximadamente igual à 514,59 m<sup>2</sup>, distribuídos conforme tabela 02 a seguir:

*Tabela 02 – Relação das áreas de revestimento por ambiente.*

Ambiente	Área (m <sup>2</sup> )
Salas de aula (são quatro)	126,93
Refeitório	32,16
Cozinha	33,99
Depósito de merenda	29,59
Sanitário feminino	74,27
Sanitário masculino	74,27
Secretaria	20,60
Paredes externas às salas	63,81
Pilares corredor interno	17,09
Sanitário secretaria	16,08
Guarita	12,28
Sanitário guarita	13,53
<b>Total</b>	<b>514,60</b>

Considerando a área de aplicação do material e o quantitativo contido na planilha contratual de 562,60 m<sup>2</sup>, é possível afirmar que a contratada deixou de executar, no mínimo, um montante de 48,00 m<sup>2</sup> de cerâmica. No entanto, este item ainda teve sua quantidade aditada por meio do termo aditivo nº 011/2015 em 82,60 m<sup>2</sup> (item 10.1.2 da planilha contratual), aproximadamente 14,68% da quantidade inicial, perfazendo um total de 130,60 m<sup>2</sup> (48,00 + 82,60) do material sem a aplicabilidade justificada de acordo com documentação contratual, cujo prejuízo é detalhado na tabela 03 abaixo.

*Tabela 03: Custo total de revestimento cerâmico 10x10cm não aplicado*

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>	<b>Unid.</b>	<b>Quant.</b>	<b>Custo Unit. (R\$)</b>	<b>Custo total (R\$)</b>
10.2.1	Revestimento cerâmico para piso ou parede 10x10 cm	m <sup>2</sup>	130,60	62,00	8.097,20

### **3.1.2. Janelas em Alumínio – Item 8.3.**

A planilha orçamentária especifica esquadrias em alumínio para os vãos das janelas. O memorial descritivo, amplia esta especificação e determina que as janelas das salas, banheiros e corredor sejam em alumínio e nas salas da secretaria, diretoria e sala de aula com área de 34,80 m<sup>2</sup> as janelas sejam em madeira maciça. No entanto, observa-se que, além de serem inexistentes as salas da diretoria e sala de aula com área de 34,80 m<sup>2</sup>, a planilha orçamentária não contempla esta especificação.

Sendo assim, para efeito de verificação do quantitativo de área das esquadrias em alumínio indicado na planilha orçamentária, o cálculo segue a premissa de que todas as janelas apresentadas em planta baixa são em alumínio.

A área total encontrada conforme planta baixa de arquitetura 02/08 (fornecida pela PMA) é aproximadamente igual a 42,70m<sup>2</sup>, distribuída de acordo com a tabela 04 a seguir:

**Tabela 04: Área esquadria executada**

<b>Ambiente</b>	<b>Área (m<sup>2</sup>)</b>
Salas de aula/refeitório	35,20
Cozinha	1,00
Sanitário feminino	1,50
Sanitário masculino	1,50
Secretaria	1,50
Sanitário secretaria	0,25
Sanitário guarita	0,25
Guarita	1,50
<b>Total</b>	<b>42,70</b>

Considerando a área total encontrada em planta e o quantitativo contido na planilha contratual de 55,70 m<sup>2</sup>, é possível afirmar que a contratada deixou de executar, no mínimo, um montante de 13 m<sup>2</sup> (55,70 – 42,70) de janela em alumínio.

É importante esclarecer que a empresa contratada indica em sua planilha o mesmo quantitativo da planilha licitatória.

No entanto, este item ainda teve sua quantidade aditada no Termo Aditivo nº 011/2015 em 6,30 m<sup>2</sup> (item 08.3 da planilha contratual), aproximadamente 11,31% da quantidade inicial, perfazendo um total de 19,30 m<sup>2</sup> (13,00 + 6,30) de material sem a aplicabilidade justificada de acordo com documentação contratual, cujo prejuízo segue detalhado na tabela 05 abaixo:

**Tabela 05: Custo total de janelas em alumínio não executadas.**

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Custo unit. (R\$)	Custo total (R\$)
08.3	Janelas de alumínio	m <sup>2</sup>	19,30	595,00	11.483,50

### **3.1.3. Sumidouro em alvenaria (r3,00 x h 6,00).**

Ao analisar a curva ABC da planilha contratual pré-aditivo, observou-se que o item 5.9.2 - Sumidouro em alvenaria (r 3,00 x h 6,00) surgia como um dos elementos relevantes no orçamento, com o custo unitário na ordem de R\$ 5.800,00. A descrição do item contém a informação da sua dimensão, com o raio igual a 3,00 m (o que se presume ser o raio da base, em metros) multiplicado pela altura igual a 6,00 m (o que se presume ser a altura em metros), configurando assim um cilindro com volume total a 169,56m<sup>3</sup>.

No entanto, no detalhamento apresentado para o Sumidouro, o projetista definiu o equipamento com uma base retangular, de 2,3x2,0 m (figuras 01 e 02). Como a altura é dada como variável a partir de 1,50 m do fundo da camada de brita, ainda que fosse considerada uma altura total similar àquela indicada na planilha – 6 m, o volume final do sumidouro projetado seria igual a 27,6 m<sup>3</sup>, ou seja, na ordem de seis vezes menor (aproximadamente 16%) do que volume do sumidouro descrito na planilha orçamentária.

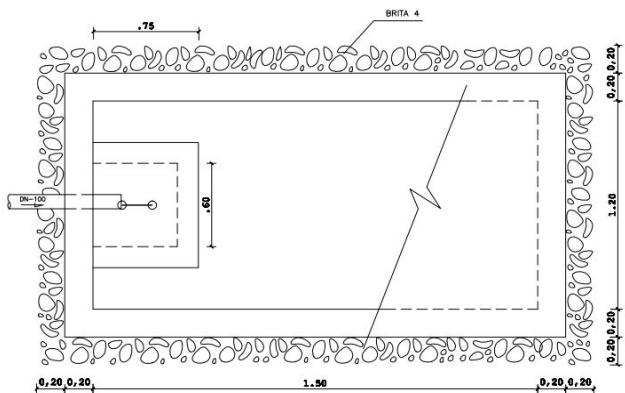


Figura 01: Planta baixa Sumidouro.

Fonte: Prancha 02/02 – Detalhes. Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas.

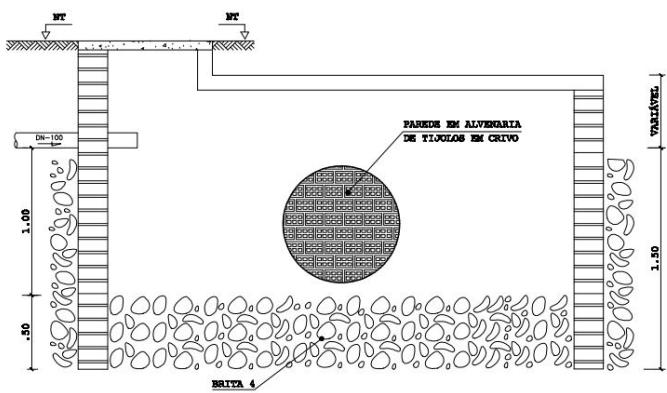


Figura 02: Corte AA- Sumidouro.

Fonte: Prancha 02/02 – Detalhes. Escola Visconde do Rio Branco, Alagoinhas.

Ademais, de acordo com o projeto apresentado – prancha 02/08 - planta baixa e fotografias do local, não há largura suficiente entre a edificação e o muro para a instalação de um Sumidouro com 6 m de diâmetro, o que se evidencia que não foi executado com essas dimensões.

Um sumidouro com volume similar àquele projetado ( $30,78 \text{ m}^3$ ) possui custo unitário no SINAPI (item 74198/2) igual a R\$ 1.093,08. Portanto, para este serviço, foi identificado um superfaturamento de R\$4.706,92 (R\$5.800,00 – R\$1.093,08).

### **3.1.4. Elementos construtivos pagos e não executados.**

Além daqueles itens executados parcialmente, observa-se ainda uma quantidade de itens construtivos efetivamente medidos, porém não executados.

Aqueles serviços não executados cujo valores possuem maior relevância na planilha orçamentária são detalhados abaixo:

- Item 7.2.1 – Divisórias em granito cinza andorinha polido,  $18,25 \text{ m}^2$  no valor total de R\$2.564,55;
- Item 12.2.1 - Rodapé cerâmico Eliane, linha bianco po, dimensões  $8,5 \times 40,75 \text{ m}$ , no valor total de R\$1.185,00.

### **3.1.5. Resumo do superfaturamento de quantidades.**

Do exposto, pôde-se elaborar a tabela 05 abaixo contendo os itens previstos nas planilhas orçamentárias contratuais não executados e executados parcialmente, e que configuraram um superfaturamento de quantidades no total de R\$28.037,16.

*Tabela 06: Itens dos serviços não executados e executados parcialmente.*

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Custo unit. (R\$)	Custo total (R\$)
10.2.1	Revestimento cerâmico para piso ou parede	m <sup>2</sup>	130,60	62,00	8.097,20
08.3	Janelas de alumínio	m <sup>2</sup>	19,30	595,00	11.483,50
5.9.2	Sumidouro em alvenaria (r3,00 x h 6,00).	un	1,0	R\$4.706,92	4.706,92
7.2.1	Divisórias em granito cinza andorinha polido	m <sup>2</sup>	18,45	139,00	2.564,55
12.2.1	Rodapé cerâmico Eliane	m	75,00	15,80	1.185,00
<b>Total</b>					<b>28.037,16</b>

Fonte: Planilha orçamentária contratual da construção da Escola Visconde do Rio Branco.

### 3.2. Superfaturamento por sobrepreço:

Baseado nos itens com valores mais representativos do Contrato (amostra de 70% do custo), verificou-se a existência de diferenças entre os preços unitários da Planilha Contratual e aqueles do orçamento paradigma SINAPI, com base de referência em fevereiro/2014, já consideradas as quantidades não executadas, de acordo com a tabela 07 a seguir:

*Tabela 07 – Relação dos itens com preços unitários majorados em relação ao SINAPI.*

ITEM	DESCRIÇÃO	ORÇAMENTO CONTRATUAL				SINAPI				SUPERFAT.
		UND	P.UNIT. (R\$)	QUANT. FINAL	P. FINAL (R\$)	CÓD.	SINAPI	SINAPI C/ BDI	P.TOTAL (R\$)	
09.1.1	Telhado em telha colonial inc. medeiramento de lei	M <sup>2</sup>	155,00	508,00	78.740,00	72077 / 84033	132,40	165,50	84.074,00	-5.334,00
10.2.1	Revestimento cerâmico para piso ou parede, eliane, linha arquitetural neve, pei - 3, dimensões 10 x 10 cm, aplicado com argamassa industrializada ac-i, rejuntado, exclusive regularização de base ou emboço	M <sup>2</sup>	62,00	514,59	31.904,58	71802/3	45,28	56,60	29.125,79	2.778,79
11.2	Piso granilite, incluindo junta de dilatação	M <sup>2</sup>	72,94	510,00	37.199,40	84191	57,97	72,46	36.955,88	243,53
08.3	Janelas de alumínio	M <sup>2</sup>	595,00	42,70	25.406,50	74067/1	237,66	297,08	12.685,10	12.721,40
15.6.1	Vidro liso incolor 4mm	M <sup>2</sup>	67,00	55,70	3.731,90					3.731,90
07.1.1	Alvenaria de bloco cerâmico (9x19x25 cm), e = 0,09 m, com argamassa traço t5 - 1:2:8 (cimento / cal / areia)	m2	44,00	656,20	28.872,80	73982/1	30,81	38,51	25.271,90	3.600,90
04.1.5	Aço Ca - 50 diâm 6,3 a 12,5mm, para estruturas e fundações	kg	15,00	1.850,00	27.750,00	74254/2	6,33	7,91	14.638,13	13.111,88

10.1.2	Reboco de parede, com argamassa traço - 1:2:9 (cimento / cal / areia)	M <sup>2</sup>	19,20	1.262,40	24.238,08	COMP.	15,03	18,79	23.720,40	<b>517,68</b>
03.5	Aço ca - 50 diâm 6,3 a 12,5mm, para estruturas e fundações	kg	15,00	1.450,00	21.750,00	74254/2	6,33	7,91	11.473,13	<b>10.276,88</b>
01.3	Tapume em chapa compensada espessura = 10mm	M <sup>2</sup>	30,00	440,00	13.200,00	70912/1	46,00	57,50	25.300,00	-12.100,00
03.2.3	Aço ca - 50 diâm 6,3 a 12,5mm, para estruturas e fundações	kg	15,00	800,00	12.000,00	74254/2	6,33	7,91	6.330,00	<b>5.670,00</b>
03.3	Concreto simples, controle tipo B, fabricado na obra, fck 20mpa	M <sup>3</sup>	370,00	31,00	11.470,00	73972/2	330,92	413,65	12.823,15	-1.353,15
13.1.1	Pintura para exteriores, sobre paredes, com lixamento, aplicação de 01 demão de selador acrílico, 02 demãos de massa acrílica e 02 demãos de tinta acrílica	M <sup>2</sup>	16,00	656,20	10.499,20	73954/2 74134/2 74233/1	21,92	27,40	17.979,88	-7.480,68
04.1.2	Concreto simples, controle tipo B, fabricado na obra, fck 20mpa	M <sup>3</sup>	370,00	26,00	9.620,00	73972/2	330,92	413,65	10.754,90	-1.134,90
11.3.1	Piso em concreto simples desempolado, fck = 15 mpa, e = 7 cm	M <sup>2</sup>	67,00	128,85	8.632,95	68333	37,08	46,35	5.972,20	<b>2.660,75</b>
03.4	Forma plana para estruturas, em tábuas de madeira mista, 05 usos	M <sup>2</sup>	38,00	208,00	7.904,00	5651	29,81	37,26	7.750,60	<b>153,40</b>
13.1.2	Pintura para interiores, sobre paredes, com lixamento, aplicação de 01 demão de selador acrílico, 02 demãos de massa acrílica e 02 demãos de tinta acrílica	M <sup>2</sup>	13,00	546,20	7.100,60	73954/2 74134/2 74233/1	21,92	27,40	14.965,88	-7.865,28
<b>TOTAL</b>					<b>360.020,01</b>				<b>339.820,93</b>	<b>20.199,08</b>

Fonte: Planilha contratual e SINAPI fevereiro/2014.

Para a elaboração da tabela 07 acima foram adotadas premissas específicas para os itens a seguir:

### **3.2.1. Item 15.6.1 – “Vidro liso incolor” e Item 08.3 – “Janelas de alumínio”:**

Além da composição do SINAPI possuir custo unitário inferior àquele apresentado pela contratada, já está contida na composição o insumo “vidro liso incolor”. Não obstante isso, a Prefeitura de Alagoinhas fez constar da planilha contratada este serviço como item específico (15.6.1 – Vidro liso incolor) a ser pago em separado à construtora, no valor total de R\$3.731,90.

Desta forma, em razão do pagamento em duplicidade, este valor foi integralmente considerado como superfaturamento, conforme demonstrado na tabela 07 acima.

### **3.2.2. Item 10.2.1 - Revestimento cerâmico para piso ou parede, Eliane, linha arquitetural neve, PEI - 3, dimensões 10x10 cm:**

Com relação a este item, apesar da planilha prever a instalação de revestimento cerâmico para piso ou parede com esta especificação (Eliane, linha arquitetural neve, PEI - 3, dimensões

10x10 cm), a Prefeitura utilizou produto diverso conforme se verificou *in loco* e se evidencia das fotografias contidas no subitem 3.1.1. deste relatório.

Por esta razão, para efeito de comparação de custos, foi utilizada a composição SINAPI 71802/3 - Piso cerâmico 40x40 cm PEI-V c/ arg. colante, incluindo o rejunte (mês de referência 02/2014), que possui especificação semelhante e compatível com o produto de fato instalado, e com preço unitário igual a R\$56,60, já inclusos os 25% de BDI.

Este valor é inferior àquele praticado pela construtora e contido na planilha contratual, que foi R\$62,00.

Assim, foi calculado o superfaturamento deste serviço por meio da multiplicação da quantidade de fato executada pela diferença de custos unitários,  $514,59 \text{ m}^2 \times \text{R\$5,40} (\text{R\$62,00} - \text{R\$56,60})$ , chegando-se a um total de R\$2.778,79.

Ressalta-se que, para o cálculo da quantidade executada foi abatida do total contratado a quantidade apontada neste relatório (item 3.1.1.) como superfaturamento de quantidades de forma a não haver duplicidade dos valores imputados como prejuízo.

### **3.2.3. Resumo do superfaturamento de quantidades.**

Desta forma, verificou-se a ocorrência de superfaturamento de preços no valor R\$20.199,08 (R\$360.020,01 – R\$339.820,93).

O Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013 estabelece regras e critérios para elaboração de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União e dá outras providências.

Dispõe em seu art. 3º : *O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.*

Por conseguinte, a Prefeitura de Alagoinhas tinha o dever de ter observado os custos do SINAPI com vistas a se evitar a ocorrência do superfaturamento.

### **3.3. Conclusão:**

Diante do exposto, ficou comprovada a ocorrência de um superfaturamento de quantidades no valor de R\$ 28.037,16 e um superfaturamento por sobrepreço de R\$20.199,08, que juntos totalizaram um superfaturamento total de R\$ 48.236,24 ou 8,53% do valor total pago pela obra.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 19101/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 14 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

“Ao assumirmos a administração do Município, a referida unidade escolar já se encontrava em pleno funcionamento, inexistindo qualquer elemento ou indício que justificasse a realização de auditoria naquela ou em outra edificação em funcionamento no Município.

Ao tomarmos conhecimento dos fatos constantes neste relatório, não restou à Administração outra opção que não a abertura de processo administrativo (nº 7776/2017), no qual será observado o devido processo legal e, ao final, a responsabilização dos envolvidos. Até lá, não é possível proferir, sem o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, qualquer esclarecimento ou decisão acerca dos achados apresentados.”

## **Análise do Controle Interno**

Na justificativa apresentada, o atual gestor municipal afirma que adotou providências para apuração de responsabilidade, por meio do Processo Administrativo nº 7776/2017. Contudo, não comprovou tal fato, bem como não comprovou ter adotado qualquer outra providência, seja administrativa ou judicial, para exigir da empresa a restituição dos valores pagos indevidamente e a responsabilização dos agentes envolvidos.

### **2.1.6. Acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por Professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação. Prefeitura de Alagoinhas/BA adotou as providências cabíveis e regularizou a situação.**

#### **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, 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 Públícos do Estado da Bahia, Lei Estadual nº 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”.

Para fins de avaliação da regularidade dos acúmulos de cargos públicos no âmbito da Administração Municipal de Alagoinhas-BA, procedeu-se um cruzamento da relação nominal de profissionais do magistério remunerados pelo FUNDEB com dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA) – Módulo de Análise do Tribunal de Contas do Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA.

Esse procedimento resultou na identificação de casos de acumulação ilícita de três cargos públicos, os quais foram objeto de comunicação à Prefeitura através da Solicitação de Fiscalização nº 13/FUNDEB, de 29 de março de 2017, e detalhados a seguir.

1) Professor: D. de L. C.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13.646.005/0001-38	Município de Alagoinhas/BA	25/02/2005	40	Professor nível médio
13.800.685/0001-00	Município de Catu/BA	13/06/1994	20	Professor EJA
13.831.441/0001-87	Município de São Sebastião do Passé/BA	01/11/1996	40	Auxiliar de enfermagem
<b>Carga horária semanal</b>			<b>100</b>	

A servidora apresentou à Prefeitura de Alagoinhas uma declaração de exercício de cargo público na Prefeitura de Catu/BA, por ocasião da posse no município, em 23 de fevereiro de 2005, porém omitiu o vínculo com o município de São Sebastião do Passé naquele momento.

Pela RAIS, a referida Professora ocupa ilicitamente os três cargos públicos mencionados desde 25 de fevereiro de 2005, data de admissão no terceiro vínculo com a Prefeitura de Alagoinhas, recebendo proventos cumulativos durante a maior parte desse tempo.

A associação dos dados da RAIS com a consulta de salários por CPF do sistema SIGA/TCM comprovam que a referida Professora auferiu ininterruptamente rendimentos financeiros cumulativos dos três cargos desde o exercício 2014 até abril de 2017.

Em atenção à situação identificada, a Prefeitura de Alagoinhas apresentou à CGU um documento contendo o pedido de desligamento da servidora junto à Prefeitura Municipal de Catu, datado de 10 de abril de 2017, com produção de efeitos a partir do dia 17 de abril de 2017.

A eficácia desse pedido foi confirmada na consulta de salários por CPF do exercício 2017 do sistema SIGA/TCM, resultando na regularização definitiva da situação de acúmulo ilícito de cargos públicos.

2) Professor: U. P. R. da F.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação

13.937.065/0001-00	Secretaria Estadual da Educação – SEC	30/07/2004	40	Professor nível médio
13.646.005/0001-38	Município de Alagoinhas/BA	14/02/2005	20	Professor nível médio
16.131.088/0001-10	Município de Araçás/BA	27/05/2010	44	Professor Nível II
<b>Carga horária semanal</b>			<b>104</b>	

A Prefeitura de Alagoinhas apresentou a declaração de acúmulo de cargo público da Secretaria Estadual de Educação por ocasião da posse no município, em 03 de fevereiro de 2005, porém o ingresso no terceiro vínculo somente ocorreu após essa data (27.05.2010).

Segundo a RAIS e a consulta ao SIGA – Módulo de Análise (Salário por CPF), disponibilizado pelo TCM/BA, o Professor ocupou ilicitamente e auferiu rendimentos financeiros dos três cargos públicos mencionados desde 27 de maio de 2010, data da última admissão na Prefeitura de Araçás/BA, até o mês de julho de 2017.

Em atenção à situação identificada, a Prefeitura de Alagoinhas apresentou à CGU cópia do Decreto Municipal nº 188/2017, da Prefeitura de Araçás/BA, datado de 20 de julho de 2017, dispondo sobre a exoneração do servidor mencionado, a pedido, com efeitos produzidos a partir de sua publicação.

A eficácia desse pedido foi confirmada na consulta de salários por CPF do exercício 2017 do sistema SIGA/TCM, resultando na regularização definitiva da situação de acúmulo ilícito de cargos públicos.

3) Professor: M. dos P. O. da P.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13.885.231/0001-71	Município de Esplanada/BA	01/03/2007	20	Professor EJA
13.646.005/0001-38	Município de Alagoinhas/BA	03/12/2012	40	Professor nível médio
14.126.981/0001-22	Município de Entre Rios/BA	01/02/2007	20	Professor EJA
<b>Carga horária semanal</b>			<b>80</b>	

Segundo a RAIS e a consulta ao SIGA – Módulo de Análise (Salário por CPF), disponibilizado pelo TCM/BA, a Professora ocupou ilicitamente e auferiu rendimentos financeiros dos três cargos públicos mencionados a partir de 03 de dezembro de 2012, data de admissão na Prefeitura de Alagoinhas/BA, até o mês de maio de 2015, período de exoneração do Município de Esplanada/BA.

Em atenção à situação identificada, a Prefeitura de Alagoinhas apresentou à CGU cópia do Decreto Municipal nº 134/2015, da Prefeitura de Esplanada, datado de 11 de maio de 2015, dispondo sobre a exoneração da servidora mencionada, a pedido, com efeitos produzidos a partir de sua publicação.

A eficácia desse pedido foi confirmada na consulta de salários por CPF dos exercícios 2015, 2016 e 2017 do sistema SIGA/TCM, comprovando a regularização definitiva da situação de acúmulo ilícito de cargos públicos.

4) Professor: T. J. P. da S.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13.646.005/0001-38	Município de Alagoinhas/BA	20/06/2008	40	Professor Nível Médio
13.648.480/0001-43	Município de Sátiro Dias/BA	16/12/2008	08	Agente de Saúde Pública <sup>1</sup>
13.937.065/0001-00	Secretaria Estadual da Educação – SEC	21/03/2007	40	Professor Nível Médio
<b>Carga horária semanal</b>			<b>88</b>	

<sup>1</sup> conforme registro da RAIS.

A Prefeitura de Alagoinhas/BA apresentou uma declaração na qual o referido servidor solicita exoneração do cargo de Professor no Município de Sátiro Dias/BA em 16 de julho de 2008, acompanhada de um pedido de desligamento do quadro de pessoal da mesma data. Porém, a consulta à RAIS evidencia que T. J. P. da S. acumulou os três cargos e auferiu rendimentos financeiros pelos três vínculos nos exercícios 2013, 2014 e 2015.

Além disso, a Prefeitura de Alagoinhas apresentou à CGU cópia do Decreto Municipal nº 128/2015, da Prefeitura de Sátiro Dias, datado de 15 de agosto de 2015, dispondo sobre a exoneração do servidor mencionado do cargo de Fiscal de Obras e Postura da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos, a pedido, com efeito a partir da publicação.

A eficácia desse pedido foi confirmada na consulta de salários por CPF dos exercícios 2016 e 2017 do sistema SIGA/TCM, comprovando a regularização definitiva da situação de acúmulo ilícito de cargos públicos.

5) Professor: J. M. dos S. P.

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13.646.005/0001-38	Município de Alagoinhas/BA	12/04/2005	20	Professor nível médio
13.806.237/0001-06	Município de Pojuca/BA	04/06/2001	40	Diretor administrativo
13.937.065/0001-00	Secretaria Estadual da Educação – SEC	10/08/2007	30	Professor nível médio
<b>Carga horária semanal</b>			<b>90</b>	

A Prefeitura de Alagoinhas apresentou o Decreto Municipal nº 048, da Prefeitura de Pojuca/BA, datado de 10 de agosto de 2015, dispondo sobre a exoneração do servidor mencionado do cargo de Auxiliar Administrativo, a pedido, com efeito a partir da publicação.

A eficácia desse pedido foi confirmada na consulta de salários por CPF dos exercícios 2016 e 2017 do sistema SIGA/TCM, comprovando a regularização definitiva da situação de acúmulo ilícito de cargos públicos.

### Conclusão

Em resumo, os casos relatados são de servidores que acumularam três cargos na Administração Pública, situação expressamente vedada pela Constituição Federal e reforçada pelo Acórdão TCU nº 1.042/2014 – Plenário, que, inclusive, listou diversas decisões do STF, a exemplo do RE nº 381.204/RS.

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.

Questionada sobre o assunto, por meio de documento sem número, datado de 14 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 19101/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor municipal assim se manifestou:

*“Em relação ao questionamento acerca da possível acumulação ilícita de cargos públicos, é importante esclarecer que o município já vinha instaurando auditorias e procedimentos internos visando a identificação de situações de desconformidades e adoção de providências para ilidir situações em descompasso com a legislação, tendo sido realizado, por exemplo, um amplo levantamento nos quadros da Secretaria Municipal de Assistência Social, que*

*resultou na instauração de inúmeros processos e a notificação dos servidores para que optassem por um dos vínculos, sob pena de exoneração.*

*No âmbito da Secretaria Municipal de Educação, a Controladoria Geral do Município implementou um grupo de auditoria, que foi responsável pelo Relatório de Auditoria n.º 01/2017, no qual foram listados alguns professores em situação de possível acumulação irregular de vínculos. Esse relatório ensejou o envio da comunicação Interna N.º 256/2017 para a Secretaria de Educação solicitando que fossem instaurados os procedimentos necessários a fim de identificar possíveis irregularidades e adotar providências para saná-las.*

*Em resposta, a Secretaria Municipal de Educação iniciou a apuração de tais situações e vem informando à Controladoria Geral do Município acerca das medidas que estão sendo tomadas, conforme pode se observar nas comunicações internas ora anexadas, contendo informações de cada servidor separadamente.*

*No que concerne aos demais servidores indicados na listagem apontada no relatório preliminar, a Secretaria Municipal de Educação também já iniciou a apuração dos fatos, promovendo pesquisa ao site do Tribunal de Contas do Município e solicitando informações dos servidores relacionados.*

*Mais uma vez, após o recebimento da notificação referente aos achados em auditoria realizada por esta CGU, a Prefeitura Municipal se compromete a intensificar as medidas de controle, instaurando, caso a caso, processos administrativos para apuração completa da situação de cada servidor, de modo a ilidir qualquer vício relativo ao acúmulo ilícito de vínculos, tal como já vem sendo praticado em situações semelhantes.”*

Diante dos fatos, conclui-se que a Administração Pública deve sempre 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, como realizado pela Prefeitura de Alagoinhas/BA, após a identificação dos casos irregulares.

Todos os casos regularizados optaram pela continuidade do vínculo com a Secretaria Municipal de Educação de Alagoinhas/BA, sendo apresentados documentos formais de exoneração do terceiro cargo exercido.

Os documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA comprovam a adoção de providências específicas para apuração dos casos de acumulação indevida de cargos públicos apontados pelo relatório da CGU, inclusive com ampliação da verificação para outras áreas municipais.

Além disso, a documentação disponibilizada confirma, sob o ponto de vista da licitude de acumulação de cargos públicos, a regularização funcional dos casos identificados.

Dessa forma, o texto original da constatação foi mantido sendo procedidos apenas os devidos ajustes de atualização da situação dos servidores mencionados e a correspondente indicação da condição regular.

## 2.2 Parte 2

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

### 3. Conclusão

Com base nos exames realizados, foram verificadas irregularidades na aplicação dos recursos do Fundeb, relacionadas aos serviços de transporte escolar, bem como à execução das obras de construção de um prédio escolar na localidade de Rio Branco.

Com relação ao transporte escolar, identificou-se superfaturamento de R\$ 29.032.897,83 na execução dos Contratos nº 218/2009 e 060/2015, no período de novembro/2009 a setembro/2017, decorrente da subcontratação integral dos aludidos contratos, dos quais R\$ 18.846.038,28 são recursos do Fundeb.

No tocante à execução da obra de construção da escola municipal Visconde do Rio Branco, foi identificada impropriedade no processo licitatório realizado, com a existência de cláusulas restritivas no seu edital. Além disso, observou-se a ocorrência de diversos problemas originados da execução dos serviços e acabamento final da obra, bem como a ocorrência de superfaturamento de quantidades e por sobrepreço, que originaram um pagamento indevido no montante de R\$ 48.236,24.

**Ordem de Serviço:** 201700801

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** ALAGOINHAS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 614.311,07

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 a 31 de março de 2017 com vistas a verificar a aplicação dos recursos do programa (P) 2030 - Educação Básica, e ação 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil, no município de Alagoinhas/BA.

A fiscalização teve por escopo verificar a regularidade da contratação e execução das obras de construção da creche Rua do Catu, implementada por meio de recursos oriundos dos Termos de Compromisso PAC 201103/2011 e 201102/2011, pactuados com o FNDE.

O contrato celebrado em novembro de 2011 com a empresa vencedora da licitação previa a execução de duas creches, contidas em dois lotes distintos. O lote nº 3, que se referia à Creche da Rua do Catu, e que está contido no escopo deste trabalho, somou um montante de R\$ 614.311,07.

## 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. Falhas de execução na construção da Creche localizada na Rua do Catu, Prefeitura não notificou empresa para reparos dos serviços.

##### Fato

A Prefeitura Municipal de Alagoinhas – PMA assinou, em 27 de dezembro de 2011, o Contrato nº 261/2011 com a empresa C.S.I. Prestação de Serviços Ltda, CNPJ nº 02.307.142/0001- 21, vencedora da Concorrência Pública – CP nº 03/2011, para construção de creches na Baixa da Candeia e Rua do Catu, nos valores de R\$ 611.604,11 e R\$ 614.311,07, lotes 02 e 03, respectivamente, totalizando R\$ 1.225.915,18.

Da inspeção *in loco* realizada pela equipe de fiscalização da CGU-BA, foram observados diversos problemas originados da execução dos serviços e acabamento final da obra:

1 – Alagamento no pátio interno coberto ocasionado pelas águas pluviais escorridas do acesso principal (foto 1) em direção ao centro do pátio. Conforme narrativas da Diretora e Vice-Diretora da Creche, após as chuvas de grande intensidade que ocorreram na noite anterior e madrugada na cidade de Alagoinhas, não foi possível o funcionamento normal da creche naquele dia, e, por consequência, foram suspensas as aulas e as crianças tiveram que retornar aos seus lares.

Analizando, detalhadamente, o projeto arquitetônico, mais especificamente as pranchas ARQ 11/14 e AP 07/16 constata-se a inexistência de drenagem de águas pluviais originadas do acesso com pergolado. Por outro lado, comprova-se, também, a ausência de indicadores ou cimento do piso no sentido de direcionar às águas no sentido oposto ao pátio interno coberto.



*Foto 18 - Acesso principal da Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

2 – Esquadria de alumínio da janela localizada na sala de Crianças de 2 anos apresentando infiltração de água de chuva (foto 2). Conforme depoimento da Diretora da creche, essa infiltração se originou da vedação da janela, em razão das fortes chuvas.



*Foto 19 – Sala de alunos de 2 anos com piso com água pluvial originada da esquadria de alumínio, Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

3 – Diversos pontos de infiltração localizados nos tetos e paredes.

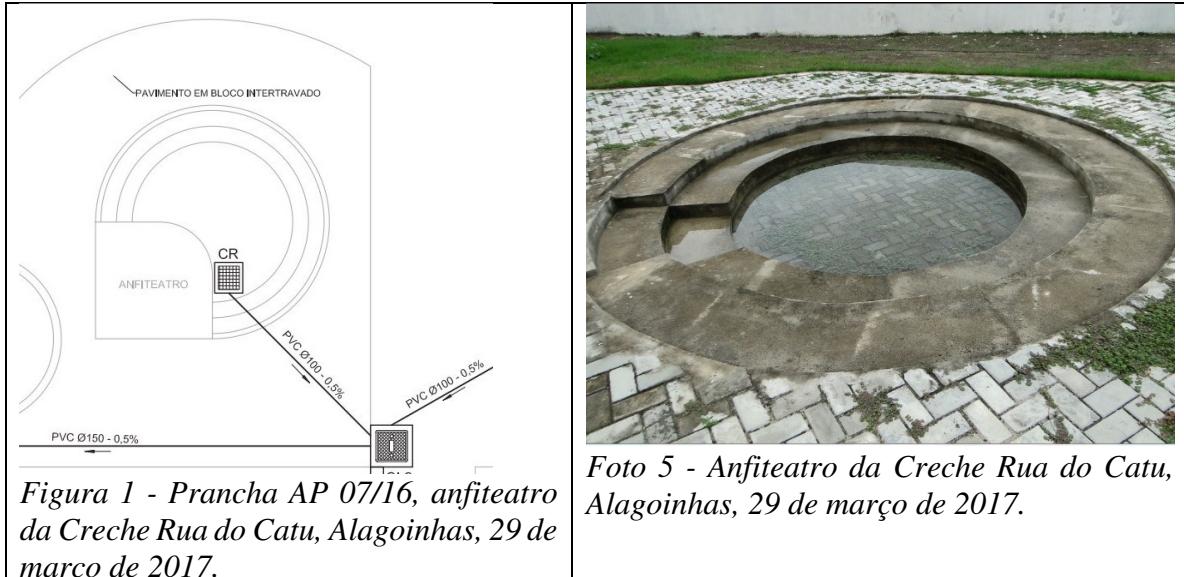
A contratada executou precariamente as obras destinadas ao escoamento de águas pluviais, ocasionando intensa infiltrações nas paredes e tetos da Creche, como se pode verificar nas fotos 3 e 4 a seguir.



*Foto 20 - Fachada da Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

	<i>Foto 21 - Detalhe de infiltração parede da fachada da Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.</i>
--	---

4 – A contratada não instalou o ralo para drenagem de águas pluviais no anfiteatro, como se pode ver na foto 5, em desacordo ao projeto arquitetônico Prancha AP 07/16 (figura 1).



5 – Casa de gás servindo de depósito de lixo seletivo (foto 6), devido à ausência de tubulação apropriada entre a casa de gás e a cozinha. Apesar da Prancha ARQ 02/14 constar a construção da casa de gás, não há previsão de tubulação para o gás, bem como, de instalação de coifa na cozinha (foto 7).

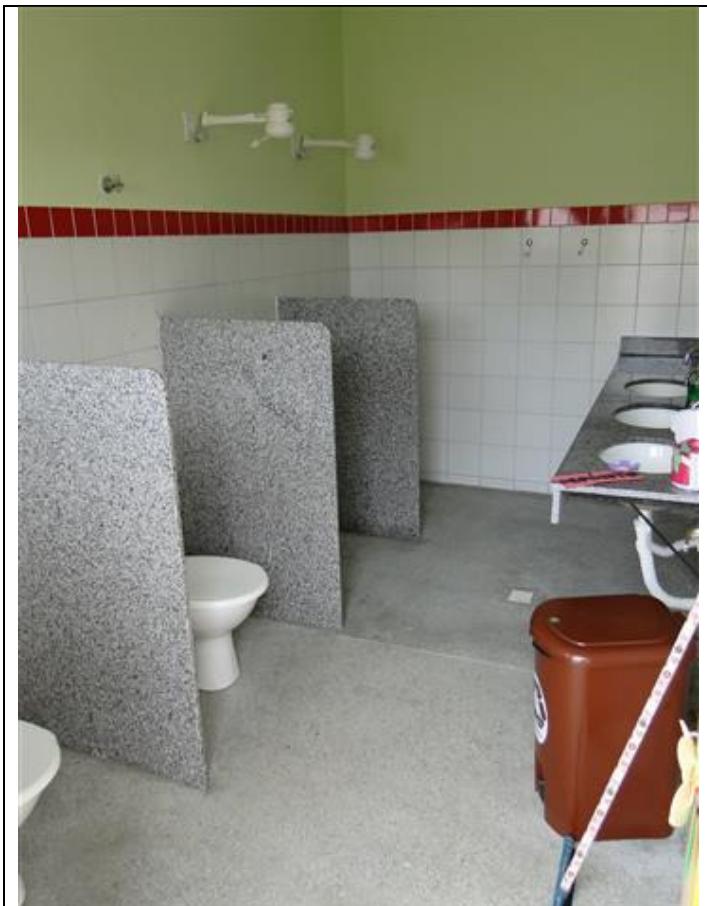


6 – Sanitários de funcionários sem portas e divisórias em granito fora de especificação.

A contratada não executou corretamente a construção dos sanitários de funcionários, haja vista que não foram instaladas portas nas cabines dos vasos sanitários, como também, a altura das

divisórias em granito é incompatível com o especificado em projeto arquitetônico (prancha ARQ. 08/14). As divisórias em granito instaladas medem 0,80x1,20m, quando deveriam ser 0,80x1,80m.

Outrossim, constatou-se que nos boxes dos chuveiros o piso não tem desnível adequado, o que ocasiona em alagamento do restante do piso do sanitário, como mostrado na foto 8 a seguir.



*Foto 8 - Banheiro de funcionários, boxes sem porta, divisórias em granito fora de especificação, Creche, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

7 – Sanitários para Portador de Necessidade Especial - PNE construídos fora de Norma Técnica.

A contratada não executou e, também, não instalou os equipamentos previstos na Norma Técnica – NBR 9050/2004 e indicadas no projeto arquitetônico (pranchas ARQ. 02/14 e 10/14).

Apesar da indicação em projeto, as portas foram executadas sem os dispositivos de segurança elencados pela Norma Técnica como puxador horizontal e revestimento resistente à impactos em sua parte inferior (fotos 9 e 10):



*Foto 9 - Porta de acesso ao PNE feminino, Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 10 - Porta de acesso ao PNE masculino, Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

A despeito de indicação em projeto e planilha licitatória, as barras de apoio em alumínio anodizado não foram instaladas nos sanitários, como se pode comprovar nas fotos 11 e 12, além das papeleiras que estão posicionadas em local inadequado:



*Foto 11- Ausência de barras de apoio no sanitário PNE feminino, Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 12 - Ausência de barras de apoio no sanitário PNE masculino, Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

Observa-se ainda a instalação de bacias sanitárias com caixa acoplada e não bacias sanitárias simples, diferente do especificado em planilha e no projeto. Neste caso, a Norma atenta para a garantia de instalação da barra na parede do fundo, “(...) de forma a se evitar que a caixa seja utilizada como apoio. A distância mínima entre a face inferior da barra e a tampa da caixa acoplada deve ser de 0,15 m, (...)”.

Conclusão:

Conforme a Orientação Técnica do IBRAOP nº003/2011, os Gestores Públícos, durante o prazo quinquenal de garantia, são obrigados a notificar os responsáveis pelos defeitos verificados nas obras públicas, por quaisquer defeitos verificados nos serviços, sendo que a responsabilidade das empresas é objetiva.

A omissão do gestor ou a realização de quaisquer despesas para as correções são tipificadas pelo art. 10 da Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, que define: “Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei. ”

Em que pese o exposto, não foi comprovado que os gestores de Alagoinhas adotaram qualquer medida com vistas a notificar a empresa contratada para reparar as falhas construtivas apontadas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

“Trata-se de obra licitada, contratada, acompanhada, medida, atestada, recebida e paga pela gestão anterior.

Ao assumirmos a administração do Município, a referida unidade escolar já se encontrava em pleno funcionamento, inexistindo qualquer elemento ou indício que justificasse a realização de auditoria naquela ou em outra edificação em funcionamento no Município.

Ao tomarmos conhecimento dos fatos constantes neste relatório, não restou à Administração outra opção que não a abertura de processo administrativo (nº7776/2017), no qual será observado o devido processo legal e, ao final, a responsabilização dos envolvidos. Até lá, não é possível proferir, sem o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, qualquer esclarecimento ou decisão acerca dos achados apresentados.”

### **Análise do Controle Interno**

Na justificativa apresentada, o atual gestor municipal afirma que adotou providências para apuração de responsabilidade, por meio do Processo Administrativo nº 7776/2017. Apesar disso, não comprovou tal fato, bem como não informou ter adotado qualquer outra providência para exigir da empresa executora os reparos devidos.

## **2.1.2. Superfaturamento de quantidades no valor de R\$ 52.465,81 na construção da Creche Rua do Catu.**

### **Fato**

Da fiscalização realizada pela CGU nas obras de execução da Creche da Rua do Catu foi identificado um superfaturamento no valor de R\$ 52.465,81, relacionado aos pagamentos por serviços/materiais não executados/entregues (superfaturamento de quantidades).

Por meio das planilhas orçamentárias e boletins de medição, relacionados na tabela 01 a seguir e inspeção *in loco* feita na Creche, pôde-se avaliar o impacto financeiro causado a partir das falhas de execução, dos materiais e equipamentos não instalados e dos serviços previstos e não executados.

*Tabela 01: Boletins de Medição e seus Processos de Pagamento.*

<b>BOLETIM MEDIÇÃO</b>	<b>PROCESSO DE PAGAMENTO</b>	<b>VALOR NOTA FISCAL (R\$)</b>
1	PP1430/2012	75.779,58
2	PP1700/2012	38.137,11
3	PP1926/2012	20.332,94
4	PP2121/2012	35.949,34
5	PP2311/2012	26.166,03
6	PP 116/2013	67.819,68
7	PP 291/2013	61.010,12
8	PP566/2013	35.255,41
9	PP891/2013	54.363,19
10	PP1244/2013	36.812,75
11	PP1452/2014	20.317,66
12	PP1620/2014	20.317,66
12	PP1021/2014	41.052,52
13	PP1452/2014	80.317,66
14	PP1584/2014	51.154,83
15	PP470/2014	29.842,25
<b>TOTAL</b>		<b>694.628,73</b>

Fonte: Processos de pagamentos realizados pela Prefeitura de Alagoinhas.

Os valores somados pagos a maior, tendo por base os dados constantes nos Processos de Pagamentos e seus respectivos Boletins de Medição nº 01 a nº 15 são considerados superfaturamento de quantidades totalizando o valor de R\$ 52.465,81, conforme tabela 02 a seguir.

*Tabela 02: Serviços não executados e parcialmente executados.*

<b>Item</b>	<b>Descrição dos serviços</b>	<b>Un</b>	<b>Quant. paga</b>	<b>Quant. medida (instalada)</b>	<b>Difer.</b>	<b>Preço unit. (R\$)</b>	<b>Superfat. (R\$)</b>

A	B	C	D	E	F = D - E	G	H = F x G
5.2.3	Divisória de banheiros e sanitários em granito com espessura de 2cm polido assentado com argamassa traço 1:4	m <sup>2</sup>	38,73	8,00	30,73	324,85	2.598,80
6.1.7	Porta de Madeira - e Banheiros Sanitários completa inclusive targeta metálica	und.	13	0	13	228,34	2.968,42
9.6	Revestimento cerâmico de paredes PEI III - cerâmica 20 x 20 cm - incl. rejunte - conforme projeto	m <sup>2</sup>	776,42	432,03	344,39	67,55	23.263,54
9.7	Revestimento cerâmico de paredes PEI III - cerâmica 10 x 10 cm - incl. rejunte - conforme projeto	m <sup>2</sup>	309,88	204,94	104,94	67,55	7.088,697
10.3	Piso de alta resistência em massa granilítica	m <sup>2</sup>	576,50	513,25	63,25	52,34	3.310,50
10.4	Piso cerâmico esmaltado PEI IV - 20 x 20 cm - incl. rejunte - conforme projeto	m <sup>2</sup>	29,16	14,58	14,58	67,55	984,88
10.5	Lastro de areia para o playground	m <sup>3</sup>	40,8	0	40,8	67,46	2.752,37
10.8	Piso de pedra rolada	m <sup>2</sup>	236,30	168,15	68,15	37,65	2.565,85

11.4	Roda meio em madeira (largura=10cm)	m	168,90	0	168,90	12,05	2.035,25
14.3.2.4	Caixa de ralo em alvenaria com fundo em concreto 40x40cm	m <sup>2</sup>	2	0	2	87,02	174,04
17.4	Lavatório em granito cinza andorinha, espessura 2cm, conforme projeto.	m	12	0	12	176,68	2.120,16
16.1.1	Lavatório louça branca, sem coluna, torneira metálica cromada simples, (válvula, sifão e engate flexível cromados)	und.	4	2	2	103,24	206,48
16.1.2	Porta sabonete líquido fornecimento	und.	4	2	2	20,56	41,12
16.1.3	Vaso sanitário sifonado, para válvula de descarga, em louça branca, com acessórios, inclusive assento plástico, anel de vedação, tubo pvc ligação - fornecimento e instalação	und.	4	2	2	358,09	716,18
16.1.4	Torneira cromada 3/4" para jardim ou tanque, padrão alto	und.	4	2	2	24,86	49,72
16.1.5	Instalação de papeleira - fornecimento e colocação	und.	4	2	2	34,40	68,80

16.1.6	Barra de apoio em alumínio anodizado para deficientes físicos.	m	8	0	8	12,00	96,00
20.1.2	Banco em concreto armado tipo 1 (1,30x1,40m), conforme projeto	un	15	0	15	95,00	1.425,00
<b>Total</b>							<b>52.465,81</b>

Fonte: Planilha orçamentária contratual e boletins de medição.

Durante a análise dos documentos, foram identificadas incompatibilidades quanto ao quantitativo de elementos efetivamente executados ou instalados e, por consequência, no valor total pago. O detalhamento a seguir aborda as ocorrências de maior relevância na planilha orçamentária e passíveis de levantamento a partir das informações fornecidas:

### **3.1. Item 9.6 - Revestimento cerâmico de paredes PEI III - cerâmica 20x20 cm - incl. rejunte - conforme projeto**

O projeto de arquitetura FNDE (ARQ 02/14, 03/14, 04/14, 08/14 09/14 e 10/14) e memorial descritivo definem o tipo de revestimento adequado para as paredes internas, bem como a altura necessária para a aplicação deste revestimento de acordo com o ambiente em questão, a saber especificamente:

- Bloco Pedagógico: Cerâmica 20x20 cm branco gelo PEI 3 até a altura de 1,10 m do piso, além do rodameio de 10cm em madeira natural instalado a 1,10m do piso;
- Banheiros: Cerâmica 20x20cm branco gelo PEI 3 até a altura de 1,70 m do piso, além de rodameio em cerâmica 10x10 cm a 1,70 m do piso – vermelho feminino e azul masculino; e
- Bloco de Serviços: Cerâmica 20x20 cm branco gelo PEI 3 do piso ao teto.

No entanto, observa-se pelas fotografias obtidas em campo que tal revestimento foi executado parcialmente. A altura mínima de revestimento especificada em projeto e quantificada nas planilhas para os ambientes do bloco pedagógico e sanitários foi desrespeitada e atendida em, no máximo, 90 cm e 1,50 m respectivamente.

Considerando a cerâmica especificada em projeto de 20x20 cm e a altura definida para os ambientes do bloco pedagógico igual a 1,10 m, a contratada deveria executar no mínimo cinco fiadas de revestimento cerâmico no perímetro interno das salas (fotos 13 a 20).



Foto 13: Sala multiuso. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.

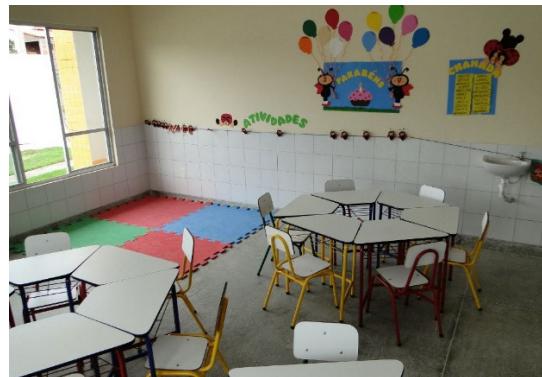


Foto 14: Sala multiuso. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.



Foto 15: Creche I. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.



Foto 16: Creche II. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.

No caso dos sanitários, considerando a cerâmica especificada em projeto de 20x20 cm e a altura definida para estes ambientes igual a 1,70 m, a contratada deveria executar no mínimo oito fiadas de revestimento cerâmico no perímetro interno dos ambientes (fotos 17 a 20).



Foto 17: Sanitário PNE Masculino. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.



Foto 18: Sanitário PNE Feminino. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.



Foto 19: Banho Creche I. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.



Foto 20: Sanitário Creche II. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.

A partir destas premissas, pôde-se afirmar que a quantidade de cerâmicas tamanho 20x20 cm assentadas na edificação é menor do que aquela especificada em planilha. Neste caso, o item foi pago integralmente conforme documentação.

Sendo assim, a área de aplicação deste material pela construtora na edificação é aproximadamente igual à 432,03 m<sup>2</sup>, distribuídos conforme tabela 03 a seguir:

Tabela 03: Área de cerâmica aplicada

AMBIENTE	ÁREA (m <sup>2</sup> )
<b>Bloco pedagógico</b>	
Sala multiuso	17,63
Reposo	11,38
Creche I	16,72
Creche II	15,41
Creche III	16,74
Pré escola	16,10
<b>Bloco de serviços</b>	
Cozinha	64,92
Despensa	25,67
Dml	17,99
Lavanderia	26,44

Lactário	14,75
Higienização	6,22
Copa funcionários	34,47
<b>Banheiros</b>	
Banho creche I	17,53
Sanit. Creche II	24,13
Sanit creche III (san. Fem.)	27,90
Sanit. Pré escola (san. Masc.)	24,23
Pne feminino	11,13
Pne masculino	11,13
Sanit. Funcionário fem.	17,34
Sanit. Funcionário masc.	14,20
<b>Total</b>	<b>432,03</b>

O quantitativo de cerâmicas executado a menor – em relação àquela especificada na documentação licitatória, é de aproximadamente 61,18 m<sup>2</sup>. No entanto, este item teve sua quantidade aditada no termo aditivo nº 023/13 em 283,21 m<sup>2</sup> (item 9.6 da planilha contratual), aproximadamente 57% da quantidade inicial, perfazendo um total de 344,39 m<sup>2</sup> do material sem a aplicabilidade justificada de acordo com documentação contratual (tabela 04).

*Tabela 04: Custo total de cerâmica não aplicada.*

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Preço Unit.	Preço total
9.6	Revestimento cerâmico para piso ou parede	m2	344,39	67,55	23.263,85

### **3.2. Piso de alta resistência em massa granilítica, inclusive polimento e enceramento – Item 10.3.**

A prancha ARQ 11/04 especifica o piso de alta resistência em massa granilítica para uma área de 513,25m<sup>2</sup>, compatível com o executado pela construtora, conforme fotografias realizadas in loco. Cabe ressaltar que o piso aparenta não ter recebido o devido polimento. No entanto, este item (10.3 da planilha contratual) também teve o seu quantitativo aditado em 63m<sup>2</sup>, o que

corresponde à aproximadamente 12%, aditamento este incompatível com o efetivamente executado de acordo com as fotografias (tabela 05):

*Tabela 05: Custo total de piso de alta resistência não aplicado.*

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Preço unit.	Preço total
10.3	Piso de alta resistência em massa granilítica	m2	63,25	52,34	3.310,50

### **3.3. Revestimento cerâmico de paredes PEI III - cerâmica 10x10 cm - incl. rejunte - conforme projeto – Item 9.7**

O projeto de arquitetura (ARQ 02/14, 03/14, 04/14, 05/14, 08/14, 09/14 e 10/14) e memorial descritivo definem o tipo de revestimento adequado para as paredes externas, a saber especificamente:

- Paredes externas: revestimento de pintura acrílica sobre reboco desempenado fino e base em cerâmica 10X10 cm até a altura de 0,50 m do piso;
- Paredes dos banheiros: faixa de cerâmica 10x10 cm nas cores vermelha (feminino) e azul (masculino), a 1,70m do piso;
- Pórtico frontal: Revestimento em cerâmica 10x10 cm na cor vermelha;
- Molduras externas de portas e janelas.
- Pilares (exceto aqueles dos solários): Revestimento em cerâmica 10x10 cm até a altura de 1,10 m.

Ao analisar as fotografias obtidas em campo, observa-se que o revestimento 10x10 foi executado parcialmente, alguns pilares, molduras de portas e fachadas externas permanecem sem o acabamento (fotos 21 a 24).



*Foto 21: Ausência da moldura em cerâmica 10x10cm na porta do depósito. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 22: Ausência de revestimento nos pilares. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 23: Ausência da faixa em cerâmica 10x10cm no banho da creche I. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 24: Ausência de revestimento nos pilares e na parede externa da lateral esquerda e ao fundo. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

Pode-se afirmar que a quantidade de cerâmicas tamanho 10x10 cm assentadas na edificação é menor do que aquela especificada em planilha, apesar da impossibilidade de se chegar em um número exato apenas pelas fotografias apresentadas. Da mesma forma, o item foi pago integralmente conforme documentação e, pelos registros fotográficos, também é possível afirmar a inexistência de qualquer novo elemento edificado além daqueles contidos nos documentos da FNDE.

No entanto, este item teve sua quantidade aditada no Termo Aditivo nº 023/13 em 104,94 m<sup>2</sup>, aproximadamente 51% do quantitativo inicial, aditamento este incompatível com o efetivamente executado de acordo com as fotografias (tabela 06):

*Tabela 06: Custo total de revestimento cerâmico 10x10 cm não aplicado.*

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Preço Unit.	Preço total
------	-----------	-------	--------	-------------	-------------

9.7	Revestimento cerâmico de paredes PEI III - cerâmica 10x10 cm	m2	104,94	67,55	7.088,697
-----	--	----	--------	-------	-----------

### **3.4. Item 10.8 - Piso de pedra rolada.**

O piso em pedra rolada especificado em projeto foi executado parcialmente pela contratada, como pode ser comprovado através das imagens (01, 02 e 03) e fotos (25, 26 e 27) a seguir.

O traçado elaborado no projeto está divergente do executado e quantidade de material empregada está aquém daquela contida na planilha de orçamento, apesar da impossibilidade de se chegar em um número exato apenas pelas fotografias apresentadas. No entanto, o item foi pago integralmente conforme documentação e, pelos registros fotográficos.

Da mesma maneira, este item (10.8) teve sua quantidade aditada no Termo Aditivo nº 023/13 em aproximadamente 40%, aditamento este incompatível com o efetivamente executado de acordo com as fotografias.

Tabela 07: Custo total de pedra rolada não aplicada.

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Preço unit.	Preço total
10.8	Piso de pedra rolada	m2	68,15	37,65	2.565,85

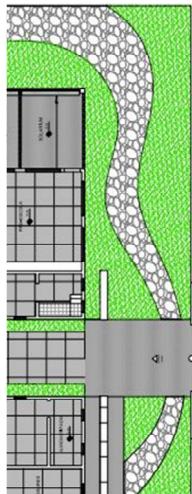


Figura 02: Prancha ARQ 11/14

*Foto 25: Área externa frontal. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

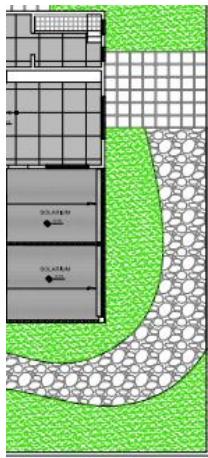


Figura 03: Prancha ARQ 11/14



Foto 26: Área externa lateral esquerda. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.

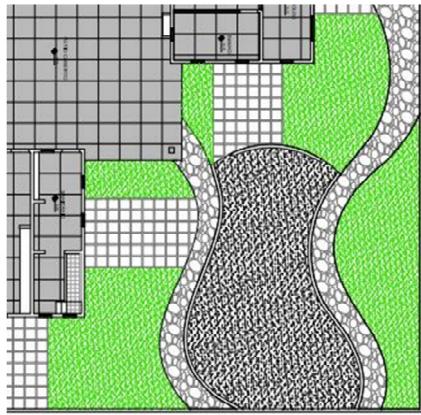


Figura 04: Prancha ARQ 11/14



Foto 27: Área externa posterior. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.

### **3.5. Item 10.4. - Piso cerâmico esmaltado PEI IV - 20x20 cm - incl. rejunte - conforme projeto.**

A planilha orçamentária e projeto arquitetônico indicam o revestimento em cerâmica esmaltada 20x20 PEI IV em áreas específicas na cozinha, lactário, sanitários Creche II, III e Pré-escola (projeto de arquitetura, prancha 11/04 – Paginação de pisos e paisagismo). O somatório das áreas de projeto perfaz um total de 14,58 m<sup>2</sup>.

No entanto, considerando a impossibilidade de se chegar em um número exato apenas pelas fotografias apresentadas, observa-se que a cerâmica foi aplicada somente em parte dos locais indicados, conforme fotografias 28 a 31 a seguir.

Ainda assim o seu quantitativo foi aditado em 100%, sem qualquer justificativa (tabela 08):

*Tabela 08: Custo total de revestimento cerâmico PEI IV 20x20cm não aplicado.*

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Custo unit.	Custo total
10.4	Piso cerâmico esmaltado PEI IV - 20 x 20 cm - incl. rejunte	m2	14,58	67,55	984,88



*Foto 28: Cozinha – Área para panelões. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 29: Cozinha – Área do preparo de verduras. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 30: Sanitário Creche II. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 31: Lactário. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

### **3.6. Demais elementos construtivos.**

Observa-se ainda pelas fotografias outras inconsistências quanto à execução dos serviços, todos medidos e pagos conforme boletins de medição, a saber:

3.6.1. A altura das divisórias nos sanitários em granito (item 5.2.3 da planilha contratual) é incompatível com o especificado em projeto arquitetônico (prancha ARQ. 08/14) para os sanitários de funcionários masculino e feminino, especificada com 1,80 m. Foram executadas 05 divisórias, com dimensões aproximadas iguais a 0,80x1,20 cada, perfazendo um total de 4,80 m<sup>2</sup> de divisórias em granito executadas em desconformidade com o projetado, sendo inviável o seu reaproveitamento. De acordo com o projeto, a metragem real é igual a 8,00 m<sup>2</sup>, com um preço total igual a **R\$ 2.598,80**.

3.6.2 Drenagem na laje de piso do anfiteatro mal executada ou inexistente, em desconformidade com o especificado no projeto hidráulico de águas pluviais, AP 07/16, figura 05 e foto 32

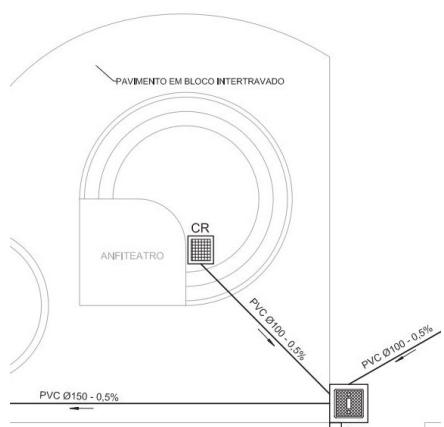


Figura 05: Prancha AP 07/16



Foto 32: Anfiteatro. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.

De acordo com informações colhidas em campo, é possível afirmar e confirmar através das fotografias a inexistência do item 14.3.2.4 - Caixa de ralo em alvenaria com fundo em concreto, 40x40 cm especificado na prancha AP 07/16. Cabe ressaltar que, este elemento construtivo de drenagem de águas pluviais foi aditado em 100%, com um custo total igual a R\$174,00.

Não é possível afirmar através das fotos a execução do item 14.3.1.1 - Tubo de PVC esgoto série R, ponta e bolsa com anel de borracha, Ø100mm, inclusive conexões conforme projeto da rede de drenagem. A quantidade prevista em projeto para o trecho é de aproximadamente 4 m.

Neste caso, apesar dos valores atribuídos aos elementos construtivos serem de pouca relevância no custo total da obra, a ausência deles ou a sua execução ineficiente tem por consequência um equipamento inviável na sua utilização após o período de chuvas, como demonstrado na foto.

### **3.7 Elementos construtivos pagos e não executados.**

Além daqueles itens executados parcialmente conforme quantitativo constante da planilha contratual, na análise das fotografias obtidas em campo, observa-se ainda uma quantidade de itens construtivos efetivamente medidos, porém não executados.

Aqueles cujo valor possui maior relevância na planilha orçamentária são:

3.7.1. Ausência de rodameio em madeira natural (item 11.4 da planilha contratual) nas salas de aula, sala multiuso e repouso (fotos 21 e 22). Este item ainda teve sua quantidade aditada em 69%. Custo total igual a R\$ 2.035,25.



*Foto 21: Ausência do rodameio em madeira natural no berçário. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 22 Ausência do rodameio em madeira natural na sala de aula. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

3.7.2. Ausência de portas para as cabines existentes nos sanitários feminino, masculino e de funcionários, item 6.1.7 da planilha contratual (fotos 23 e 24). Custo total igual a R\$ 2.968,42.



*Foto 23: Ausência das portas das cabines no sanitário feminino de funcionários. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 24: Ausência das portas das cabines no sanitário feminino de funcionários. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

3.7.3. Ausência de lavatórios em granito cinza andorinha conforme especificado em projeto. Este item (17.4 da planilha contratual) ainda teve sua quantidade aditada em 26,32%. Custo total igual a R\$ 2.120,16.

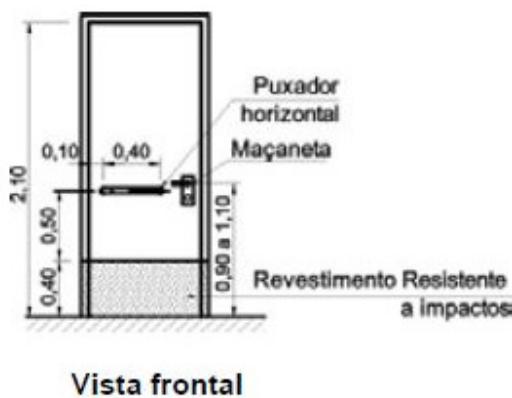
3.7.4 Ausência de lastro de areia para o playground, conforme especificado na prancha ARQ 11/14, item 10.5 da planilha contratual. Este item ainda teve sua quantidade aditada em 43,66%. Custo total igual a R\$ 2.752,37.

3.7.5 Ausência dos bancos em concreto armado, conforme especificado na prancha ARQ 01/14, item 20.1.2 da planilha contratual. Este item ainda teve sua quantidade aditada em 36,36%. Custo total igual a R\$ 1.425,00.

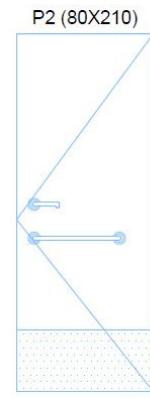
### **3.8. Inconsistências construtivas – acessibilidade.**

O projeto arquitetônico FNDE para os sanitários PNE masculino e feminino constantes nas pranchas ARQ 02/14 e 10/14 apresenta os equipamentos mínimos necessários conforme a NBR 9050/2004. No entanto, observa-se que tais equipamentos não foram adotados na obra, a saber:

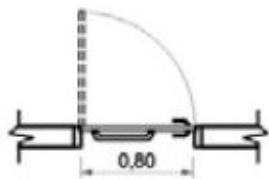
3.8.1 Para as portas de acesso aos sanitários (largura mínima de 80cm), a norma sinaliza em seu item 6.9.2.3: “As portas devem ter condições de serem abertas com um único movimento e suas maçanetas devem ser do tipo alavanca, instaladas a uma altura entre 0,90 m e 1,10 m. Quando localizadas em rotas acessíveis, recomenda-se que as portas tenham na sua parte inferior, inclusive no batente, revestimento resistente a impactos provocados por bengalas, muletas e cadeiras de rodas, até a altura de 0,40 m a partir do piso, (...).”



Vista frontal



Vista frontal



Vista superior

*Figura 06: Exemplo de porta com revestimento e puxador horizontal. Fonte: NBR 9050/2004*

*Figura 07: Porta do sanitário PNE. Fonte: FNDE 2012, prancha ARQ 13/14*

Apesar da indicação em projeto, as portas foram executadas sem os dispositivos de segurança elencados pela norma como puxador horizontal e revestimento resistente à impactos em sua parte inferior (foto 25 e 26):

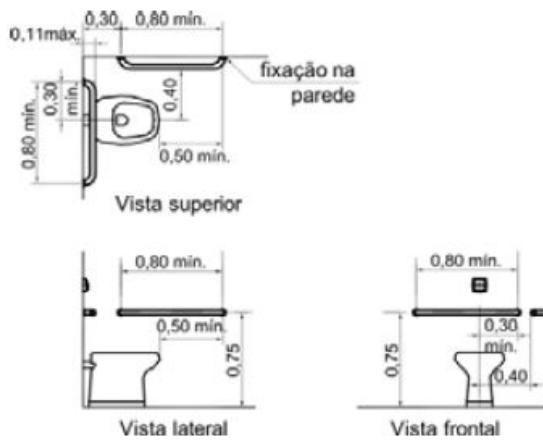


*Foto 25: Porta de acesso ao PNE Feminino. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

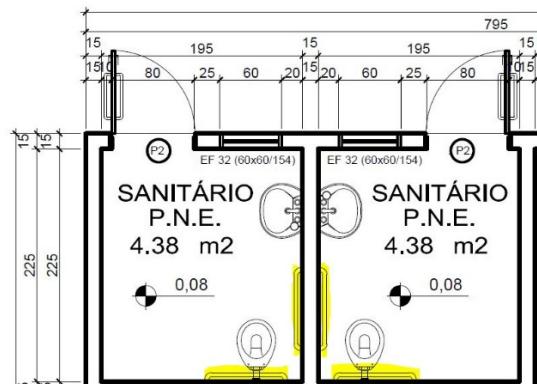


*Foto 26: Porta de acesso ao PNE Masculino. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

3.8.2. Para a localização das barras de apoio, as seguintes condições devem ser atendidas, sinalizadas na norma no item 7.3.1.2: “(...) junto à bacia sanitária, na lateral e no fundo, devem ser colocadas barras horizontais para apoio e transferência, com comprimento mínimo de 0,80 m, a 0,75 m de altura do piso acabado (medidos pelos eixos de fixação). A distância entre o eixo da bacia e a face da barra lateral ao vaso deve ser de 0,40 m, estando esta posicionada a uma distância mínima de 0,50 m da borda frontal da bacia. A barra da parede do fundo deve estar a uma distância máxima de 0,11 m da sua face externa à parede e estender-se no mínimo 0,30 m além do eixo da bacia, em direção à parede lateral, (...)".



*Figura 08: Exemplo Bacia sanitária - Barras de apoio lateral e de fundo. Fonte: NBR 9050/2004.*



*Figura 09: Planta Sanitário PNE - Disposição dos equipamentos. Fonte: NBR 9050/2004.*

Apesar da indicação em projeto e na planilha licitatória – item 16.1.6, as barras de apoio em alumínio anodizado não foram instaladas nos sanitários, como se pode comprovar nas fotos 27 e 28, além das papeleiras que estão posicionadas em local inadequado:

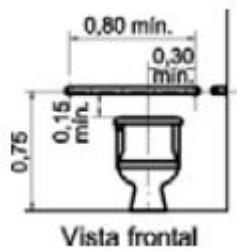


*Foto 27: Ausência de barras de apoio no sanitário PNE feminino. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*



*Foto 28: Ausência de barras de apoio no sanitário PNE masculino. Creche Rua do Catu, Alagoinhas, 29 de março de 2017.*

Observa-se ainda a instalação de bacias sanitárias com caixa acoplada e não bacias sanitárias simples, diferente do especificado em planilha – item 16.1.3 e no projeto. Neste caso, a norma atenta para a garantia de instalação da barra na parede do fundo, “(...) de forma a se evitar que a caixa seja utilizada como apoio. A distância mínima entre a face inferior da barra e a tampa da caixa acoplada deve ser de 0,15 m, (...)”.



*Figura 10: Bacia sanitária com caixa acoplada. Fonte: NBR 9050/2004*

Cabe ressaltar que, todos os elementos construtivos que compõem o item 16.1 – SANIT. PNE - (Portadores de Necessidades Especiais) da planilha licitatória tiveram suas quantidades aditadas no Termo Aditivo 023/2013.

O custo total referente aos itens pagos e não executados, inclusive os aditados, foi de R\$1.130,30 e incluído na tabela 02.

### **3.8. Conclusão:**

Diante do exposto, fica demonstrada a ocorrência de superfaturamento de quantidades no valor de R\$ 52.465,81, o qual representa 7,55% do valor total pago pela obra.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

“Ao assumirmos a administração do Município, a referida unidade escolar já se encontrava em pleno funcionamento, inexistindo qualquer elemento ou indício que justificasse a realização de auditoria naquela ou em outra edificação em funcionamento no Município.

Ao tomarmos conhecimento dos fatos constantes neste relatório, não restou à Administração outra opção que não a abertura de processo administrativo (nº7776/2017), no qual será observado o devido processo legal e, ao final, a responsabilização dos envolvidos. Até lá, não é possível proferir, sem o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, qualquer esclarecimento ou decisão acerca dos achados apresentados.”

### **Análise do Controle Interno**

Na justificativa apresentada, o atual gestor municipal afirma que adotou providências para apuração de responsabilidade, por meio do Processo Administrativo nº 7776/2017. Não obstante isso, não comprovou tal fato, bem como não comprovou ter adotado qualquer outra providência, seja administrativa ou judicial, para exigir da empresa a restituição dos valores pagos indevidamente e a responsabilização dos agentes envolvidos.

## **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. Existência de cláusulas restritivas no Edital da CP nº 003/2011 prejudicaram a ampla concorrência de empresas interessadas na construção de creche escolar.**

#### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Alagoinhas - PMA realizou, em 22 de novembro de 2011, licitação na modalidade Concorrência Pública nº 03/2011, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para construção de três unidades escolares de educação infantil do Próinfância, conforme Termo de Compromisso PAC 201103/2011 e 201102/2011 celebrados com o FNDE.

Dessa licitação sagrou-se vencedora dos lotes 2 e 3 a empresa C.S.I. Prestação de Serviços Ltda, CNPJ nº 02.307.142/0001- 21, com proposta no valor de R\$ 1.225.915,18, sendo celebrado o Contrato nº 261/2011. O lote 2 referiu-se à Creche da Baixa da Candeia enquanto que o lote 3 tratava da Creche da Rua do Catu.

De acordo com o Termo Aditivo nº 03 do Contrato nº 261/2011, o lote 02 foi integralmente suprimido do escopo do contrato celebrado, sem qualquer justificativa. Assim sendo, somente a Creche Rua do Catu foi construída pela empresa C. S. I. Prestação de Serviços Ltda.

Em análise ao Edital, verificou-se a existência das cláusulas restritivas citadas a seguir.

- 1) Exigência de pagamento da taxa para retirar o Edital.

O Edital determinou, no item 1.2.1., que devia ser paga a taxa de R\$ 300,00 para a sua retirada juntamente com a mídia de CD, sendo que tal prática é vedada, conforme jurisprudência já pacífica do TCU.

De acordo com o Tribunal, só podem ser cobrados os custos da reprodução gráfica do material, o que não é o caso da licitação analisada. Segue abaixo trecho do Acórdão nº 1453/2009 – Segunda Câmara, que corrobora o entendimento da ilegalidade destas exigências do instrumento convocatório:

*Adote providencias no sentido de não prever nos editais de licitação:*

- *cobrança de taxas ou emolumentos além do valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida, tendo em vista o art. 32, § 5º, da Lei 8.666/1993;*
- *provas de recolhimento do valor do edital, como requisito de qualificação técnica e econômica dos licitantes, por não ser indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações, em face do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.*

- 2) Vedaçāo da participação de empresas sob o regime de consórcio.

No item 6.4. do Edital consta a proibição da participação de empresas em forma de consórcio. Essa proibição, sem que essa seja motivada no processo administrativo que instrui a tomada de preços, contraria a determinação do Art. 33, da Lei nº 8.666/93, bem como o entendimento do Tribunal de Contas da União, exposto através dos Acórdãos TCU nº 1.636/2007 – Plenário, 1.316/2010 – 1<sup>a</sup> Câmara, 1.102/2009 – 1<sup>a</sup> Câmara e 3.654/2012 – 2<sup>a</sup> Câmara.

3) Exigência de visita técnica prévia.

O Edital exigiu, nos itens 8.1.3. V. e V.I., a obrigatoriedade da realização de visita técnica ao local da obra pelo responsável técnico ou preposto das empresas participantes do certame, para tanto, fixou ainda os dias 14, 15 e 16 de dezembro de 2011, das 08:00h as 13:00h para tal visita, a qual deveria ser agendada previamente.

Segundo o entendimento do TCU, a exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame (Acórdão nº 2477/2009 Plenário). A visita técnica prévia só é cabível quando ela for essencial para o pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos. O contratante deve demonstrar, 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 (Acórdão nº 571/2006 Segunda Câmara).

Tal justificativa não ocorreu nesta licitação.

Segue abaixo o disposto no Acórdão nº 1174/2008 – TCU Plenário:

*Atende o art. 30, inciso III, da Lei no 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 3º, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador.*

Já o Acórdão nº 1731/2008 Plenário estabelece que, a fim de ampliar a competitividade do certame, no caso em que seja necessária a visita técnica prévia, ela pode ser realizada por qualquer preposto da licitante, vedada a exigência da presença do responsável técnico da empresa.

Conforme Acórdão nº 874/2007 Segunda Câmara (Sumário), 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. 3º da Lei no 8.666/1993, ensejando a nulidade do procedimento.

Em suma, a vistoria tem cabimento, como requisito de habilitação, apenas quando for necessário que os potenciais interessados tenham conhecimento do local e das condições de execução do objeto licitado.

4) Exigência de visto da empresa no CREA local na fase de habilitação do processo licitatório.

O Edital determinou, no item 8.1.3., I. que as empresas participantes da licitação devem apresentar a Certidão de Registro da Licitante e de seu responsável técnico para com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) do local da sua sede, contendo, no caso do licitante ser de outro Estado da Federação, o visto do CREA/BA.

A Lei 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro agrônomo, estabelece em seu art. 58 que o visto se faz necessário no momento do exercício da atividade, que somente ocorrerá com a contratação, e não na licitação.

Não há como a Administração solicitar a apresentação de visto como requisito de qualificação técnica sem que incorra no comprometimento do caráter competitivo do certame (Acórdão 1768/2008 – TCU – Plenário).

Assim também dispõe o Acórdão do TCU nº 1328/2010 – Plenário:

*No caso da exigência do visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem das licitantes, é pacífico o entendimento desta Corte de que o instante apropriado para atendimento de tal requisito é o momento de início do exercício da atividade, que se dá com a contratação, e não na fase de habilitação, sob pena de comprometimento da competitividade do certame (decisões 279/1998 e 348/1999 e acórdãos 512/2002, 1.224/2002 e 1.728/2008, todos do Plenário, entre outros).*

(...)

*Visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem somente é exigível por ocasião da contratação.*

5) Exigência de apresentação de índices financeiros em valores indevidos.

O item “Habilitação Econômico-Financeira” do Edital prevê que a empresa participante deve apresentar, para comprovar a sua boa situação financeira, através de seu balanço financeiro, Índice de Liquidez Corrente - ILC maior ou igual a 2,0 e Índice de Endividamento - IE menor ou igual a 0,8.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, essa exigência é indevida, pois só pode o gestor exigir os índices usualmente praticados nas licitações, e os índices habitualmente praticados são de 1,0, e não 2,0 ou 0,8, conforme prevê o Edital da CP nº 03/2011. Segue abaixo trechos de Acórdão do TCU, que corrobora o entendimento:

Acórdão nº 3.197/2010:

*[...] em relação aos atos convocatórios das futuras licitações envolvendo a aplicação de recursos federais, abstinha-se de incluir as seguintes exigências/cláusulas:*

*1.5.2.5 previsão de inabilitação sumária de licitante que apresentar índices de capacidade financeira (ILG, ISG e ILC) inferiores a 1,0 (um), inexistindo previsão da possibilidade de os licitantes que se encontrarem nessa situação comprovarem, por outros meios, como o capital*

*mínimo líquido ou, ainda, prestação de garantia, que detém condições de adimplir com o futuro contrato, conforme franqueado no subitem 7.2 da Instrução Normativa/MARE nº 5/95, e em dissonância com os Acórdãos nos. 948/2007 e 1291/2007 – Plenário e 6613/2009 – 1ª Câmara [...].*

- 6) Profissional com contrato de prestação de serviços celebrado com o mínimo de 60 dias antes da Sessão de Julgamento.

A Cláusula 8.1.3, VII do Edital exigiu:

*VII – A comprovação de que o profissional detentor de atestados de Responsabilidade Técnica integra o quadro permanente da empresa será feita com os seguintes documentos:*

- *Carteira Profissional de Trabalho (C.T. P. S.) ou Ato Constitutivo no caso de Dirigente;*
- *Ficha de Registro de Empregado;*
- *G.F.I. relativa ao mês anterior da entrega da proposta; e*
- *Contrato de prestação de serviços (celebrado há no mínimo 60 dias anteriores a data da sessão).*

A respeito do vínculo do responsável técnico com a empresa, a jurisprudência do TCU considera irregular exigência edilícia de que os profissionais constantes dos atestados apresentados para habilitação técnico-profissional da licitante possuam vínculo permanente com ela na data da licitação, como sócio ou empregado registrado.

O quadro permanente a que se refere a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do vínculo. Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório (Acórdãos 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário);

Não obstante este entendimento, não há qualquer dispositivo legal ou jurisprudencial acerca de prazo mínimo de vínculo contratual preexistente à licitação. Além de ser uma previsão ilegal, não se reveste de mínima razoabilidade tal exigência, sendo irrelevante para a Administração Pública a data em que o profissional criou vínculo com a empresa, bastando apenas o vínculo em si quando da realização da licitação, que, no caso, seria comprovado por meio do contrato de prestação de serviços.

Portanto, esta é mais uma cláusula restritiva imposta pela Prefeitura de Alagoinhas/BA.

- 7) Constar na relação da equipe técnica 01 Técnico de Segurança do Trabalho.  
A Cláusula 8.1.3, VIII do Edital exigiu:

*VIII. Relação de Equipe Técnica proposta para execução dos serviços, acompanhada dos respectivos currículos dos profissionais de nível superior e declaração de cada profissional autorizando a inclusão do seu nome na equipe técnica, devidamente assinada e com firma reconhecida. A Equipe Técnica deve conter no mínimo 01 (um) Técnica de Trabalho.*

De acordo com entendimento do TCU, a respeito da exigência em editais de constar na equipe técnica Técnico de Segurança do Trabalho, o Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara discorre no sentido de se observar a norma regulamentadora do Ministério do Trabalho - NR-04, especialmente quanto ao número de profissionais em relação ao número total de empregados trabalhando no estabelecimento, quando exigir dos licitantes a existência de profissionais de segurança do trabalho como critério de habilitação técnica.

Conforme contido na NR 4 - NORMA REGULAMENTADORA, item 4.2.1.2 “ Para os técnicos de segurança do trabalho e auxiliares de enfermagem do trabalho, o dimensionamento será feito por canteiro de obra ou frente de trabalho”.

Por sua vez, ao classificar a construção da creche, de acordo com o Quadro I - Classificação Nacional de Atividades Econômicas e Quadro II – Dimensionamento dos SESMT, código 41.20-4 - Construção de edifícios, Grau de Risco igual a 3, só seria obrigatório a presença de 01 Técnico de Segurança do Trabalho se houvesse a previsão de 101 a 250 trabalhadores no canteiro de obra.

Por se tratar de uma obra de pequeno porte, com no máximo 50 funcionários em seu pico de serviços, ela não se enquadra nesta classificação, não sendo razoável e legal tal requisito.

Dessa forma, a exigência de 01 Técnico de Segurança do Trabalho é considerada como cláusula restritiva do citado Certame Licitatório.

#### **- Conclusão:**

Desta licitação participaram apenas as seguintes empresas:

- C.S.I. Prestação de Serviços Ltda, CNPJ nº 02.307.142/0001- 21;
- T & F Construções e Empreendimentos Ltda, CNPJ – 04.730.087/0001-03.

Destaca-se o fato de que a Constituição Federal não admite que as licitações contenham cláusulas restritivas à participação dos interessados: art. 37, XXI:

*Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Desta forma, as cláusulas restritivas contidas no Edital podem ter reduzido substancialmente a participação de interessados no Certame, prejudicando sobremaneira a isonomia de certame

e não garantindo que a Administração Pública atingisse um dos seus objetivos principais que é a obtenção da proposta mais vantajosa.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

### **“ A) Irregularidades nos processos licitatórios.**

Diante da similaridade e repetição de problemas verificados em todos os editais de licitação de obras promovidos pela Gestão anterior, reunimos nesse tópico os esclarecimentos que entendemos pertinentes.

Inicialmente não podemos deixar de reiterar que todos os processos questionados foram conduzidos integralmente pela gestão anterior, responsável por sua homologação e lisura. A atual Gestão não efetuou qualquer medição ou pagamento nestas obras. Quando assumimos a administração municipal, as obras já estavam paralisadas ou, conforme o caso, dadas como concluídas.

Não há que se cogitar, também, nesses casos, em qualquer responsabilidade, civil ou administrativa, do ente público - o Município de Alagoinhas. A responsabilidade nesses casos é do agente público envolvido, considerando que as normas constitucionais, legais e infralegais aplicáveis se direcionam ao gestor da época, a quem se imputa, em regra, a responsabilidade pela prestação de contas e de eventuais desvios ou irregularidades, conforme já ressaltado nesta manifestação.

Ademais, entendemos que eventual deficiência na licitação, admitida para permitir a argumentação, não resulta, por si só, na conclusão imediata de prejuízo, nulidade ou necessidade de devolução de recursos. Não há, registra-se, alegação de sobrepreço ou prejuízo nesse sentido, impondo agora ao Município a adoção das medidas para a responsabilização dos envolvidos, resarcimento e conclusão das referidas obras - cujos procedimentos já se encontram em andamento.

Noutro sentido, com relação às exigências restritivas, constantes nos editais, cumpre-nos esclarecer que nenhuma delas vem sendo exigida pela atual gestão.

Nos casos questionados pelos técnicos da CGU, em consonância as recentes decisões do TCU, não podemos deixar de registrar que existem controvérsias e divergência de entendimentos sobre alguns pontos, sobretudo no que se refere à efetiva capacidade das exigências questionadas de restringir efetivamente a competição.

Em muitos casos, o próprio TCU reconhece a irregularidade dessas exigências, mas declara que não houve prejuízos, nem a necessidade de anulação do certame, emitindo determinação para que nos próximos editais estas exigências sejam retiradas.

Não se afigura muito claro e evidente, por exemplo, que a cobrança do valor de R\$300,00 para adquirir um edital de licitação de obra no valor de R\$20 milhões, seja, por si só, suficiente

para impedir a participação de empresas do ramo e com capacidade para participar do referido certame.

O mesmo se diz da exigência de visita técnica para conhecimento das condições de terreno, vedação a participação de consórcios e todas as outras questionadas no relatório. Reforça este argumento o fato de nenhum desses itens ter sido objeto de questionado ou impugnação. Eventual empresa que se sentisse prejudicada efetivamente impugnaria o edital - o que não ocorreu.

O mesmo argumento pode ser utilizado para todas as exigências questionadas que, repete-se, foram realizadas pela gestão anterior e não são lançadas nos editais das licitações promovidas pela atual gestão. O que parece ter ocorrido foi uma repetição de exigências muito comuns em anos anteriores em todo o país. Essas exigências, entretanto, apesar de atualmente condenáveis, não são, por si só, suficientes para concluir que houve efetiva restrição ao caráter competitivo das licitações, até porque 7 ~ contra elas não hour e qualquer impugnação.

Além disso, houve publicação em diário oficial do Município, jornal de grande circulação e Diário Oficial da União, com abrangência superior ao do próprio Diário Oficial do Estado, atendendo ao princípio da publicidade.

Desta forma, impõe-se, nesse aspecto, a delimitação da responsabilidade, limitando-as aos antigos gestores.”

### **Análise do Controle Interno**

O atual gestor municipal afirmou que as cláusulas restritivas constantes em editais anteriores não são mais exigidas pela atual gestão. Não obstante, tal fato não elide a constatação.

A licitação em comento envolveu recursos na ordem de R\$1.225.915,18 e não R\$20.000.000,00, conforme citado pelo gestor na sua justificativa.

O valor de aquisição do edital ou vedação de consórcio por si só pode não implicar em restrição à competitividade do certame. Não obstante, o que se observou nesta licitação foi a reunião de diversas cláusulas restritivas, além das citadas pelo gestor em sua justificativa, que reunidas certamente impuseram obstáculos à ampla participação de interessados. A comprovação de tal fato foi o diminuto número de licitantes.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, foram verificadas impropriedades e irregularidades na aplicação dos recursos do FNDE, relacionadas à contratação e execução dos serviços de construção da creche municipal Rua do Catu.

Foi identificada impropriedade no processo licitatório realizado, com a existência de cláusulas restritivas no seu edital.

Com relação à construção, observou-se a ocorrência de diversos problemas originados da execução dos serviços e acabamento final da obra, bem como foi constatado superfaturamento de quantidades no montante de R\$ 52.465,81.

**Ordem de Serviço:** 201700802

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** ALAGOINHAS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 499.810,09

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 a 31 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares no município de Alagoinhas/BA.

A fiscalização teve por escopo verificar a regularidade da contratação e execução das obras de construção de quadra poliesportiva coberta com vestiários, na rua São Lázaro, bairro Santa Terezinha, no município de Alagoinhas/BA.

Esta obra foi licitada em setembro de 2014, sendo utilizados na sua execução recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no montante de R\$ 499.810,09.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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. Obras de construção de quadra poliesportiva paralisadas e a Prefeitura Municipal de Alagoinhas não adotou medidas administrativas ou judiciais para responsabilização da empresa contratada.**

#### Fato

O Contrato nº 211/2014, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Alagoinhas e a empresa AML Serviços e Empreendimentos Ltda, em 14/10/2014, teve por objeto a construção de quadra esportiva escolar com vestiários na rua São Lázaro, s/n, bairro de Santa Terezinha. O valor pactuado foi de R\$ 499.810,09 e prazo de vigência de 12 meses contados da data de publicação do contrato no Diário Oficial.

Não foi apresentada à CGU o extrato de publicação do contrato no Diário Oficial, mas apenas o Aviso de Adjudicação e Homologação, que ocorreu em 15 de outubro de 2014. O início das

obras deu-se através da Ordem de Serviço datada de 17 de novembro de 2014, assinada pelo Prefeito Municipal.

Em 14 de setembro de 2015, a PMA emitiu, formalmente, Advertência, pelo fato de que a AML não tinha atendido corretamente às observações técnicas feitas, anteriormente.

Em 24 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas - PMA emitiu a Notificação Administrativa à AML Serviços e Empreendimentos Ltda informando-a sobre a necessidade de melhoria na qualidade dos serviços executados e correção de itens de grande relevância da obra.

Em 29 de setembro de 2015, a PMA emitiu outra Advertência, alertando à AML por não ter atendido às observações técnicas anteriores.

Em 17 de agosto de 2016, a PMA emitiu Notificação Administrativa à AML Serviços e Empreendimentos Ltda informando-a que o cronograma estava atrasado, havia materiais deteriorados pela ação de efeitos climáticos, além da situação de abandono da obra.

Em 7 de outubro de 2016, a PMA emitiu Notificação Administrativa à AML Serviços e Empreendimentos Ltda alertando-a para a adoção de medidas legais cabíveis, inerentes ao instrumento de Contrato nº 211/2014.

Em 29 de outubro de 2016 foi assinado o Termo Aditivo nº 001, cujo objeto foi a prorrogação de prazo, passando a viger o período de 30 de outubro de 2015 até 30 de outubro de 2016.

Em 21 de dezembro de 2016, a PMA comunicou formalmente, por meio de Notificação Administrativa, à AML informando-a que o Contrato nº 211/2014 tinha vencido, em virtude de o prazo de execução ter expirado em 30 de outubro de 2016, e que não foi renovado por falta de interesse da própria AML. Acrescentou ainda que, a AML se encontrava com pendências de regularidade fiscal junto ao Ministério do Trabalho, isso por sua vez implicou no indeferimento na continuidade do Contrato.

Quando da visita *in loco* realizada pela CGU foi constatado que as obras se encontravam paralisadas, conforme se evidencia nas fotos abaixo:



*Foto 22 - Vista geral da quadra poliesportiva das arquibancadas e vestiários, Alagoinhas, 30/03/017..*



Em que pese ter notificado seguidas vezes a contratada das irregularidades identificadas na condução do contrato, a PMA não aplicou nenhuma das penalidades previstas no art.87 da Lei nº8.666/93, e presentes também na Cláusula 18.1, incisos I, II, III e IV, do Contrato nº 211/2014.

A PMA também se mostrou inerte por não ter comprovado à adoção de qualquer medida judicial ou representação, perante o Ministério Público com vistas a responsabilizar a empresa AML Serviços e Empreendimentos Ltda., pelos prejuízos causados à Administração Pública neste contrato, mormente em razão do superfaturamento identificado e detalhado em tópico específico neste relatório.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, através de expediente oficial, a seguinte justificativa.

#### **“C) Construção de quadra esportiva - TP 09/2014, AML Serviços e Empreendimentos Ltda.**

Também aqui estamos diante de obra abandonada que foi licitada, contratada, acompanhada, medida, atestada, recebida e paga pela gestão anterior.

A retomada de obra abandonada na gestão anterior, conforme destacado anteriormente, não é tarefa simples e demanda estudos e avaliações com vistas a delimitação de responsabilidades e, assim, evitar a responsabilização da atual gestão.

Nesse aspecto, inclusive, o relatório preliminar de auditoria, fl. 12, ressalta que “ a omissão do gestor ou a realização de quaisquer despesas para as correções são tipificadas pelo art. 10 da Lei 8.429/92, lei de Improbidade Administrativa, que define: 'Constitui ato de Improbidade Administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que eriseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei.(destacamos).

Ao tomarmos conhecimento dos fatos constantes neste relatório, não restou à administração outra opção que não a abertura de processo administrativo nº 3216/2017 (doc. anexo), no qual será observado o devido processo legal e, ao final, a responsabilização dos envolvidos. Até lá, não é possível proferir, sem o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, qualquer esclarecimento ou decisão acerca dos achados apresentados.”

### **Análise do Controle Interno**

O Gestor apresentou o Processo Administrativo nº 3216/2017, aberto em 19 de abril de 2017, ou seja, quase um mês após a visita da CGU ao município.

Este processo contém laudo elaborado por um engenheiro civil no qual aponta outras falhas construtivas em serviços já pagos pela PMA, como a ausência de impermeabilização, pilares com dimensões diferentes das de projeto, entre outros. Os valores referentes a estes serviços

devem ser acrescidos ao superfaturamento apontado pela CGU pela medição e pagamento da cobertura metálica.

Cabe à PMA aplicar as sanções administrativas previstas em lei e no contrato, bem como adotar as medidas judiciais cabíveis para resarcimento ao erário e responsabilização pessoal dos agentes envolvidos.

### **2.1.2. Superfaturamento de quantidades no valor de R\$ 104.805,12 na construção de quadra poliesportiva no município de Alagoinhas.**

#### **Fato**

No momento da fiscalização realizada pela CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas já havia efetivado dois pagamentos à empresa AML Serviços e Empreendimentos Ltda.

O primeiro pagamento foi realizado por meio do Processo de Pagamento nº 767, Nota Fiscal 00000810, com valor bruto de R\$ 28.023,63, correspondendo à medição nº 01, referente ao período de 03 de janeiro a 01 de abril de 2015. O pagamento ocorreu em 22 de maio de 2015.

O segundo pagamento foi efetivado através do Processo de Pagamento nº 971, Nota Fiscal nº 00000971, com valor bruto de R\$ 175.152,83, referente à medição nº 02, que corresponde ao período de 21 de abril a 20 de maio de 2015. O pagamento desta medição ocorreu em 01 de julho de 2015.

De acordo com a segunda medição, constatou-se nos itens: 6.1 – *Estrutura de aço em arco vâo de 30m* e 6.2 – *Telha metálica em chapa galvanizada e = 0,5mm*, o pagamento no valor de R\$ 104.805,12, correspondente a 80,00% do valor previsto para a totalidade da cobertura da quadra poliesportiva (R\$ 196.509,60).

Na visita *in loco* realizada pela equipe de fiscalização da CGU, comprovou-se que, em que pese já terem sido pagos 80% do total da cobertura, tal serviço sequer foi iniciado, tanto as estruturas de aço, como também as telhas metálicas, consoante se evidencia nas fotografias 3 e 4, abaixo:



<i>Foto 23 - Vista geral dos pilares e vestiários da quadra poliesportiva, Alagoinhas, 30 de março de 2017.</i>	<i>Foto 24 - Vista do pilares da quadra poliesportiva, Alagoinhas, 30 de março de 2017.</i>
---	---

Por essa razão, caracteriza-se o pagamento da 2ª Medição, especificamente, do item 6 – Cobertura, como superfaturamento de quantidades no valor de R\$ 104.805,12.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

#### **“C) Construção de quadra esportiva - TP 09/2014, AML Serviços e Empreendimentos Ltda.**

Também aqui estamos diante de obra abandonada que foi licitada, contratada, acompanhada, medida, atestada, recebida e paga pela gestão anterior.

A retomada de obra abandonada na gestão anterior, conforme destacado anteriormente, não é tarefa simples e demanda estudos e avaliações com vistas a delimitação de responsabilidades e, assim, evitar a responsabilização da atual gestão.

Nesse aspecto, inclusive, o relatório preliminar de auditoria, fl. 12, ressalta que “ a omissão do gestor ou a realização de quaisquer despesas para as correções são tipificadas pelo art. 10 da Lei 8.429/92, lei de Improbidade Administrativa, que define: 'Constitui ato de Improbidade Administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que eriseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei.(destacamos).

Ao tomarmos conhecimento dos fatos constantes neste relatório, não restou à administração outra opção que não a abertura de processo administrativo nº 3216/2017 (doc. anexo), no qual será observado o devido processo legal e, ao final, a responsabilização dos envolvidos. Até lá, não é possível proferir, sem o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, qualquer esclarecimento ou decisão acerca dos achados apresentados.”

### **Análise do Controle Interno**

O Gestor apresentou o Processo Administrativo nº 3216/2017, aberto em 19 de abril de 2017, ou seja, quase um mês após a visita da CGU ao município.

Este processo contém laudo elaborado por um engenheiro civil no qual aponta outras falhas construtivas em serviços já pagos pela PMA, como a ausência de impermeabilização, pilares com dimensões diferentes das de projeto, entre outras. Os valores referentes a estes serviços devem ser acrescidos ao superfaturamento apontado pela CGU pela medição e pagamento da cobertura metálica.

Cabe à PMA aplicar as sanções administrativas previstas em lei e no contrato, bem como adotar as medidas judiciais cabíveis para resarcimento ao erário e responsabilização pessoal dos agentes envolvidos.

## 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. Existência de cláusulas restritivas no Edital da TP nº 09/2014 prejudicaram a ampla concorrência de empresas interessadas na construção de quadra esportiva.

#### Fato

A Prefeitura Municipal de Alagoinhas - PMA realizou, em 23 de setembro de 2014, licitação na modalidade Tomada de Preços nº 09/2014, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada para construção de quadra poliesportiva escolar coberta com vestiário na rua São Lázaro, s/n, bairro Santa Terezinha, conforme Termo de Compromisso PAC 205246/2013 celebrado com o FNDE.

Dessa licitação sagrou-se vencedora a empresa AML Serviços e Empreendimentos Ltda, CNPJ 05.236.586/0001-01, com proposta no valor de R\$ 499.810,09, sendo celebrado o Contrato nº211/2014.

Em análise do Edital, verificou-se a existência das cláusulas restritivas citadas a seguir.

- 1) Exigência de pagamento da taxa para retirar o Edital.

O Edital determinou, no item 1.2.1., que devia ser paga a taxa de R\$ 100,00 para a sua retirada juntamente com a mídia de CD, sendo que tal prática é vedada, conforme jurisprudência já pacífica do TCU.

De acordo com o Tribunal, só podem ser cobrados os custos da reprodução gráfica do material, o que não é o caso da licitação analisada. Segue abaixo trecho do Acórdão nº 1453/2009 – Segunda Câmara, que corrobora o entendimento da ilegalidade destas exigências do instrumento convocatório:

*Adote providencias no sentido de não prever nos editais de licitação:*

- cobrança de taxas ou emolumentos além do valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida, tendo em vista o art. 32, § 5º, da Lei 8.666/1993;

- *provas de recolhimento do valor do edital, como requisito de qualificação técnica e econômica dos licitantes, por não ser indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações, em face do disposto no art. 37, inciso XX I, da Constituição Federal.*

2) Vedaçāo da participação de empresas sob o regime de consórcio

No item 6.4. do Edital consta a proibição da participação de empresas em forma de consórcio. Essa proibição, sem que essa seja motivada no processo administrativo que instrui a tomada de preços, contraria a determinação do Art. 33, da Lei nº 8.666/93, bem como o entendimento do Tribunal de Contas da União, exposto através dos Acórdāos TCU nº 1.636/2007 – Plenário, 1.316/2010 – 1ª Câmara, 1.102/2009 – 1ª Câmara e 3.654/2012 – 2ª Câmara.

3) Exigência de visita técnica prévia.

O Edital exigiu, nos itens 6.10 e 8.1.3., V, V.I., a obrigatoriedade da realização de visita técnica ao local da obra pelo responsável técnico ou preposto das empresas participantes do certame. Para tanto, fixou ainda os dias 17 e 18 de setembro de 2014, das 08:00h as 12:00h para tal visita, a qual deveria ser agendada previamente.

Segundo o entendimento do TCU, a exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame (Acórdāo nº 2477/2009 Plenário). A visita técnica prévia só é cabível quando ela for essencial para o pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos. O contratante deve demonstrar, 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 (Acórdāo nº 571/2006 Segunda Câmara).

Tal justificativa não ocorreu nesta licitação.

Segue abaixo o disposto no Acórdāo nº 1174/2008 – TCU Plenário:

*Atende o art. 30, inciso III, da Lei no 8.666/1993, sem comprometer a competitividade do certame, conforme art. 30, § 1º, inciso I, do citado dispositivo legal, a substituição de atestado de visita por declaração formal assinada pelo responsável técnico, sob as penalidades da lei, de que tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes a natureza dos trabalhos, assumindo total responsabilidade por esse fato e informando que não o utilizara para quaisquer questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador.*

Já o Acórdāo nº 1731/2008 Plenário estabelece que, a fim de ampliar a competitividade do certame, no caso em que seja necessária a visita técnica prévia, ela pode ser realizada por qualquer preposto da licitante, vedada a exigência da presença do responsável técnico da empresa.

Conforme Acórdāo nº 874/2007 Segunda Câmara (Sumário), 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. 3º da Lei no 8.666/1993, ensejando a nulidade do procedimento.

Em suma, a vistoria tem cabimento, como requisito de habilitação, apenas quando for necessário que os potenciais interessados tenham conhecimento do local e das condições de execução do objeto licitado.

4) Exigência de visto da empresa no CREA local na fase de habilitação do processo licitatório.

O Edital determina, no item 8.1.3., I. que as empresas participantes da licitação devem apresentar a Certidão de Registro da Licitante e de seu responsável técnico para com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) do local da sua sede, contendo, no caso do licitante ser de outro Estado da Federação, o visto do CREA/BA.

A Lei 5.194/1966, que regula o exercício das profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro agrônomo, estabelece em seu art. 58 que o visto se faz necessário no momento do exercício da atividade, que somente ocorrerá com a contratação, e não na licitação.

Não há como a Administração solicitar a apresentação de visto como requisito de qualificação técnica sem que incorra no comprometimento do caráter competitivo do certame (Acórdão 1768/2008 – TCU – Plenário).

Assim também dispõe o Acórdão do TCU nº 1328/2010 – Plenário:

*No caso da exigência do visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem das licitantes, é pacífico o entendimento desta Corte de que o instante apropriado para atendimento de tal requisito é o momento de início do exercício da atividade, que se dá com a contratação, e não na fase de habilitação, sob pena de comprometimento da competitividade do certame (decisões 279/1998 e 348/1999 e acórdãos 512/2002, 1.224/2002 e 1.728/2008, todos do Plenário, entre outros).*

(...)

*Visto do Crea local na certidão de registro no Crea de origem somente é exigível por ocasião da contratação.*

5) Exigência de apresentação de índices financeiros em valores indevidos.

O item “Habilitação Econômico-Financeira” do Edital prevê que a empresa participante deve apresentar, para comprovar a sua boa situação financeira, através de seu balanço financeiro, Índice de Liquidez Corrente - ILC maior ou igual a 2,0 e Índice de Endividamento - IE menor ou igual a 0,8.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, essa exigência é indevida, pois só pode o gestor exigir os índices usualmente praticados nas licitações, e os índices habitualmente praticados são de 1,0, e não 2,0 ou 0,8, conforme prevê o Edital da TP nº 09/2014. Segue abaixo trechos de Acórdão do TCU, que corrobora o entendimento:

Acórdão nº 3.197/2010:

*[...] em relação aos atos convocatórios das futuras licitações envolvendo a aplicação de recursos federais, abstinha-se de incluir as seguintes exigências/cláusulas:*

*1.5.2.5 previsão de inabilitação sumária de licitante que apresentar índices de capacidade financeira (ILG, ISG e ILC) inferiores a 1,0 (um), inexistindo previsão da possibilidade de os licitantes que se encontrarem nessa situação comprovarem, por outros meios, como o capital mínimo líquido ou, ainda, prestação de garantia, que detém condições de adimplir com o futuro contrato, conforme franqueado no subitem 7.2 da Instrução Normativa/MARE nº 5/95, e em dissonância com os Acórdãos nos. 948/2007 e 1291/2007 – Plenário e 6613/2009 – 1ª Câmara [...] .*

- 6) Exigência de serviços não relevantes técnica e economicamente para habilitação no Certame:

A Prefeitura de Alagoinhas indicou no item 8.1.3., IV, do Edital, os serviços mais relevantes técnica e economicamente do projeto, para fins de qualificação técnica operacional e profissional dos licitantes na fase de habilitação do Certame. A tabela 01 abaixo relaciona estes serviços bem como informa a sua participação em relação ao valor total da obra:

*Tabela 01 – Relação de serviços relevantes:*

<b>Serviço</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Particip.(%)</b>
a) Infraestrutura – fundações ou concreto armado;	31.870,23	6,25%
b) Pilares em concreto armado;	14.267,81	2,80%
c) Paredes e painéis em alvenaria em tijolo cerâmico;	47.065,35	9,23%
d) Esquadrias em madeira;	3.940,72	0,77%
e) Cobertura em estrutura de aço;	200.520,00	39,32%
f) Pisos em concreto	34.279,60	6,72%
g) Revestimentos cerâmicos;	26.508,59	5,20%
h) Instalações elétricas;	12.481,00	2,45%
i) Instalações hidráulicas;	8.529,84	1,67%
j) Instalações sanitárias	3.096,00	0,61%
<b>Valor total</b>	<b>510.000,00</b>	<b>75,02%</b>

Fonte: Edital da T.P. nº09/2014.

Segundo o entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União, as exigências de comprovação de capacitação técnica (operacional e profissional) devem se restringir às parcelas que sejam, cumulativamente, de maior relevância técnica e valor significativo, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, e que tais requisitos devem estar tecnicamente demonstrados no processo administrativo da licitação ou no próprio edital (Súmula - TCU 263/2011).

Observa-se da tabela 01 que a PMA exigiu itens irrelevantes tecnicamente e/ou de valores pouco significativos, a exemplo das “esquadrias em madeira (0,77%)”, “revestimentos cerâmicos (5,20%)” e “instalações elétricas (2,45%), hidráulicas (1,67%) e sanitárias (0,61%)”.

Esta é mais uma cláusula restritiva presente no Edital e que de fato promoveu restrição na participação dos interessados na licitação, conforme se evidencia da Ata de Reunião da licitação ocorrida em 23 de setembro de 2014.

Neste documento ficou comprovado que a empresa JR Empreendimentos Ltda. foi inabilitada por não apresentar Atestado de Qualificação Técnica comprovando a execução dos itens “Instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias”.

- 7) Profissional com contrato de prestação de serviços celebrado com o mínimo de 60 dias antes da Sessão de Julgamento.

A Cláusula 8.1.3, VII do Edital exigiu:

*VII – A comprovação de que o profissional detentor de atestados de Responsabilidade Técnica integra o quadro permanente da empresa será feita com os seguintes documentos:*

*Profissional registrado:*

- *Carteira Profissional de Trabalho (C.T. P. S.) ou Ato Constitutivo no caso de Dirigente;*
- *Ficha de Registro de Empregado;*
- *Guia de Recolhimento de FGTS relativa ao mês anterior da entrega da proposta; e*
- *Sócio de empresa participante;*

*Profissional contratado:*

- *Contrato de prestação de serviços (celebrado há no mínimo 60 dias anteriores a data da sessão).*

A respeito do vínculo do responsável técnico com a empresa, a jurisprudência do TCU considera irregular exigência edilícia de que os profissionais constantes dos atestados apresentados para habilitação técnico-profissional da licitante possuam vínculo permanente com ela na data da licitação, como sócio ou empregado registrado.

O quadro permanente a que se refere à Lei 8.666/1993, em seu art. 30, § 1º, I, importa certa extensão do seu alcance no caso de obras de engenharia, para abranger, além do pessoal com vínculo trabalhista ou societário, aqueles profissionais, sobretudo os mais qualificados, que preferem atuar no meio técnico das obras na condição de autônomos, mantendo, em certos casos, relação estável o suficiente para caracterizar a permanência do vínculo. Assim, é possível permitir a comprovação do vínculo com a empresa também com a cópia do contrato de prestação de serviço ou outro documento com o mesmo valor probatório (Acórdãos 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário).

Não obstante este entendimento, não há qualquer dispositivo legal ou jurisprudencial acerca de prazo mínimo de vínculo contratual preexistente à licitação. Além de ser uma previsão ilegal, não se reveste de mínima razoabilidade tal exigência, sendo irrelevante para a Administração Pública a data em que o profissional criou vínculo com a empresa, bastando apenas o vínculo em si quando da realização da licitação, que, no caso, seria comprovado por meio do contrato de prestação de serviços.

Portanto, esta é mais uma cláusula restritiva imposta pela Prefeitura de Alagoinhas/BA.

8) Constar na relação da equipe técnica 01 Técnico de Segurança do Trabalho.

A Cláusula 8.1.3, VIII do Edital exigiu:

*VIII. Relação de Equipe Técnica proposta para execução dos serviços, acompanhada dos respectivos currículos dos profissionais de nível superior e declaração de cada profissional autorizando a inclusão do seu nome na equipe técnica, devidamente assinada e com firma reconhecida. A Equipe Técnica deve conter no mínimo 01 (um) Técnica de Segurança do Trabalho.*

De acordo com entendimento do TCU, a respeito da exigência em editais de constar na equipe técnica Técnico de Segurança do Trabalho, o Acórdão 3667/2009 Segunda Câmara discorre no sentido de se observar a norma regulamentadora do Ministério do Trabalho - NR-04, especialmente quanto ao número de profissionais em relação ao número total de empregados trabalhando no estabelecimento, quando exigir dos licitantes a existência de profissionais de segurança do trabalho como critério de habilitação técnica.

Conforme contido na NR 4 - NORMA REGULAMENTADORA, item 4.2.1.2 “ Para os técnicos de segurança do trabalho e auxiliares de enfermagem do trabalho, o dimensionamento será feito por canteiro de obra ou frente de trabalho”.

Por sua vez, ao se classificar a construção da quadra, de acordo com o Quadro I - Classificação Nacional de Atividades Econômicas e Quadro II – Dimensionamento dos SESMT, código 41.20-4 - Construção de edifícios, Grau de Risco igual a 3, só seria obrigatório a presença de 01 Técnico de Segurança do Trabalho se houvesse a previsão de 101 a 250 trabalhadores no canteiro de obra.

Por se tratar de uma obra de pequeno porte, com no máximo 30 funcionários em seu pico de serviços, ela não se enquadra nesta classificação, não sendo razoável e legal tal requisito.

Dessa forma, a exigência de 01 Técnico de Segurança do Trabalho é considerada como cláusula restritiva do citado Certame Licitatório.

Conclusão:

Desta licitação participaram as seguintes empresas:

- AML SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ - 05.236.586/0001 – 01;
- VS SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA, CNPJ - 05.499.315/ 0001 -49; e
- JR EMPREENDIMENTOS LTDA, CNPJ - 04.014.094/ 0001 -09.

Em razão do Edital ter estabelecido a exigência de se ter na equipe de profissionais um Técnico de Segurança do Trabalho a empresa licitante VS Serviços Técnicos Ltda foi inabilitada, apesar de ter apresentado, compondo sua equipe técnica profissional, um engenheiro civil

possuidor de Certificado de conclusão do 3º ano de ensino médio do Curso de Supervisão em Segurança do Trabalho, emitido por instituição oficial de ensino médio.

Por sua vez, a licitante JR Empreendimentos Ltda foi inabilitada pelo motivo de o Atestado de Qualificação Técnica apresentado pela mesma não ter comprovado a experiência prévia na execução das instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias, itens técnico e materialmente irrelevantes, conforme já citado neste relatório.

Ressalta-se o fato de que, a Constituição Federal não admite que as licitações contenham cláusulas restritivas à participação dos interessados: art. 37, XXI:

*Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

Além de ter contribuído decisivamente para que outras empresas interessadas não participassem deste certame, as cláusulas restritivas contidas no Edital possibilitaram que duas das empresas participantes fossem inabilitadas indevidamente, prejudicando sobremaneira a isonomia de certame e não garantindo que a Administração Pública atingisse um dos seus objetivos principais que é a obtenção da proposta mais vantajosa.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

### **“A) Irregularidades nos processos licitatórios.**

Diante da similaridade e repetição de problemas verificados em todos os editais de licitação de obras promovidos pela Gestão anterior, reunimos nesse tópico os esclarecimentos que entendemos pertinentes.

Inicialmente não podemos deixar de reiterar que todos os processos questionados foram conduzidos integralmente pela gestão anterior, responsável por sua homologação e lisura. A atual Gestão não efetuou qualquer medição ou pagamento nestas obras. Quando assumimos a administração municipal, as obras já estavam paralisadas ou, conforme o caso, dadas como concluídas.

Não há que se cogitar, também, nesses casos, em qualquer responsabilidade, civil ou administrativa, do ente público - o Município de Alagoinhas. A responsabilidade nesses casos é do agente público envolvido, considerando que as normas constitucionais, legais e infralegais aplicáveis se direcionam ao gestor da época, a quem se imputa, em regra, a responsabilidade pela prestação de contas e de eventuais desvios ou irregularidades, conforme já ressaltado nesta manifestação.

Ademais, entendemos que eventual deficiência na licitação, admitida para permitir a argumentação, não resulta, por si só, na conclusão imediata de prejuízo, nulidade ou necessidade de devolução de recursos. Não há, registra-se, alegação de sobrepreço ou prejuízo nesse sentido, impondo agora ao Município a adoção das medidas para a responsabilização dos envolvidos, resarcimento e conclusão das referidas obras - cujos procedimentos já se encontram em andamento.

Noutro sentido, com relação às exigências restritivas, constantes nos editais, cumpre-nos esclarecer que nenhuma delas vem sendo exigida pela atual gestão.

Nos casos questionados pelos técnicos da CGU, em consonância as recentes decisões do TCU, não podemos deixar de registrar que existem controvérsias e divergência de entendimentos sobre alguns pontos, sobretudo no que se refere à efetiva capacidade das exigências questionadas de restringir efetivamente a competição.

Em muitos casos, o próprio TCU reconhece a irregularidade dessas exigências, mas declara que não houve prejuízos, nem a necessidade de anulação do certame, emitindo determinação para que nos próximos editais estas exigências sejam retiradas.

Não se afigura muito claro e evidente, por exemplo, que a cobrança do valor de R\$300,00 para adquirir um edital de licitação de obra no valor de R\$20 milhões, seja, por si só, suficiente para impedir a participação de empresas do ramo e com capacidade para participar do referido certame.

O mesmo se diz da exigência de visita técnica para conhecimento das condições de terreno, vedação a participação de consórcios e todas as outras questionadas no relatório. Reforça este argumento o fato de nenhum desses itens ter sido objeto de questionado ou impugnação. Eventual empresa que se sentisse prejudicada efetivamente impugnaria o edital - o que não ocorreu.

O mesmo argumento pode ser utilizado para todas as exigências questionadas que, repete-se, foram realizadas pela gestão anterior e não são lançadas nos editais das licitações promovidas pela atual gestão. O que parece ter ocorrido foi uma repetição de exigências muito comuns em anos anteriores em todo o país. Essas exigências, entretanto, apesar de atualmente condenáveis, não são, por si só, suficientes para concluir que houve efetiva restrição ao caráter competitivo das licitações, até porque 7 ~ contra elas não hour e qualquer impugnação.

Além disso, houve publicação em diário oficial do Município, jornal de grande circulação e Diário Oficial da União, com abrangência superior ao do próprio Diário Oficial do Estado, atendendo ao princípio da publicidade.

Desta forma, impõe-se, nesse aspecto, a delimitação da responsabilidade, limitando-as aos antigos gestores.”

## **Análise do Controle Interno**

O atual gestor municipal afirmou que as cláusulas restritivas constantes em editais anteriores não são mais exigidas pela atual gestão. Não obstante, tal fato não elide a constatação.

A licitação em comento envolveu recursos na ordem de R\$499.810,09 e não R\$20.000.000,00, conforme citado pelo gestor na sua justificativa.

O valor de aquisição do edital ou vedação de consórcio por si só pode não implicar em restrição à competitividade do certame. Contudo, o que se observou nesta licitação foi a reunião de diversas cláusulas restritivas, além das citadas pelo gestor em sua justificativa, que reunidas certamente impuseram obstáculos à ampla participação de interessados. A comprovação de tal fato foi o diminuto número de licitantes.

Ademais, restou claro no relatório que houve desclassificações de licitantes em razão exclusiva da presença destas cláusulas no edital.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, foram verificadas impropriedades e irregularidades na aplicação dos recursos do FNDE, relacionadas à contratação e execução dos serviços de construção de uma quadra poliesportiva coberta com vestiários, na rua São Lázaro, bairro Santa Terezinha, no município de Alagoinhas/BA.

Foi identificada impropriedade no processo licitatório realizado, com a existência de cláusulas restritivas no seu edital.

Com relação à construção, observou-se que a obra se encontra paralisada, bem como foi constatado superfaturamento de quantidades no montante de R\$ 104.805,12.

**Ordem de Serviço:** 201700794

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALAGOINHAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 4.030.455,09

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 a 31 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Alagoinhas/BA.

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

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

## 2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por 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 empresas fornecedoras de gêneros alimentícios para a merenda escolar dos anos letivos de 2013 a 2016 com sobrepreço de R\$ 668.901,35, resultando em superfaturamento de R\$ 704.159,50, dos quais R\$ 503.579,17 são recursos do PNAE.**

#### Fato

Constatou-se sobrepreço de R\$ 668.901,35, e consequente superfaturamento de R\$ 704.159,50, nas contratações de empresas fornecedoras de gêneros alimentícios para a merenda escolar dos anos letivos de 2013 a 2016, com base na pesquisa de preços realizada por esta CGU. Segue análise por licitação.

### a) Pregão Presencial nº 085/2013

Conforme evidenciado em outro trecho deste Relatório, realizou-se a análise dos preços de referência adotados pela Prefeitura de Alagoinhas/BA neste Pregão e no PP nº 085/2015, tendo como parâmetros de preços de mercado aqueles obtidos em pesquisas oficiais realizadas pelo Governo do Estado da Bahia, onde se verificou a superestimativa do orçamento de referência do ente municipal.

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

*Quadro – Sobrepreço e Superfaturamento – PP nº 085/2013*

Descrição	Unid.	Qtde Contrato	Preço Unit Contrato (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Sobrepreço (R\$)	Qtde Paga	Superfaturamento (R\$)
<b>Lote 1 – Não Perecíveis</b>							
Achocolatado em pó, 1kg	KG	2.500	6,16	6,28	1.787,50	5.112	3.655,08
Açucar cristal granulado	KG	19.700	2,07	1,83	3.152,00	42.730	6.836,80
Adoçante líquido	Frasco	48	1,22	2,04	-2,40	24	-1,20
Arroz Tipo 01 parbolizado	KG	17.147	1,77	1,91	8.744,97	37.227	18.985,77
Biscoito, tipo cream cracker, 400g	PC	16.868	2,33	1,90	18.386,12	41.659	45.408,31
Biscoito doce, tipo maria, 400g	PC	18.276	2,42	1,96	20.651,88	42.154	47.634,02
Café em pó	KG	3.000	10,11	12,48	360,00	3.630	435,60
Extrato de tomate, 340g	UND	15.000	1,90	1,48	9.150,00	22.544	13.751,84
Feijão carioquinha	KG	17.000	4,28	4,98	8.670,00	31.250	15.937,50
Farinha de trigo com fermento	KG	1.000	2,03	2,10	790,00	1.550	1.224,50
Leite de coco, 500ml	GF	5.000	2,58	3,51	-1.100,00	7.787	-1.713,14
Leite de soja sem lactose, 300g	Lata	200	19,80	11,29	1.342,00	12	80,52
Leite em pó desnatado, 300g	Lata	300	8,69	7,29	618,00	96	197,76
Leite em pó integral	KG	13.998	16,90	11,45	90.147,12	20.250	130.410,00
Macarrão espaguete, 500g	KG	8.250	3,52	3,20	9.817,50	16.719	19.895,61
Milho branco para munguzá	KG	4.800	1,22	1,56	10.224,00	4.823	10.272,99
Óleo de soja, 900ml	Lata	9.483	3,29	3,27	3.982,86	6.800	2.856,00
Proteína de soja texturizada, 500g	KG	4.500	4,80	4,88	2.295,00	3.804	1.940,04
Sardinha em óleo comestível, 125g	Lata	20.425	1,92	2,19	16.340,00	33.000	26.400,00
Suco de fruta concentrado, 500ml	GF	31.500	3,29	1,65	82.215,00	46.082	120.274,02
Sal refinado	KG	800	0,49	0,80	-120,00	1.400	-210,00
Vinagre de álcool, 500ml	GF	3.000	0,71	0,83	690,00	2.868	659,64
Tempero pronto completo, 300g	Pote	1.500	0,93	1,20	270,00	1.852	333,36

<b>Descrição</b>	<b>Unid.</b>	<b>Qtde Contrato</b>	<b>Preço Unit Contrato (R\$)</b>	<b>Preço Unit CGU (R\$)</b>	<b>Sobrepreço (R\$)</b>	<b>Qtde Paga</b>	<b>Superfatu- ramento (R\$)</b>
Farinha de mandioca	KG	8.150	5,27	2,59	11.410,00	6.856	9.598,40
Flocos de cereais, 230g	KG	500	13,09	7,29	3.385,00	394	2.667,38
Charque dianteiro, de 1 <sup>a</sup> (exceto jerked beef)	KG	25.240	16,86	10,85	114.589,60	14.400	65.376,00
<b>Subtotal lote 1</b>					<b>417.796,15</b>		<b>542.906,80</b>
<b>Lote 2-Perecíveis (carne)</b>							
Carne bovina congelada sem osso, acém	KG	7.400	12,47	8,22	28.564,00	4.354	16.806,44
Carne bovina moída congelada sem osso, acém	KG	3.600	6,60	5,92	22.680,00	1.325	8.347,50
Carne bovina congelada sem osso, patinho	KG	2.000	11,56	13,95	1.080,00	367	198,18
Fígado Bovino	KG	3.500	7,70	5,76	7.840,00	3.396	7.607,04
Linguiça calabresa, 5kg	KG	6.000	9,35	8,69	12.480,00	7.694	16.003,52
<b>Subtotal lote 2</b>					<b>72.644,00</b>		<b>48.962,68</b>
<b>Lote 3-Perecíveis (margarina e salsicha)</b>							
Margarina com sal, 250g	KG	4.000	1,82	1,32	1.120,00	8.284	2.319,52
Salsicha hot dog, 3 ou 5 kg	KG	1.500	4,72	4,69	915,00	118	71,98
<b>Subtotal lote 3</b>					<b>2.035,00</b>		<b>2.391,50</b>
<b>Lote 4-Perecíveis (frango e peixe)</b>							
Frango, peito congelado	KG	8.200	6,37	6,99	8.200,00	7.766	7.766,00
Frango, coxa e sobrecoxa congelado	KG	7.200	6,39	5,71	2.088,00	7.724	2.239,96
Filé de peixe Merluza	KG	2.000	15,19	10,39	3.020,00	679	1.025,29
<b>Subtotal lote 4</b>					<b>13.308,00</b>		<b>11.031,25</b>
<b>Total da amostra (Lotes 1, 2, 3 e 4)</b>					<b>505.783,15</b>		<b>605.292,23</b>

Fonte: PP nº 085/2013 e processos de pagamento relacionados.

O quadro acima evidencia um sobrepreço de R\$ 505.783,15 em relação à amostra pesquisada, o que corresponde a um acréscimo de 39,4% do preço de referência verificado por esta CGU (R\$ 1.282.095,11).

Em termos de superfaturamento, o valor ultrapassa o montante identificado no sobrepreço, em função do aditamento dos contratos resultantes do PP nº 085/2013, alcançando R\$ 605.292,23. Ressalte-se que tais valores foram pagos integralmente à empresa Betopão Comercial Ltda., CNPJ nº 00.978.238/0001-96, contratada para fornecimento dos gêneros alimentícios dos lotes 1 a 4 do aludido pregão.

### b) Pregão Presencial nº 085/2015

Mais uma vez os preços superestimados pela Prefeitura de Alagoinhas/BA estimularam contratações com sobrepreço e consequente superfaturamento, conforme quadro a seguir:

*Quadro – Sobrepreço e Superfaturamento – PP nº 085/2015*

Descrição	Unid.	Qtde Contrato	Preço Unit Contrato (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Sobrepreço (R\$)	Qtde Paga	Superfatu- ramento (R\$)
<b>Lote 1-Não Perecíveis (diversos)</b>							
Achocolatado em pó, 1kg	KG	3.000	7,36	8,23	-4.125,00	1.460	-2.007,50
Açucar cristal granulado	KG	23.000	2,27	1,49	25.530,00	12.520	13.897,20
Adoçante líquido	Frasco	30	1,94	2,15	-4,80	24	-3,84
Arroz Tipo 01 parboilizado	KG	24.000	2,77	2,02	13.920,00	12.840	7.447,20
Biscoito, tipo cream cracker, 400g	PC	20.000	2,78	2,23	15.200,00	13.800	10.488,00
Biscoito doce, tipo maria, 400g	PC	3.000	3,15	2,46	1.590,00	7.600	4.028,00
Biscoito Integral, tipo cream cracker, 400g	PC	500	3,17	2,69	255,00	120	61,20
Biscoito tipo rosquinha sabor coco. 400g	PC	8.000	2,39	1,88	2.960,00	800	296,00
Café em pó	KG	2.000	13,15	12,44	3.120,00	1.080	1.684,80
Coco ralado sem açúcar	PC	4.000	4,45	2,24	-1.400,00	200	-70,00
Extrato de tomate, 350g	UND	20.000	1,60	1,71	-2.400,00	10.280	-1.233,60
Feijão carioquinha	KG	18.000	4,42	3,55	7.920,00	11.340	4.989,60
Leite de coco, 500ml	GF	5.500	2,85	3,08	-1.045,00	3.237	-615,03
Leite em pó desnatado, 300g	Lata	300	10,17	4,86	1.839,00	48	294,24
Leite em pó integral	KG	13.000	17,94	14,75	59.280,00	7.500	34.200,00
Macarrão espaguete, 500g	KG	10.000	3,54	2,02	23.700,00	6.400	15.168,00
Massa de sopa	KG	5.000	3,46	3,98	1.350,00	4.200	1.134,00
Óleo de soja, 900ml	Lata	6.000	3,59	2,79	8.400,00	3.340	4.676,00
Sal refinado	KG	800	0,66	0,60	-160,00	780	-156,00
<b>Subtotal lote 1</b>					<b>155.929,20</b>		<b>94.278,27</b>
<b>Lote 3-Não Perecíveis (farinha de mandioca, milho e aveia)</b>							
Farinha de mandioca	KG	8.500	3,20	2,29	4.420,00	3.600	1.872,00
Farinha de milho flocada, 500g	KG	8.200	1,45	1,68	164,00	5.600	112,00
<b>Subtotal lote 3</b>					<b>4.584,00</b>		<b>1.984,00</b>
<b>Lote 8- Não Perecíveis p/ escolas quilombolas (diversos)</b>							
Achocolatado em pó, 400g	KG	200	7,24	8,23	7,00	200	7,00
Leite em pó Integral, 200g	KG	600	18,10	14,75	2.550,00	600	2.550,00
Farinha de milho flocada s/ sal, flocão, 500g	PC	300	0,93	0,84	48,00	300	48,00
<b>Subtotal lote 8</b>					<b>2.605,00</b>		<b>2.605,00</b>
<b>Total da amostra (Lotes 1, 3 e 8)</b>					<b>163.118,20</b>		<b>98.867,27</b>

Fonte: PP nº 085/2015 e processos de pagamento relacionados.

O quadro acima evidencia um sobrepreço de R\$ 163.118,20 em relação à amostra pesquisada, o que corresponde a um acréscimo de 26,3% do preço de referência verificado por esta CGU (R\$ 619.250,50). O superfaturamento identificado foi de R\$ 98.867,27.

Ressalte-se que tais valores foram contratados e pagos às seguintes empresas: Betopão Comercial Ltda., CNPJ nº 00.978.238/0001-96 (lote 1); Cláudio da Silva Santana ME, CNPJ nº 17.031.102/0001-77 (lote 3) e D'Mixplus Comércio, Serviços e Transportes Ltda ME, CNPJ nº 06.008.919/0001-08 (lote 8).

Em resumo, os contratos decorrentes dos dois pregões supracitados geraram um prejuízo de R\$ 704.159,50 aos cofres públicos do município de Alagoinhas/BA, revelando tratar-se de contratações antieconômicas e prejudiciais ao interesse público. Cumpre ressaltar que o superfaturamento apontado corresponde apenas a uma amostra de itens, portanto com potencial de alcançar valor ainda maior.

Cabe ressaltar que, do montante de R\$ 4.030.455,09 analisado e pago aos fornecedores supracitados, no âmbito dos PP nº 085/2013 e 085/2015, R\$ 2.882.377,09 utilizou recursos do Pnae (71,5% do total). Sendo assim, do superfaturamento apontado, R\$ 503.579,17 são oriundos do aludido programa federal.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, de 14 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício nº 19101/2017/NAC3/BA/Regional/BA/CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA apresentou a seguinte manifestação:

### **“1. Considerações Iniciais**

Inicialmente, cumpre destacar que o atual gestor assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a contratos e/ou obras já concluídas ou atestadas como concluídas pela gestão passada, bem como sobre situações consolidadas cuja desconstituição demandam planejamento e uma série de ações.

Além disso, todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde – na pessoa dos agentes/ordenadores de despesas efetivamente envolvidos – pela lisura de cada uma delas, sobretudo por eventual comprovação de sobrepreço, superfaturamento ou qualquer outra imputação que aponte para a necessidade de eventual restituição ao erário.

[...]

IV Da Contratação de Empresa para fornecimento de Gêneros Alimentícios utilizados na Merenda Escolar

[...]

No que tange ao contrato nº 234/2015, cujo objeto é o fornecimento de gêneros alimentícios para preparação da alimentação escolar da rede municipal de ensino, firmado na gestão

passada com a empresa BETO PÃO COMERCIAL LTDA, esclarecemos que, conforme ocorreu, desde o início desta gestão, o objetivo sempre foi realizar um novo procedimento licitatório para esse objeto.

Neste sentido, esta administração procedeu à realização de licitação para contratação do referido serviço, através do Pregão Eletrônico N° 008/2017 (Aviso de Homologação anexo), conforme orientação trazida pela Instrução 001/2015 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Considerando que essa modalidade licitatória visa, basicamente, ampliar a disputa através do aumento na quantidade de participantes, **o que naturalmente resultará em melhores propostas**, e simplificar as etapas burocráticas que tornam vagarosa a contratação, deixando o processo final mais eficiente e menos custoso para a Administração Pública.

Pode-se concluir que, a escolha da modalidade pregão eletrônico demonstra de forma irrefutável que a condução das contratações feitas pela gestão atual, está em plena consonância com os ditames legais pertinentes, uma vez que através do procedimento escolhido, foi garantida a participação de mais interessados na prestação do serviço, e com isso, resultou na redução do valor a ser dispensado com a nova contratação, em relação àquele relativo ao contrato feito pela administração pública passada.

## V. CONCLUSÃO

[...]

Não há que se cogitar, também, nesses casos, em qualquer responsabilidade, civil ou administrativa, do ente público, o Município de Alagoinhas, ou da atual gestão que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos, cobrando-lhes os danos causados ao Município.”

## Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o atual gestor alegou que o fato apontado é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos. Informou, também, que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos, cobrando-lhes os danos causados ao Município.

Embora não tenha tratado de forma individual sobre a constatação em comento, o gestor apenas registrou que não pretendia dar continuidade a um dos contratos onde foi identificado sobrepreço/superfaturamento (contrato nº 234/2015, referente ao lote 1 do PP nº 085/2015, celebrado com a empresa Betopão Comercial Ltda.), e que realizou nova licitação para aquisição desses gêneros alimentícios, na modalidade pregão eletrônico, na expectativa de melhores propostas para a Administração.

Do exposto, conclui-se que o gestor não apresentou informações que viessem refutar o sobrepreço e superfaturamento apontado.

## 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 nos processos licitatórios para fornecimento de gêneros alimentícios da merenda escolar nos exercícios de 2015 e 2016 gera prejuízo à competitividade.

#### Fato

O fornecimento de gêneros alimentícios da merenda escolar no município de Alagoinhas/BA nos exercícios de 2015 e 2016 foi contratado, principalmente, por meio dos Pregões Presenciais – PP nº 085/2013 e 085/2015, cuja análise resultou na identificação de irregularidades consubstanciadas em cláusulas restritivas inseridas em seus editais, em inobservância à Lei nº 8.666/93 e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, tendo como consequência o prejuízo à competitividade, consoante exposto a seguir.

#### 1) Pregão Presencial nº 085/2013

O PP nº 085/2013 foi composto de oito lotes, sendo que a empresa Betopão Comercial Ltda., CNPJ nº 00.978.238/0001-96, foi declarada vencedora de seis lotes (Lotes 1 a 6), com proposta global no valor de R\$ 2.090.755,71, conforme quadro abaixo. Os Lotes 7 e 8 não tiveram interessados.

Quadro – Valores contratados por lote – PP nº 085/2013

Lote	Valor contratado (R\$)
1 - Não Perecíveis	1.429.999,71
2 - Perecíveis (Carne)	254.984,00
3 - Perecíveis (Margarina e salsicha)	14.350,00
4 - Perecíveis (Frango e peixe)	132.518,00
5 - Biscoitos Especiais	2.904,00
6 - Enlatados	256.000,00
<b>Total</b>	<b>2.090.755,71</b>

Fonte: PP nº 085/2013.

Seguem as irregularidades identificadas no certame:

- a) Apresentação de amostras e laudos para todos os itens dos lotes licitados antes da sessão de abertura do julgamento das propostas.

No edital foi estabelecido como condição para participação nos pregões que as empresas interessadas apresentassem suas amostras antes da abertura da sessão de julgamento das propostas (cláusula 2.4). O referido item determinou indevidamente que as amostras teriam que ser entregues no dia 27 de setembro de 2013, no turno da manhã, na Secretaria de Educação de Alagoinhas/BA – SEDUC, ou seja, quatro dias antes do julgamento das propostas (1º de outubro de 2013), conforme transscrito a seguir.

*2.4 - As empresas deverão apresentar amostras dos produtos, sendo uma única marca para cada item, para todos os lotes, no dia 27 de setembro de 2013, das 07 às 13 horas, na SEDUC, situada na Rua Elvira Dórea, 73, Centro, Alagoinhas - Bahia, para análise, aprovação (ou não) e emissão de parecer técnico por servidor da Secretaria de Educação designado para análise das amostras.*

[...]

*2.6.1 – Em caso de não aprovação de no mínimo um item de qualquer lote, a empresa ficará impossibilitada de participação no lote.*

Na Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão) não há regras a respeito de amostras, contudo, o art. 75 da Lei nº 8.666/93 possibilita a sua exigência. E ela pode ser benéfica, na medida em que não gere lentidão ao processo, não afaste interessados do certame e se traduza na entrega de um produto tal qual a amostra analisada. Melhor dizendo, 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. Mas para que o processo não caia nas armadilhas acima mencionadas, é necessário o estabelecimento de critérios objetivos previamente definidos no ato convocatório e atentos a essas situações.

No entanto, os critérios estabelecidos no ato convocatório supracitado se mostraram desarrazoados e distante dos objetivos, foram fixados sem observar tais situações e, portanto, contrários ao entendimento do TCU, que vem se posicionando a favor de apresentação de amostras em pregões apenas na fase pós classificatória e somente para o primeiro classificado, e não antes, como está previsto no referido edital.

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.

*“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)**

*“Não há como impor, no pregão, a exigência de amostras, por ausência de amparo legal e por não se coadunar tal exigência com a agilidade que deve nortear a referida modalidade de licitação. A exigência de amostras utilizada nas modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993 deve ser imposta somente ao licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar no certame”.*

**Acórdão 1598/2006 Plenário (Sumário)**

Não obstante a exigência irregular de apresentação prévia das amostras de todos os itens licitados, os interessados deveriam anexar junto às amostras a comprovação de registro do estabelecimento produtor/fabricante no Serviço de Inspeção Federal – SIF ou Serviço de Inspeção Estadual – SIE, para os produtos de origem animal; ficha técnica do produto cotado para todos os lotes; e laudos de análises emitidos por laboratório credenciado, não sendo aceito o laudo do fabricante ou fornecedor (cláusula 2.4.1). Segue transcrição do item:

*2.4.1. Deverá obrigatoriamente, ser anexado junto com as amostras as seguintes Documentações Técnicas:*

- a) Comprovação de registro do estabelecimento produtor/fabricante junto ao Serviço de Inspeção Federal-SIF ou Serviço de Inspeção Estadual SIE, para os produtos de origem animal, mediante apresentação de declaração, certificado e/ou título de Registro expedido pelo órgão fiscalizador competente, das de Saúde e Agricultura (os documentos solicitados acima só terão validade com a assinatura do Técnico Responsável).*
- b) Ficha Técnica do produto cotado, constando as informações nutricionais e composição do produto, porção, rendimento, validade e tipo de armazenamento. A ficha Técnica só terá validade quando a mesma for assinada pelo seu técnico responsável. Para todos os lotes.*
- c) Laudos de análises dos produtos para todos os lotes com exceção lote dos Pães, emitido no prazo máximo de 01 (um) ano que antecedem a licitação.*
- d) Os laudos só terão validade quando emitido por laboratório credenciado. Os laudos emitidos pela empresa fabricante do produto ou do licitante/fornecedor não serão aceitos.*
- e) Todos os laudos de análises apresentados deverão constar além das características acima solicitadas, os seguintes dados: data da coleta do produto, nome do produto, marca, data de fabricação do produto, data de validade do produto e lote.*

A documentação técnica exigida relacionada nas alíneas acima é outro exemplo de não razoabilidade do edital e de desmotivação de potenciais fornecedores interessados. Obviamente é possível a exigência de apresentação de laudos, desde que seja razoável e motivada, especialmente quando se trata de produto que dependa de aferição por órgão competente ou de comprovação por meio de ensaio da efetividade de algum componente do produto.

Contudo, não é o caso desse certame, uma vez que os produtos ora licitados são gêneros alimentícios compostos por produtos industrializados ou semi-industrializados, e que são comercializados na maioria dos estabelecimentos na forma como são padronizados pelo

mercado industrial/fabricante, razão pela qual são dispensáveis laudos na forma requerida pelo edital, bastando apenas ao fornecedor indicar a marca na sua proposta. Portanto, a exigência desses laudos nas condições expressas no edital acarreta restrição da competitividade do certame pelo seu alto custo, desmotiva a participação de mais interessados e soa desmedida.

Além disso, as exigências das alíneas *a* e *b* são também desnecessárias, uma vez que os dados e informações solicitados já constam nas embalagens dos produtos, portanto, seria redundante sua apresentação em relatório separado. Além de não contribuir para a escolha da proposta mais vantajosa, prejudica a celeridade do processo, fazendo com que o servidor designado pela Prefeitura para análise das amostras dedique um tempo a mais à análise desses laudos.

Ainda sobre as amostras, constatou-se que a cláusula seguinte (2.5), presente no edital e reproduzida a seguir, é outra que contradiz as orientações do TCU e contribui para desestimular a participação de interessados.

*2.5- As amostras entregues não serão devolvidas e serão doadas a instituições de caridade da cidade de Alagoinhas, através da Secretaria de Assistência Social.*

A referida cláusula estabeleceu que as amostras por ventura entregues à Prefeitura por possíveis fornecedores interessados em participar da disputa não seriam devolvidas a eles. Isso reforça a tese de que a apresentação das amostras antes da fase classificatória atua como elemento redutor do número de participantes do processo, tanto pelo seu custo adicional quanto pelo elevado grau de incerteza no resultado dos certames.

A título de exemplo, considerando os lotes da licitação, o custo das amostras para cada interessado seria de R\$ 261,04 no Pregão nº 085/2013, além dos custos com laudos de inspeção sanitária para cada item cotado. Injustificáveis tais exigências, na medida que oneram injustamente aqueles que não se sagrarem vencedores, desestimulando, portanto, a participação de mais fornecedores interessados.

Por fim, o edital ainda obrigava os interessados a se deslocarem à sede da Prefeitura para retirar o laudo da análise realizada por aquele órgão (item 2.6.1.1), no dia anterior à data de abertura das propostas (30 de setembro de 2013). O referido laudo deveria ser juntado aos documentos de credenciamento do licitante sob pena de, na sua falta, o interessado não ser credenciado.

Ou seja, um conjunto de obrigações desnecessárias e que criam mais obstáculos e dificuldades para a celeridade do processo que vantagens para a Administração.

Ressalte-se que a Coordenação de Alimentação Escolar, unidade da Seduc, elaborou a minuta do Termo de Referência em conformidade com o entendimento e as orientações do TCU, estabelecendo como diretriz a exigência de apresentação das amostras após a fase de lances e somente da melhor proposta classificada. Contudo, ainda na fase interna do processo, já sob responsabilidade do Pregoeiro e sua equipe, o Termo de Referência sofreu esta alteração e o edital foi publicado com as cláusulas obrigando os interessados a apresentarem suas amostras anterior ao julgamento das propostas, criando uma fase de pré-qualificação do certame, inteiramente contrária à orientação do prescrito pela Coordenação de Alimentação Escolar. Assim, a inversão da exigência de apresentação de amostras de uma fase para outra revelou-se intencional e deliberadamente promovida pelos atores encarregados da preparação do edital para sua fase externa, ou seja, nos atos finais para a sua publicação.

É importante destacar que as aludidas irregularidades foram apontadas pela empresa J. Júnior Negócios Ltda., CNPJ nº 05.391.139/0001-27, a qual solicitou ao Pregoeiro do certame a retificação das cláusulas 2.4, 2.4.1 e 2.6.1 do edital ou a impugnação do mesmo. Entretanto, o Pregoeiro entendeu pela improcedência da peça impugnatória com substrato em um pronunciamento da jurisprudência já superado e em alegações infundadas de situações concretas ocorridas no Município de Alagoinhas/BA.

O primeiro argumento para negar o recurso foi o julgamento nº 858.03-54 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), cuja orientação é que, na modalidade pregão, a exigência de amostras deve ser previamente fundamentada, disciplinada no edital e verificada por ocasião do início da fase de classificação. Ocorre que tal orientação é contrária ao posicionamento do TCU, que estabelece como momento para análise das amostras a fase pós-classificatória, e apenas do provisoriamente classificado em primeiro lugar, fundamento presente no recurso da J Junior Ltda, porém, desconsiderado pelo Pregoeiro.

O segundo argumento refere-se a contratos realizados pela Prefeitura de Alagoinhas/BA no passado, que geraram dissabor e constrangimento das secretarias, ao receber produtos de baixa qualidade das empresas sem antes avaliar suas amostras no processo licitatório.

Esta CGU entende que situações concretas malogradas em contratações passadas não são pressupostos para se estabelecer cláusulas restritivas. Evita-se isso rejeitando o objeto em desacordo com o especificado no termo de referência e aplicando as sanções previstas em contrato. Uma boa aquisição se faz com uma boa especificação do que se quer adquirir e um termo de referência bem elaborado que contemple todas as dimensões do objeto que se pretende contratar, e não com medidas que limitam potenciais interessados em participar do certame e os submetam a gastos desnecessários, minando o interesse em participar do processo. Portanto, a medida de avaliar as amostras de todos os interessados antes da sessão pública inserida nos referidos editais, inclusive com a apresentação de laudos, apenas serviu para favorecer empresas que fossem capazes financeira e economicamente de suportar os seus custos.

A empresa J. Júnior Negócios Ltda., após ter seu primeiro recurso negado, demonstrou a inviabilidade de arcar com esses custos em uma segunda solicitação de impugnação do edital.

Segundo a recorrente, o item 2.4.1, alínea c do Edital obrigava o interessado em participar do certame a incorrer em uma despesa de R\$ 750,00 por item cotado, pois este seria o preço médio cobrado pelos laboratórios para cada laudo, chegando assim à soma de R\$ 36.000,00 com laudos e análises técnicas, caso apresentasse propostas para os lotes 01 a 07 do edital. Isso sem levar em conta o custo de compra das amostras, a serem doadas posteriormente. O recurso foi negado por ter sido entregue intempestivamente.

Com um dos recursos negado e o outro não apreciado, e tendo que incorrer em tais ônus, a empresa J. Júnior Negócios Ltda. desistiu de participar do processo. Sendo assim, evidenciase o efetivo prejuízo à competitividade na inserção de tais cláusulas restritivas e ilegais, ao afastar a empresa supracitada, bem como outros eventuais interessados, o que resultou no favorecimento das empresas capazes de atender as exigências fixadas no edital.

Por fim, registre-se que a grave restrição editalícia efetivamente causou prejuízo à competitividade durante o pregão. Isto porque, das duas únicas empresas que participaram do

certame (Betopão Comercial Ltda. e D'Mixplus Comércio, Serviços e Transportes Ltda. ME, CNPJ nº 06.008.919/0001-08), a D'Mixplus teve sua participação na licitação negada em função do não atendimento de tais cláusulas.

**b) Exigência mínima de atestados como meio de comprovação da qualificação técnica.**

O item 6.4, alínea *a* do edital do Pregão nº 085/2013 exigia a comprovação de experiência anterior dos proponentes mediante a apresentação de no mínimo dois atestados com características semelhantes às do objeto licitado e com execução há no mínimo trinta dias da data de abertura do referido pregão, a ser comprovada por meio de nota fiscal. Tal exigência se constitui em mais uma irregularidade, e tem como consequência a restrição do número de participantes no certame.

Restringir o universo de participantes, através de exigência de no mínimo dois atestados, seria excluir indevidamente aqueles que poderiam atender à necessidade da Administração com a comprovação de apenas um atestado.

Sobre o assunto, há jurisprudência pacífica no TCU, consoante destacado no item 9.3.6 do Acórdão nº 5.195/2013 – Segunda Câmara, que determina ao Município de Barra de São Miguel/BA, em pregões para aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, evitar a exigência de apresentação de dois atestados de capacidade técnica, “*prometendo o caráter competitivo do certame e contrariando o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e o art. 3º da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência predominante do TCU (Acórdãos 3.157/2004 - 1ª Câmara, 124/2002, 1.341/2006, 2.143/2007, 1.557/2009 e 534/2011, todos do Plenário).*”

**c) Exigência de selo de Declaração de Habilidação Profissional – DHP nos documentos contábeis assinados por profissional contratado pela empresa licitante.**

A cláusula 6.3, alínea *a*, exigia que constasse nos documentos contábeis o selo de Habilidação Profissional – DHP ou o Certificado de Regularidade Profissional – CRP em todos os documentos que tivessem a assinatura do contador.

Tal exigência, além de irregular, revela-se desnecessária, e sua ausência nos documentos contábeis não se configura como uma falha que leve grave prejuízo para o resultado do certame, sendo, portanto, dispensável sua inclusão no edital.

O Tribunal de Contas da União, em seus julgados, corrobora com esse entendimento, a exemplo do Acórdão nº 1.924/2011 - Plenário, onde diz:

“9.4.3 *abster-se de incluir exigência não justificada de Declaração de Habilidação Profissional (DHP) (item 7.12.4, a5, do edital), em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com o artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993;*”

De maneira mais enfática, o relatório elaborado pelo TCU, contido no Acórdão nº 152/2013 – Plenário, aborda a aludida irregularidade, conforme excerto extraído do item 14, inciso i, *in verbis*:

*“A propósito dessa exigência [selo de DHP], cabe reportar, a título de exemplificação, algumas deliberações do Plenário do TCU, que levam à conclusão de que se configura excessiva: Acórdãos 2.993/2009, 1.052/2011, 1.924/2011, 2.344/2011, 643/2012 e 971/2012. Da primeira extraem-se os seguintes trechos: ‘a exigibilidade do DHP já foi objeto de questionamento judicial no próprio STF, que deliberou, no Recurso Extraordinário nº 438142, pela impossibilidade do Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais - CRC/MG exigir a utilização do referido documento’; ‘a exigência de aposição de DHP, nos documentos contábeis das licitantes, revelou-se excessiva, impertinente e anti-isônoma, entendimento esse corroborado pela Corte Suprema’; ‘a exigência de aposição de DHP, nos documentos contábeis, é excessiva e impertinente, quando não ilegal, conforme pronunciamento do STF’. Do Acórdão 2.344/2011 TCU Plenário pode-se extrair conciso enquadramento legal: ‘em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com o artigo 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993’; (original sem grifo)*

## 2) Pregão Presencial nº 085/2015

Em 2015, a Prefeitura realizou nova licitação para o mesmo fim, utilizando-se da mesma modalidade, tendo autuado o processo sob o nº 085/2015. Quatro empresas participaram do certame, sendo que a empresa Betopão Comercial Ltda., única vencedora do certame anterior, ficou com os lotes 01 e 02, totalizando o valor de R\$ 1.703.999,70; a empresa D'Mixplus Comércio, Serviços e Transportes Ltda ME, CNPJ nº 06.008.919/0001-08, venceu os lotes 04, 08 e 09, no montante de R\$ 662.599,00; a empresa Cláudio da Silva Santana ME, CNPJ nº 17.031.102/0001-77, arrematou os lotes 03, 06 e 07, totalizando R\$ 509.507,00; e, finalmente, a empresa Eduardo Teles Dantas EPP, CNPJ nº 05.165.578/0001-11, venceu o lote 05, no valor de R\$ 57.850,00; totalizando o valor global das propostas finais em R\$2.933.955,70. O quadro a seguir resume o resultado do certame:

Quadro – Valores contratados por lote – PP nº 085/2015

Lote	Empresa vencedora	Valor contratado (R\$)
1 - Não Perecíveis (diversos)	Betopão Comercial	1.213.999,70
2 - Não Perecíveis (charque dianteiro)	Betopão Comercial	490.000,00
3 - Não Perecíveis (farinhas de mandioca, milho e aveia)	Cláudio da Silva Santana ME	39.937,00
4 - Não Perecíveis (flocos de cereais, sal e vinagre)	D'Mixplus	11.999,00
5 - Perecíveis (pão)	Eduardo Teles Dantas EPP	57.850,00
6 - Perecíveis (carne bovina, frango e peixe)	Cláudio da Silva Santana ME	424.990,00
7 - Perecíveis (carne moída e salsicha)	Cláudio da Silva Santana ME	44.580,00
8 - Não Perecíveis p/ escolas quilombolas (diversos)	D'Mixplus	13.600,00
9 - Perecíveis p/ escolas quilombolas (diversos)	D'Mixplus	637.000,00
<b>Total</b>		<b>2.933.955,70</b>

Fonte: PP nº 085/2015.

Assim como no PP nº 085/2013, a Prefeitura de Alagoinhas/BA manteve a exigência ilegal de apresentação de amostras para todos os itens dos lotes licitados antes da sessão de abertura do julgamento das propostas (cláusula 1.4). O referido item determinou indevidamente que as amostras teriam que ser entregues no dia 04 de novembro de 2015, no turno da manhã, na

Secretaria de Educação de Alagoinhas/BA – SEDUC, ou seja, sete dias antes do julgamento das propostas (11 de novembro de 2015), conforme transcreto a seguir.

*1.4 - As empresas deverão apresentar amostras dos produtos, sendo uma única marca para cada item, para todos os lotes, no dia 04 de novembro de 2015, das 07 às 13 horas, na SEDUC, situada na Rua Elvira Dórea, 73, Centro, Alagoinha - Bahia, para análise, aprovação (ou não) e emissão de parecer técnico da Coordenação de Alimentação Escolar e do Conselho de Alimentação Escolar Municipal designados para análise das amostras.*

[...]

*1.4.3 – Em caso de não aprovação de um item ou mais no lote, a empresa ficará impossibilitada de participação no respectivo lote.*

Além disso, repetiu-se a cláusula restritiva (1.4.2) estabelecendo que as amostras por ventura entregues à Prefeitura por possíveis fornecedores interessados em participar da disputa não seriam devolvidas a eles.

Por fim, o edital novamente obrigava os interessados a se deslocarem à sede da Prefeitura para retirar o laudo da análise realizada por aquele órgão (item 1.4.5), apenas dois dias antes da data de abertura das propostas (09 de novembro de 2015), devendo ser juntado aos documentos de credenciamento do licitante sob pena de, na sua falta, o interessado não ser credenciado.

Ressalte-se que mais uma vez a adoção de tais cláusulas restritivas implicou em prejuízo à competitividade na realização do certame. No caso em tela, a empresa D'Mixplus foi impedida de participar dos lotes 05, 06 e 07, enquanto que a Betopão Comercial não pôde apresentar preços para o lote 03.

### **3) Conclusão**

Em vista das irregularidades verificadas nos editais supracitados, é inevitável concluir que houve comprometimento da ampla concorrência, com restrições à competitividade. Tais fatos podem ter contribuído sobremaneira para uma significativa redução de interessados em participar dos processos licitatórios, resultando na presença de apenas dois licitantes no Pregão nº 085/2013, e quatro no PP nº 085/2015.

Constatou-se que a exigência prévia de apresentação das amostras, bem como sua aprovação, como condição à participação dos aludidos certames, efetivamente resultou em menor disputa. Enquanto no Pregão nº 085/2015 houve a impossibilidade de participação de dois licitantes em alguns lotes, no PP nº 085/2013 um dos dois licitantes foi alijado da competição, remanescendo apenas uma empresa na licitação (Betopão Comercial). Vale ressaltar ainda, quanto a esse certame, que a Betopão foi favorecida por vencer dois lotes sem apresentar tais amostras e respectiva documentação, conforme descrito em outro ponto deste Relatório.

Por fim, o prejuízo à competitividade impediu o atingimento de outro objetivo previsto na Lei nº 8.666/93, qual seja a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. O fato de ter havido pouca ou nenhuma disputa entre interessados possibilitou a contratação de empresas cujas propostas comerciais continham preços superiores aos estabelecidos nos

orçamentos de referência da Prefeitura, em que pese ter-se constatado que tais orçamentos foram superestimados, como exposto em outro trecho deste Relatório.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, de 14 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício nº 19101/2017/NAC3/BA/Regional/BA/CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA apresentou a seguinte manifestação:

### **“1. Considerações Iniciais**

Inicialmente, cumpre destacar que o atual gestor assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a contratos e/ou obras já concluídas ou atestadas como concluídas pela gestão passada, bem como sobre situações consolidadas cuja desconstituição demandam planejamento e uma série de ações.

Além disso, todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde – na pessoa dos agentes/ordenadores de despesas efetivamente envolvidos – pela lisura de cada uma delas, sobretudo por eventual comprovação de sobrepreço, superfaturamento ou qualquer outra imputação que aponte para a necessidade de eventual restituição ao erário.

[...]

IV Da Contratação de Empresa para fornecimento de Gêneros Alimentícios utilizados na Merenda Escolar

A Administração atual, em obediência ao que determina a lei 8666/93, especificamente em seu artigo 32, *caput*, vem primando pela garantia do devido fim das suas licitações, qual seja, a observância da isonomia e a seleção da melhor proposta. Sendo assim, promoveu a reestruturação das regras dos seus certames a fim de adequá-los às diretrizes legais competentes, e especificamente com relação às exigências restritivas apontadas, cumpre-nos esclarecer que **nenhuma delas vem sendo exigida pela atual gestão.**”

## **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o atual gestor alegou que o fato em comento é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos. Informou, também, que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos. Além disso, declarou que cláusulas restritivas apontadas não vêm sendo exigidas na atual gestão.

Do exposto, conclui-se que o gestor não apresentou informações que viesssem refutar o fato apontado.

## **2.2.2. Favorecimento à empresa Betopão Comercial Ltda. no PP nº 085/2013 em função de adjudicação de lotes para os quais a empresa não cumpriu as exigências de participação.**

### **Fato**

Conforme já comentado exaustivamente, as cláusulas restritivas inseridas nos editais dos Pregões nº 085/2013 e nº 085/2015 atuaram como elementos desencorajadores de uma ampliação de participantes nas licitações, sobretudo, pelo seu elevado grau de exigência, especialmente, as cláusulas relacionadas à apresentação de amostras em fase anterior à realização do pregão.

Entretanto, foi no PP nº 085/2013 que tal exigência ilegal foi acompanhada de atos de gestão que merecem ser repisados. Em primeiro lugar, o Pregoeiro modificou, no edital, o momento de apresentação das amostras para antes da abertura das propostas, sendo que a minuta elaborada pela Seduc previu inicialmente sua apresentação após a etapa de lances, e somente da melhor proposta, conforme jurisprudência do TCU. Além disso, em resposta ao pedido de impugnação do edital por interessado, o mesmo apresentou, como um dos argumentos de defesa da exigência de amostra prévia, a preocupação da Administração em afastar empresas aventureiras que não cumprissem a exigência contratual resultante do certame.

Do exposto, era de se esperar o rigor na verificação do cumprimento de tais cláusulas restritivas. Pelo contrário, estas foram ignoradas pelo Pregoeiro quando da verificação das condições de participação da empresa Betopão Comercial Ltda. no certame, conforme esclarecido a seguir.

A referida licitante apresentou as amostras e respectiva documentação solicitada pela Prefeitura relativas apenas aos lotes 01, 02, 03 e 04, e o Parecer Técnico do município com o resultado da análise aprovou a participação da empresa apenas nesses lotes.

Ocorre que a Betopão, além dos lotes 01 a 04, também apresentou propostas de preços para os lotes 05 e 06, sendo ao final igualmente adjudicados a ela. Com isso, embora o Pregoeiro tenha registrado na ata do pregão que observou os laudos de avaliação das amostras, de fato isto não ocorreu, o que resultou no favorecimento indevido da Betopão Comercial Ltda., ao adjudicar de forma irregular os lotes 05 e 06 para a referida empresa.

Sendo assim, ao deixar de observar as exigências restritivas que inseriu no edital, quando da avaliação da proposta da empresa Betopão Comercial Ltda. referente aos lotes 05 e 06, o Pregoeiro terminou por favorecer a referida empresa, assegurando-a um valor indevidamente contratado de R\$ 258.904,00, em relação a esses lotes.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, de 14 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício nº 19101/2017/NAC3/BA/Regional/BA/CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA apresentou a seguinte manifestação:

#### **“1. Considerações Iniciais**

Inicialmente, cumpre destacar que o atual gestor assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a contratos e/ou obras já concluídas ou atestadas como concluídas pela gestão passada, bem como sobre situações consolidadas cuja desconstituição demandam planejamento e uma série de ações.

Além disso, todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde – na pessoa dos agentes/ordenadores de despesas efetivamente envolvidos – pela lisura de cada uma delas, sobretudo por eventual comprovação de sobrepreço, superfaturamento ou qualquer outra imputação que aponte para a necessidade de eventual restituição ao erário.”

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o atual gestor alegou que o fato apontado é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos. Informou, também, que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos. Porém, não tratou de forma individual sobre a constatação em comento.

Do exposto, conclui-se que o gestor não apresentou informações que viessem refutar o fato apontado.

#### **2.2.3. Superestimativa de R\$ 493.604,47 nos orçamentos de referência adotados para contratação de empresas fornecedoras de gêneros alimentícios para a merenda escolar dos anos letivos de 2013 a 2016.**

##### **Fato**

Os Pregões Presenciais – PP nº 085/2013 e 085/2015, realizados pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA para contratação de empresas de gêneros alimentícios para fornecimento da merenda escolar dos anos letivos de 2013 a 2016, apresentaram preços de referência superestimados, conforme será demonstrado a seguir, resultando em compras superfaturadas e prejudiciais aos cofres públicos.

##### **a) Pregão Presencial nº 085/2013**

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

Sobre o referencial adotado, seguem alguns esclarecimentos. O Governo do Estado da Bahia, com o intuito de garantir maior controle e segurança sobre os preços referenciais, impessoalidade nas pesquisas de mercado e economia dos processos de compra e contratações de serviços, mantém, desde o ano de 2010, contrato com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para a realização de pesquisas de preço. A FGV, através de estudos mercadológicos, fixa os

preços referenciais para 1.034 itens comuns e alimentos a serem considerados como preços máximos a serem utilizados nas licitações, dispensas e inexigibilidades no âmbito da Administração Pública do Poder Executivo Estadual.

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

Por se tratar de uma pesquisa oficial, elaborada por um ente público e que reflete o preço de mercado, esta equipe de fiscalização utilizou esses parâmetros para analisar os preços de aquisição dos Lotes 1, 2, 3 e 4 do PP nº 085/2013. Nesses lotes foram verificados todos os itens que continham preços na Tabela de Preços Referenciais supracitada, o que correspondeu a 93,4% do valor do orçamento de referência. Para os itens mais significativos dos lotes 5 a 8 não foram encontrados preços de mercado nos instrumentos de pesquisa utilizados pela CGU.

Verificou-se uma superestimativa dos preços unitários na fase interna do processo, conforme quadro abaixo:

*Quadro – Superestimativa do orçamento de referência – PP nº 085/2013*

Descrição	Unid.	Qtde	Preço Unit Referência (R\$)	Preço Total Referência (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Preço Total CGU (R\$)
<b>Lote 1-Não Perecíveis</b>						
Achocolatado em pó, 1kg	KG	2.500	6,16	15.400,00	6,28	15.687,50
Açucar cristal granulado	KG	19.700	2,07	40.779,00	1,83	36.051,00
Adoçante líquido	Frasco	48	1,22	58,56	2,04	97,92
Arroz Tipo 01 parbolizado	KG	17.147	1,77	30.350,19	1,91	32.750,77
Biscoito, tipo cream cracker, 400g	PC	16.868	2,33	39.302,44	1,90	32.049,20
Biscoito doce, tipo maria, 400g	PC	18.276	2,42	44.227,92	1,96	35.820,96
Café em pó	KG	3.000	10,11	30.330,00	12,48	37.440,00
Extrato de tomate, 340g	UND	15.000	1,90	28.500,00	1,48	22.200,00
Feijão carioquinha	KG	17.000	4,28	72.760,00	4,98	84.660,00
Farinha de trigo com fermento	KG	1.000	2,03	2.030,00	2,10	2.100,00
Leite de coco, 500ml	GF	5.000	2,58	12.900,00	3,51	17.550,00
Leite de soja sem lactose, 300g	Lata	200	19,80	3.960,00	11,29	2.258,00
Leite em pó desnatado, 300g	Lata	300	8,69	2.607,00	7,29	2.187,00
Leite em pó integral	KG	13.998	16,90	236.566,20	11,45	160.277,10
Macarrão espaguete, 500g	KG	8.250	3,52	29.040,00	3,20	26.400,00
Milho branco para munguzá	KG	4.800	1,22	5.856,00	1,56	7.488,00
Óleo de soja, 900ml	Lata	9.483	3,29	31.199,07	3,27	31.009,41
Proteína de soja texturizada, 500g	KG	4.500	4,80	21.600,00	4,88	21.960,00

<b>Descrição</b>	<b>Unid.</b>	<b>Qtde</b>	<b>Preço Unit Referência (R\$)</b>	<b>Preço Total Referência (R\$)</b>	<b>Preço Unit CGU (R\$)</b>	<b>Preço Total CGU (R\$)</b>
Sardinha em óleo coméstivel, 125g	Lata	20.425	1,92	39.216,00	2,19	44.730,75
Suco de fruta concentrado, 500ml	GF	31.500	3,29	103.635,00	1,65	51.975,00
Sal refinado	KG	800	0,49	392,00	0,80	640,00
Vinagre de álcool, 500ml	GF	3.000	0,71	2.130,00	0,83	2.490,00
Tempero pronto completo, 300g	Pote	1.500	0,93	1.395,00	1,20	1.800,00
Farinha de mandioca	KG	8.150	5,27	42.950,50	2,59	21.108,50
Flocos de cereais, 230g	KG	500	13,09	6.545,00	7,29	3.645,00
Charque dianteiro, de 1ª (exceto jerked beef)	KG	25.240	16,86	425.546,40	10,85	273.854,00
<b>Subtotal lote 1</b>				<b>1.269.276,28</b>		<b>968.230,11</b>
<b>Superestimativa lote 1</b>						<b>301.046,17</b>
<b>Lote 2-Perecíveis (carne)</b>						
Carne bovina congelada sem osso, acém	KG	7.400	12,47	92.278,00	8,22	60.828,00
Carne bovina moída congelada sem osso, acém	KG	3.600	6,60	23.760,00	5,92	21.312,00
Carne bovina congelada sem osso, patinho	KG	2.000	11,56	23.120,00	13,95	27.900,00
Fígado Bovino	KG	3.500	7,70	26.950,00	5,76	20.160,00
Linguiça calabresa, 5kg	KG	6.000	9,35	56.100,00	8,69	52.140,00
<b>Subtotal lote 2</b>				<b>222.208,00</b>		<b>182.340,00</b>
<b>Superestimativa lote 2</b>						<b>39.868,00</b>
<b>Lote 3-Perecíveis (margarina e salsicha)</b>						
Margarina com sal, 250g	KG	4.000	1,82	7.280,00	1,32	5.280,00
Salsicha hot dog, 3 ou 5 kg	KG	1.500	4,72	7.080,00	4,69	7.035,00
<b>Subtotal lote 3</b>				<b>14.360,00</b>		<b>12.315,00</b>
<b>Superestimativa lote 3</b>						<b>2.045,00</b>
<b>Lote 4-Perecíveis (frango e peixe)</b>						
Frango, peito congelado	KG	8.200	6,37	52.234,00	6,99	57.318,00
Frango, coxa e sobrecoxa congelado	KG	7.200	6,39	46.008,00	5,71	41.112,00
Filé de peixe Merluza	KG	2.000	15,19	30.380,00	10,39	20.780,00
<b>Subtotal lote 4</b>				<b>128.622,00</b>		<b>119.210,00</b>
<b>Superestimativa lote 4</b>						<b>9.412,00</b>
<b>Total da amostra (Lotes 1, 2, 3 e 4)</b>				<b>1.634.466,28</b>		<b>1.282.095,11</b>
<b>Superestimativa da amostra</b>						<b>352.371,17</b>

Fonte: PP nº 085/2013.

O quadro evidencia uma superestimativa da amostra no montante de R\$ 352.371,17, o que corresponde a um acréscimo de 27,5% sobre o orçamento de referência.

## b) Pregão Presencial nº 085/2015

A análise dos preços de referência adotados pela Prefeitura de Alagoinhas no PP nº 085/2015 também envolveu a Tabela de Preços Referenciais do Governo do Estado da Bahia, onde foram verificados os preços de aquisição dos Lotes 1, 3, 4 e 8 do PP nº 085/2015. Mais uma vez, nesses lotes foram avaliados todos os itens que continham preços na aludida Tabela, o que correspondeu a 26,9% do valor do orçamento de referência. Para os itens mais significativos dos lotes 2, 5, 6, 7, 8 e 9 não foram encontrados preços de mercado nos instrumentos de pesquisa utilizados pela CGU.

O quadro a seguir sintetiza o montante da superestimativa relativa ao PP nº 085/2015:

*Quadro – Superestimativa do orçamento de referência – PP nº 085/2015*

Descrição	Unid.	Qtde	Preço Unit Referência (R\$)	Preço Total Referência (R\$)	Preço Unit CGU (R\$)	Preço Total CGU (R\$)
<b>Lote 1-Não Perecíveis (diversos)</b>						
Achocolatado em pó, 1kg	KG	3.000	7,36	22.080,00	8,23	24.675,00
Açúcar cristal granulado	KG	23.000	2,27	52.210,00	1,49	34.270,00
Adoçante líquido	Frasco	30	1,94	58,05	2,15	64,50
Arroz Tipo 01 parboilizado	KG	24.000	2,77	66.360,00	2,02	48.480,00
Biscoito, tipo cream cracker, 400g	PC	20.000	2,78	55.650,00	2,23	44.600,00
Biscoito doce, tipo maria, 400g	PC	3.000	3,15	9.442,50	2,46	7.380,00
Biscoito Integral, tipo cream cracker, 400g	PC	500	3,17	1.582,50	2,69	1.345,00
Biscoito tipo rosquinha sabor coco. 400g	PC	8.000	2,39	19.120,00	1,88	15.040,00
Café em pó	KG	2.000	13,15	26.300,00	12,44	24.880,00
Coco ralado sem açúcar	PC	4.000	4,45	17.790,00	2,24	8.960,00
Extrato de tomate, 350g	UND	20.000	1,60	32.000,00	1,71	34.200,00
Feijão carioquinha	KG	18.000	4,42	79.560,00	3,55	63.900,00
Leite de coco, 500ml	GF	5.500	2,85	15.675,00	3,08	16.940,00
Leite em pó desnatado, 300g	Lata	300	10,17	3.050,25	4,86	1.458,00
Leite em pó integral	KG	13.000	17,94	233.155,00	14,75	191.750,00
Macarrão espaguete, 500g	KG	10.000	3,54	35.375,00	2,02	20.200,00
Massa de sopa	KG	5.000	3,46	17.312,50	3,98	19.900,00
Óleo de soja, 900ml	Lata	6.000	3,59	21.540,00	2,79	16.740,00
Sal refinado	KG	800	0,66	526,00	0,60	480,00
<b>Subtotal lote 1</b>				<b>708.786,80</b>		<b>575.262,50</b>
<b>Superestimativa lote 1</b>						<b>133.524,30</b>
<b>Lote 3-Não Perecíveis (farinha de mandioca, milho e aveia)</b>						
Farinha de mandioca	KG	8.500	3,20	27.221,25	2,29	19.465,00
Farinha de milho flocada, 500g	KG	8.200	1,45	11.890,00	1,68	13.776,00
<b>Subtotal lote 3</b>				<b>39.111,25</b>		<b>33.241,00</b>

<b>Descrição</b>	<b>Unid.</b>	<b>Qtde</b>	<b>Preço Unit Referência (R\$)</b>	<b>Preço Total Referência (R\$)</b>	<b>Preço Unit CGU (R\$)</b>	<b>Preço Total CGU (R\$)</b>
<b>Superestimativa lote 3</b>						<b>5.870,25</b>
<b>Lote 8- Não Perecíveis p/ escolas quilombolas (diversos)</b>						
Achocolatado em pó, 400g	KG	200	7,24	1.447,50	8,23	1.645,00
Leite em pó Integral, 200g	KG	600	18,10	10.860,00	14,75	8.850,00
Farinha de milho flocada s/ sal, flocão, 500g	PC	300	0,93	278,25	0,84	252,00
<b>Subtotal lote 8</b>				<b>12.585,75</b>		<b>10.747,00</b>
<b>Superestimativa lote 8</b>						<b>1.838,75</b>
<b>Total da amostra (Lotes 1, 3 e 8)</b>				<b>760.483,80</b>		<b>619.250,50</b>
<b>Superestimativa da amostra</b>						<b>141.233,30</b>

Fonte: PP nº 085/2015.

O quadro evidencia uma superestimativa da amostra no montante de R\$ 141.233,30, o que corresponde a um acréscimo de 22,8% sobre o orçamento de referência.

### c) Conclusão

Somando os valores identificados nos dois pregões, chega-se ao montante superestimado de R\$ 493.604,47, apenas em relação à amostra de itens verificada.

A constatação se reveste de maior atenção ao se observar que, mesmo que os certames tenham adotado preços de referência maiores que os de mercado, o valor total contratado em cada pregão ainda foi superior ao do próprio orçamento de referência superestimado, uma majoração de 10,1% no PP nº 085/2013, e de 2,4% PP nº 085/2015. Cumpre ressaltar que o edital do PP nº 85/2013 previu, na cláusula 7.6.5, que apenas as propostas com valores superiores a 20% do valor referencial seriam consideradas como superfaturadas, enquanto que o edital do PP nº 85/2015 não apresentou nenhum critério de análise de preço para desclassificação de propostas com valor superior ao de referência.

Por fim, é válido destacar que a adoção de orçamento de referência superestimado permitiu a ocorrência de sobrepreço no valor contratado, bem como superfaturamento na execução dos contratos, como visto em outro ponto deste Relatório.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 14 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício nº 19101/2017/NAC3/BA/Regional/BA/CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA apresentou a seguinte manifestação:

#### “1. Considerações Iniciais

Inicialmente, cumpre destacar que o atual gestor assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a contratos e/ou obras já concluídas ou atestadas como concluídas pela gestão passada, bem como sobre situações consolidadas cuja desconstituição demandam planejamento e uma série de ações.

Além disso, todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde – na pessoa dos agentes/ordenadores de despesas efetivamente envolvidos – pela lisura de cada uma delas, sobretudo por eventual comprovação de sobrepreço, superfaturamento ou qualquer outra imputação que aponte para a necessidade de eventual restituição ao erário.”

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, o atual gestor alegou que o fato apontado é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos. Informou, também, que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos. Porém, não tratou de forma individual sobre a constatação em comento.

Do exposto, conclui-se que o gestor não apresentou informações que viessem refutar o fato apontado.

### **3. Conclusão**

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

A análise dos Pregões Presenciais – PP nº 085/2013 e 085/2015, cujo objeto foi a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, revelou a existência de cláusulas restritivas, que geraram prejuízo à competitividade, bem como favorecimento à empresa vencedora de todos os lotes do PP nº 085/2013.

Constatou-se que os orçamentos de referência de ambos os pregões foram superestimados em R\$ 493.604,47, apenas para as amostras avaliadas, o que corresponde a um acréscimo de mais de 20% em relação aos preços de mercado.

Entretanto, os preços contratados superaram aqueles estimados pela Prefeitura para as mesmas amostras, resultando em sobrepreço de R\$ 668.901,35, e posterior superfaturamento de R\$ 704.159,50 nas aquisições realizadas entre 2013 e 2016, sendo R\$ 503.579,17 com recursos do Pnae.

**Ordem de Serviço:** 201700798

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALAGOINHAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 4.723.521,49

## 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 Alagoinhas/BA, no período de novembro de 2009 a setembro de 2017, para execução do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

Os trabalhos de fiscalização foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017, tendo como escopo a contratação e execução do serviço de transporte escolar do município, contratado por meio dos Pregões Presenciais – PP nº 073/2009 (Contrato nº 218/2009) e PP nº 003/2015 (Contrato nº 060/2015), com recursos no montante de R\$ 63.715.009,98 pagos entre novembro/2009 e setembro/2017, dos quais R\$ 4.723.521,49 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. Subcontratação integral ilegal do Contrato nº 060/2015, resultante do PP nº 003/2015, com sobrepreço de 154%.

##### Fato

Da análise da execução do objeto do PP nº 003/2015, vencido pela empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, que resultou na celebração do Contrato nº 060/2015, no valor de R\$ 9.002.034,00, constatou-se que os serviços de transporte escolar prestados nos exercícios de 2015 e 2016, no âmbito do aludido contrato, foram efetivamente executados por subcontratados, sendo que a empresa WS Locação atuou como uma mera intermediadora.

Conforme se verificou, para a execução do contrato supracitado, a WS Locação transferiu integralmente a execução do serviço de transporte escolar, por meio de subcontratos com diversos motoristas, pessoas físicas e pessoas jurídicas, transferindo também todo o risco do negócio, não justificando, assim, o lucro obtido.

A análise se baseou em planilha fornecida pela empresa contratada, apresentada pela Prefeitura de Alagoinhas, com a relação dos 61 veículos que prestam os serviços de transporte escolar para os 65 roteiros contratados, onde pôde-se verificar que, em todos os roteiros, são utilizados veículos de proprietários particulares.

Com o objetivo de confirmar as informações presentes nessa planilha apresentada, foram convocados todos os motoristas para entrevista e preenchimento de formulário entre os dias 29 e 30 de março de 2017. Compareceram à entrevista com a equipe de fiscalização da CGU 40 prestadores, entre proprietários e motoristas, que executam 55 roteiros, dentre os 65 existentes.

Constatou-se, por meio dos contratos celebrados entre a WS Locação e subcontratados, bem como entrevistas com os motoristas e declaração formal do proprietário da empresa, que todas as despesas de manutenção dos veículos e de combustível são de responsabilidade dos subcontratados, os quais assumem todo o risco do negócio, revelando-se a contratada (WS Locação) uma mera interpota dos serviços de transporte escolar.

Assim, da forma como foi executado o objeto da licitação no Contrato nº 060/2015, referente aos serviços de transporte escolar do município de Alagoinhas/BA, por meio da subcontratação integral, fica evidente que houve descumprimento dos artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

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

Com base nesses pressupostos, o TCU não considera legal a subcontratação integral em serviços de transporte escolar, ficando claro que, nesse caso, a diferença entre o valor pago ao contratado e o valor recebido pelos subcontratados se trata de superfaturamento/sobrepreço (Acórdão nº 1.151/2011 – 2<sup>a</sup> Câmara, Acórdão nº 3.378/2012 – Plenário, Acórdão nº 1.464/2014 – Plenário, Acordão nº 4.067/2015 – 1<sup>a</sup> Câmara e Acordão nº 1.129/2017 – 1<sup>a</sup> 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 interponto 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.*

*Em Tomada de Contas Especial, autuada mediante conversão de autos de auditoria de conformidade na aplicação de recursos federais repassados ao município de Lavras da Mangabeira/CE, fora apurada, dentre outras irregularidades, a subcontratação integral de serviços de transporte escolar a preços inferiores aos acordados com a administração municipal, evidenciando prática de sobrepreço na ordem de 43,85 % sobre a contratação original. Realizado o contraditório, o relator lembrou que, de acordo com os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, “a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante”. No caso concreto, anotou o relator, “como a subcontratação não estava prevista no edital e no contrato e, ainda mais, como ela se deu sobre a totalidade do objeto, colocando-se, pois, a subcontratante como mera intermediária na avença, com claro prejuízo para a administração pública, ante o desnecessário acréscimo nos preços, fica caracterizada a flagrante ilegalidade”. Ademais, registrou ser plenamente possível a aferição do débito, especialmente por não se identificar qualquer atividade relevante de coordenação, controle ou fiscalização por parte da empresa subcontratante sobre os subcontratados. No que respeita à quantificação do dano, considerando que a prefeitura pagou preço certo e determinado pelo contrato (incluindo encargos, manutenção, segurança, controle e fiscalização) registrou o relator que “o débito deve subsistir pelo acréscimo colocado sobre a aludida subcontratação total do objeto, que (...) resultou na execução precária do ajuste, com motoristas não habilitados e veículos totalmente inadequados para o transporte escolar”. Nesses termos, concluiu que, diante da ausência de provas para demonstrar os custos suportados com a gestão da subcontratação integral, assim como pela deficiência na prestação dos serviços, incompatível com os preços pagos pela Administração, mostrava-se apropriada a condenação imposta aos responsáveis. Assim, acolhendo a proposta da relatoria, o Tribunal, dentre outras deliberações, julgou irregulares as contas do prefeito municipal e da empresa contratada, imputando-lhes, solidariamente, o valor do débito apurado e aplicando-lhes a multa capitulada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. Acórdão 1464/2014-Plenário, TC 034.039/2011-2, relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 4.6.2014.”*

Destaque-se mais uma vez que a WS Locação não arca com qualquer despesa de manutenção e de abastecimentos dos veículos, cujo ônus é exclusivamente dos subcontratados. Em síntese, a empresa precisaria apenas de um ou dois funcionários para administrar os subcontratos, receber o dinheiro da Prefeitura e efetuar o pagamento aos prestadores de serviço locais.

A WS Locação, portanto, configura-se numa mera 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 por ser antieconômico, e ter acarretado prejuízo significativo aos cofres públicos.

A afirmação se baseia na diferença observada entre o valor diário total pago aos subcontratados que, conforme contratos e entrevistas citados anteriormente, soma R\$ 17.744,80 para os 65 roteiros existentes, enquanto o valor diário total pago pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas à WS Locação, conforme Contrato nº 060/2015, foi de R\$

45.010,17, ou seja, 154% superior ao valor repassado pela empresa aos motoristas para o cumprimento dos roteiros. O quadro a seguir resume o sobrepreço global do contrato, com base no calendário anual de 200 dias letivos:

*Quadro – Sobrepreço do Contrato nº 060/2015*

ITEM	DESCRÍÇÃO	Valores em (R\$)
1	Valor contratado com a WS Locação	9.002.034,00
2	Soma do valor subcontratado pela WS Locação para todos os roteiros	3.548.960,00
<b>3</b>	<b>SOBREPREÇO (1-2)</b>	<b>5.453.074,00</b>
	<b>PERCENTUAL SOBREPREÇO (3/2)</b>	<b>154%</b>

Portanto, o Contrato nº 060/2015 apresentou um sobrepreço inicial de 154%. Ou seja, entre o valor devido pela execução dos serviços por meio dos subcontratados e o valor contratado com a WS Locação de Veículos e Transportes Ltda. pela Prefeitura há uma diferença de R\$ 5.453.074,00.

Cabe destacar que o sobrepreço aqui identificado foi decorrente da avaliação apenas dos valores propostos e contratados em 2015. Embora o referido contrato tenha sido prorrogado até 2016, não se efetuou o cálculo do sobrepreço para o exercício subsequente, embora os valores diários do contrato e subcontratos tenham remanescido os mesmos, ou seja, o percentual de sobrepreço permaneceu inalterado. Além disso, estes valores foram adotados no cálculo do superfaturamento relativo à execução deste contrato, devidamente apurado em outro ponto deste relatório.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 24 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 2037/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor assim se manifestou:

#### **“I. Delimitação de responsabilidade”**

Como se vê, o relatório preliminar de auditoria apontou fatos gravíssimos relacionados à realização dos processos licitatórios destinados à contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Alagoinhas nos anos de 2009 a 2016 (PP nº 039/2009, PP nº 073/2009 e PP nº 003/2015)

Importante destacar que nenhum desses Pregões foi realizado, conduzido ou homologado pela atual gestão que assumiu a administração do Município somente em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares perpetrados pela gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Dessa forma, qualquer ação ou omissão que eventualmente tenha resultado em lesão ao erário deve ser analisada considerando-se a efetiva participação de cada agente e o nexo de causalidade entre a conduta e a ocorrência do dano apurado.

....

#### **“II. Da Notificação e responsabilização dos envolvidos”**

Conforme destacado no tópico anterior, as constatações do relatório preliminar de auditoria versam sobre ilegalidades praticadas pela gestão anterior na condução de processos licitatórios, sobre as quais não tínhamos conhecimento e não tivemos qualquer participação. As fraudes apontadas nos referidos processos são as causas de todo o dano apurado.

Desta forma, ao tomarmos conhecimento do referido relatório preliminar de auditoria **promovemos a abertura imediata de processo administrativo para apuração de responsabilidade**, procedendo a notificação dos envolvidos (empresas contratadas e ex-gestor) para, querendo, apresentarem esclarecimentos e justificativas no prazo de lei (doc. anexos).

[...]

Não podemos deixar de ressaltar, também, que a indicação de superfaturamento em valor bastante expressivo no exercício de 2017 decorreu, como se viu, de SOBREPREÇO verificado no Pregão Presencial nº 003/2015 provocado por irregularidades praticadas pela gestão anterior na condução da referida licitação.

Desta forma, **a responsabilidade** pelo sobrepreço e, consequentemente, do superfaturamento dele decorrente é **do(s) agente(s) que contribuiu(iram) para o sobrepreço na fase da licitação**, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais, conforme consignado no relatório preliminar de auditoria.

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União que em recente julgado (Acórdão TCU nº 4795/2013 – 2ª Câmara) que apurava a responsabilidade de agentes em superfaturamento decorrente de sobrepreço ressaltou que a mesma está condicionada à demonstração do nexo de causalidade das condutas com a ocorrência dos danos, destacando que:

Como se trata de um débito originado de sobrepreço, deixa-se de arrolar os responsáveis pela medição, mas apenas aqueles que contribuíram para a fixação do preço da obra em R\$....

E mais adiante no mesmo acórdão afastou a responsabilidade de outro agente cujas condutas não possuíam nexo de causalidade com a ocorrência do dano:

Deixo de acolher a sugestão de citação do Sr. (...), em função das condutas deste gestor (...), não possuírem nexo de causalidade com a ocorrência do dano.

**Assim, esclarecemos que não temos qualquer relação com o sobrepreço apurado, provocado pela gestão anterior, conhecido somente agora com este relatório preliminar de auditoria, e que já estamos adotando as medidas legais cabíveis objetivando a responsabilização dos envolvidos e reparação ao erário.**

[...]

#### **IV. Considerações sobre os achados de auditoria**

[...]

##### **A) Do Sobrepreço e Superfaturamento dele Decorrente**

O primeiro aspecto, sem dúvida, diz respeito ao superfaturamento indicado em 2017 em decorrência do sobrepreço expressivo no pregão de 2015, que, repete-se, foi causado pela gestão anterior. Não há nexo de causalidade entre qualquer conduta da atual gestão e o sobrepreço apurado e superfaturamento dele decorrente.

Com efeito, a responsabilidade pelo sobrepreço e todas as consequências e prejuízos dele decorrentes são, no nosso entendimento, do agente causador (nexo de causa e efeito), *in casu* a gestão anterior e empresários. Cabe-nos, agora, diante da ciência da constatação da auditoria da CGU, a constituição e delimitação do valor devido, responsabilização dos envolvidos e cobrança administrativas e judiciais – **o que já está sendo providenciado.**

Demais disso, não podemos deixar de questionar e solicitar especial atenção para este ponto, destacando, por oportuno, as lições do renomado autor Jacoby Fernandes acerca do tema, em artigo intitulado “Sobrepreço em Licitações”, para quem:

O sobrepreço ocorre quando o valor de uma proposta de um bem ou serviço é superior ao praticado no mercado, seja por preço, quantidade ou baixa qualidade.  
(...)

Surge, no entanto, a seguinte dúvida: a análise do sobrepreço e do consequente superfaturamento se limita à comparação entre a proposta do contratado e os preços de mercado, ou permite que se avalie o preço pago pela Administração em face dos custos efetivamente incorridos pelo contratado?

O ilustre Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, à época, Dr. Lucas Rocha Furtado, que foi o precursor da tese que aclarou os caminhos trilhados pela jurisprudência do TCU:

Do ponto de vista da administração, o crucial é que ela se certifique de que, na prestação dos serviços, os preços contratados e praticados sejam condizentes com o mercado, que o contratado observe as normas aplicáveis à atividade por ela exercida e que lhe entregue, tal como especificado, o objeto contratado. Se, no caso presente, esses requisitos foram satisfeitos – e não há, nos autos, elementos que indiquem o contrário –, então a decisão de subcontratar uma cooperativa para a execução dos serviços previstos no Contrato DT-TUC 004/75 representou uma questão interna do consórcio contratado, alusiva à sua maneira particular de gerir o negócio e de compor e administrar seus custos. (Acórdão TCU 2420/2013 – 1ª Câmara. Rel. Min. Valmir Campelo)

Após larga discussão, o TCU se manifestou no sentido de que o critério de sobrepreço em contratos administrativos é o preço de mercado, não sendo cabível fazer ingerência na gestão de custos administrativos de cada empresa. (Acórdão TCU 2303/2015 – Plenário. Rel. Min. José Múcio Monteiro)

Nesse aspecto, as pesquisas realizadas pelo Município (doc. Anexo) indicaram que os preços praticados estavam compatíveis com o praticado no mercado, que foi um dos fatores determinantes para a prorrogação do referido contrato **até a conclusão do novo processo licitatório aberto no início de março de 2017.**

Verifica-se, ainda, que na definição do valor de referência, a Auditoria adotou o entendimento de que a empresa contratada figurava como mera intermediadora dos serviços. Ocorre que todas as correspondências e cobranças decorrentes da fiscalização exercida pelo Município sempre foram dirigidas e resolvidas pela Contratada, como promovam e-mails anexos. A atual gestão nunca tratou a contratada como mera intermediária, cobrando a atuação efetiva e fiscalizando com rigor os serviços contratados.

[...]"

## Análise do Controle Interno

Inicialmente, o atual gestor alegou que o fato apontado é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos. Informou, também, que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos.

Em seguida, a Prefeitura questionou o sobrepreço apontado por esta CGU, citando artigo de renomado autor de Direito Administrativo, onde este manifestou a opinião de que o critério para apuração do sobrepreço é a comparação do preço de mercado com aquele contratado, não sendo cabível apurá-lo por meio do confronto dos preços contratados com os custos da contratada. O autor citou, inclusive, dois acórdãos do TCU como referência para a adoção de tal posicionamento (Acórdãos nº 2.420/2013 – 1ª Câmara e 2.303/2015 – Plenário).

Sobre tais acórdãos, cumpre ressaltar que apenas o primeiro trata do assunto, sendo que o segundo, ao contrário do afirmado pelo autor, não faz qualquer menção a critério de avaliação de sobrepreço. E mesmo o primeiro acórdão não trata a avaliação do sobrepreço em função da subcontratação integral do serviço, que é o caso em tela. Até porque, para tal situação, o Tribunal já manifestou reiteradas vezes seu posicionamento, convergente ao entendimento desta CGU, conforme registrado na constatação.

Em seguida, o gestor apresentou pesquisa de preços que realizou para avaliar os valores do atual contrato, concluindo pela sua compatibilidade com o mercado.

Ocorre que a pesquisa realizada pela Prefeitura não permite afirmar, de forma alguma, que os preços apresentados pelas cotantes correspondem ao valor de mercado. Isso porque o levantamento não demandou qualquer composição de custos dos preços apresentados, de forma a estabelecer o nível de serviço a ser prestado, bem como permitir a efetiva avaliação desses preços. A própria proximidade entre tais cotações e o valor do contrato atual revela tal fragilidade, pela comprovação de tratar-se de valor muito superior àquele pago pelo serviço realmente prestado.

Nesse contexto, em que o gestor simplesmente desconhece o que seria o real preço de mercado, a melhor referência é o valor pago aos subcontratados, aqueles que efetivamente prestam o serviço de transporte escolar em Alagoinhas/BA. Portanto, o preço de mercado do serviço atualmente prestado é aquele cobrado por eles. Conforme descrito anteriormente, os subcontratados são responsáveis por todos os custos relativos à operação de seus roteiros (combustível, manutenção, motorista, etc.).

Vale ressaltar que não está se afirmando que o preço de mercado do serviço de transporte escolar que se pretende contratar é aquele pago aos subcontratados. Este é o caso concreto, o real preço de mercado que corresponde ao serviço atualmente entregue à Prefeitura.

Isto porque o objeto contratado é o serviço de transporte escolar, com suas questões operacionais intrínsecas, relativas à operação e manutenção dos veículos, as quais foram integralmente assumidas pelos subcontratados. Sendo assim, embora a WS Locação efetue alguma atividade de gerenciamento dos subcontratados, trata-se de atividade administrativa, de forma alguma assumindo o objeto principal do contrato. Daí sua comprovada atuação como intermediadora.

Nesse sentido, a alegação da Prefeitura de que não tratou a contratada como mera intermediária, “cobrando a atuação efetiva e fiscalizando com rigor os serviços contratados”, e que todas as correspondências e cobranças decorrentes da fiscalização exercida pelo Município sempre foram dirigidas e resolvidas pela contratada, não afasta a integral execução do objeto principal pelos subcontratados.

Destaque-se que, embora do ponto de vista do TCU, em casos como esses, o superfaturamento oriundo deste sobrepreço seja considerado como a diferença entre o valor pago à contratada e aquele repassado aos subcontratados, esta CGU acrescentou um percentual de BDI sobre o valor pago aos subcontratados, quando do cálculo do superfaturamento, assunto contido em outro trecho deste Relatório. O aludido BDI, inserido de maneira conservadora, visa suportar as despesas administrativas da contratada, bem como os tributos devidos por ela, além de um percentual de lucro sobre a mera intermediação.

Por fim, sobre a ilegalidade da subcontratação integral do objeto apontada nesta constatação, o gestor não se manifestou.

### **2.1.2. Superfaturamento de R\$ 10.071.087,60 na execução do Contrato nº 060/2015, relativo aos exercícios de 2015 a 2017, dos quais R\$ 809.174,38 são recursos do PNATE.**

#### **Fato**

Da análise da execução do objeto do Contrato nº 060/2015, firmado com a empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, no valor de R\$ 9.002.034,00, quando a equipe de fiscalização constatou sobrepreço de 154% na proposta vencedora da empresa supramencionada, foi apurado um superfaturamento de R\$ 10.071.087,60 relativo aos exercícios de 2015 a 2017.

Conforme constatado no tópico anterior deste Relatório, a empresa WS Locação configurou-se numa mera intermediadora da prestação dos serviços de transporte escolar firmados pela Prefeitura no Contrato nº 060/2015, o qual fora efetivamente executado por subcontratados, ou seja, por prestadores de serviços locais. Portanto houve a subcontratação integral do objeto contratado, o que é definitivamente vedado pela Lei nº 8.666/93.

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.

Foi apurado, por conseguinte, o prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme quadro a seguir.

*Quadro – Superfaturamento do Contrato nº 060/2015*

Descrição	2015	2016	2017*	TOTAL
Valor pago aos subcontratados (A)	3.001.645,60	3.071.682,40	2.020.614,40	8.093.942,40
BDI de 16,61% (B)	498.456,98	510.087,37	335.545,72	1.344.090,07
<b>Preço de referência (C) = (A) + (B)</b>	<b>3.500.102,58</b>	<b>3.581.769,77</b>	<b>2.356.160,12</b>	<b>9.438.032,47</b>
Valor líquido pago à WS Locação (D)	7.246.003,07	7.412.994,88	4.850.122,12	19.509.120,07
<b>Superfaturamento (E) = (D) - (C)</b>	<b>3.745.900,49</b>	<b>3.831.225,11</b>	<b>2.493.962,00</b>	<b>10.071.087,60</b>

Fonte: Processos de pagamento do Contrato nº 060/2015.

\* Pagamentos realizados até setembro/2017.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 16,61% para o BDI foi feita com base na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu o percentual de BDI de 26,44% (regime incidência cumulativa de PIS e COFINS) para definição de custos finais na contratação de serviços de locação de mão de obra no âmbito do Tribunal. Este percentual considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, conforme fórmula abaixo, presente na Nota Técnica.

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

No caso específico da contratação em Alagoinhas/BA, manteve-se o percentual de 5% para Despesas Administrativas, o que pode se considerar até mesmo uma medida conservadora, tendo em vista a mínima estrutura administrativa mantida pela WS Locação, conforme verificado em visita ao escritório da empresa, evidenciado em outro ponto deste relatório.

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

Voltando ao quadro acima, verifica-se que a Prefeitura de Alagoinhas/BA pagou à empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda. o montante líquido (após retenção de ISS) de R\$ 19.509.120,07 nos exercícios de 2015 a 2017, contudo foi repassado aos subcontratados o montante de R\$ 8.093.942,40. Aplicando o BDI de 16,61% sobre este último valor, que resulta

em R\$ 1.344.090,07, e somando ao mesmo, chega-se ao preço de referência de R\$ 9.438.032,47 para o período. O superfaturamento apurado em função da diferença entre o montante líquido pago e o preço de referência é de R\$ 10.071.087,60.

Ressalta-se que, do montante líquido de R\$ 19.509.120,07 pago à empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda. pela execução subcontratada dos serviços de transporte escolar no período, 72,4% desse valor (R\$ 14.131.541,79) utilizou recursos do Fundeb, e 8,0% (R\$ 1.567.485,13), recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

Considerando a proporcionalidade dos recursos federais, verificou-se um prejuízo de R\$ 7.295.049,43, pela utilização dos recursos do Fundeb, e de R\$ 809.174,38, pela utilização de recursos do PNATE.

Sendo assim, o valor do superfaturamento recebido, além de ilegal, porque fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, revelou-se exorbitante, tanto do ponto de vista absoluto como percentual. A título de ilustração, se este valor fosse considerado integralmente como lucro, resultaria em um lucro de 121,2%, percentual totalmente irrazoável e abusivo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 24 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 2037/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor assim se manifestou:

#### **“I. Delimitação de responsabilidade**

Como se vê, o relatório preliminar de auditoria apontou fatos gravíssimos relacionados à realização dos processos licitatórios destinados à contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Alagoinhas **nos anos de 2009 a 2016** (PP nº 039/2009, PP nº 073/2009 e PP nº 003/2015)

Importante destacar que nenhum desses Pregões foi realizado, conduzido ou homologado pela atual gestão que assumiu a administração do Município somente em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares perpetrados pela gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Dessa forma, qualquer ação ou omissão que eventualmente tenha resultado em lesão ao erário deve ser analisada considerando-se a efetiva participação de cada agente e o nexo de causalidade entre a conduta e a ocorrência do dano apurado.

....

#### **II. Da Notificação e responsabilização dos envolvidos**

Conforme destacado no tópico anterior, as constatações do relatório preliminar de auditoria versam sobre ilegalidades praticadas pela gestão anterior na condução de processos licitatórios, sobre as quais não tínhamos conhecimento e não tivemos qualquer participação. As fraudes apontadas nos referidos processos são as causas de todo o dano apurado.

Desta forma, ao tomarmos conhecimento do referido relatório preliminar de auditoria **promovemos a abertura imediata de processo administrativo para apuração de responsabilidade**, procedendo a notificação dos envolvidos (empresas contratadas e ex-gestor) para, querendo, apresentarem esclarecimentos e justificativas no prazo de lei (doc. anexos).

A instauração de processo administrativo, como se sabe, é uma imposição legal **prévia à rescisão contratual e propositura de ação judicial** para reparação do erário municipal e responsabilização dos envolvidos, cujas formalidades devem ser cumpridas para evitar futuros questionamentos de vícios ou nulidades.

Nesse diapasão foi determinado, de igual forma, a suspensão imediata de todo e qualquer pagamento à empresa contratada através do Pregão nº 003/2015. A Administração, desta forma, está avaliando as ações que podem ser adotadas para evitar a interrupção dos serviços de transporte escolar, essenciais para a rede pública de ensino.

Não podemos deixar de ressaltar, também, que a indicação de superfaturamento em valor bastante expressivo no exercício de 2017 decorreu, como se viu, de SOBREPREÇO verificado no Pregão Presencial nº 003/2015 provocado por irregularidades praticadas pela gestão anterior na condução da referida licitação.

Desta forma, **a responsabilidade** pelo sobrepreço e, consequentemente, do superfaturamento dele decorrente é **do(s) agente(s) que contribuiu(iram) para o sobrepreço na fase da licitação**, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais, conforme consignado no relatório preliminar de auditoria.

Este também é o entendimento do Tribunal de Contas da União que em recente julgado (Acórdão TCU nº 4795/2013 – 2ª Câmara) que apurava a responsabilidade de agentes em superfaturamento decorrente de sobrepreço ressaltou que a mesma está condicionada à demonstração do nexo de causalidade das condutas com a ocorrência dos danos, destacando que:

Como se trata de um débito originado de sobrepreço, deixa-se de arrolar os responsáveis pela medição, mas apenas aqueles que contribuíram para a fixação do preço da obra em R\$....

E mais adiante no mesmo acórdão afastou a responsabilidade de outro agente cujas condutas não possuíam nexo de causalidade com a ocorrência do dano:

Deixo de acolher a sugestão de citação do Sr. (...), em função das condutas deste gestor (...), não possuírem nexo de causalidade com a ocorrência do dano.

**Assim, esclarecemos que não temos qualquer relação com o sobrepreço apurado, provocado pela gestão anterior, conhecido somente agora com este relatório preliminar de auditoria, e que já estamos adotando as medidas legais cabíveis objetivando a responsabilização dos envolvidos e reparação ao erário.**

### **III. Dos serviços executados no exercício de 2017**

Diante da indicação de superfaturamento nos serviços prestados no exercício 2017, decorrente de **sobrepreço (causado pela gestão anterior)** na condução irregular do Pregão Presencial nº 003/2015), cumpre-nos prestar as informações devidas e razões que levaram à manutenção do contrato nº 060/2015 no exercício de 2017, até a conclusão de **novo processo licitatório**, aberto em 24/02/2017, destacando todas as ações empreendidas pela atual gestão. Vejamos:

#### **A) Do período de transição de governo e acúmulo de demandas**

Com efeito, o período de transição de governo foi marcado, frise-se, por omissões na entrega de informações e documentos, pela gestão anterior, dificultando sobremaneira o início da nova gestão e adoção das medidas iniciais de governo.

Além disso, trata-se de período bastante conturbado, com grande concentração de demandas e ações por parte da nova gestão que precisa conhecer as particularidades de funcionamento da máquina pública, específicas da realidade de Alagoinhas, e promover o enfrentamento de diversas situações.

A atual gestão, neste contexto, deparou-se, inclusive, apenas a título exemplificativo, com greve de servidores, seqüestro de recursos devidos ao INSS, volume expressivo de restos a pagar sem saldo financeiro, alagamentos em toda a cidade, dentre tantas outras urgências que tornaram impossível e tecnicamente inviável o enfrentamento imediato e concomitante de todas as demandas do Município.

Com relação ao TRANSPORTE ESCOLAR, quando iniciamos a gestão, o período escolar estava em fase de “recuperação”, com fluxos escolares bem reduzidos. Recebemos como documentação da gestão passada apenas duas folhas que listavam alguns roteiros da empresa terceirizada. Recebemos também a frota própria em más condições: somente quatro dos dezoito veículos estavam em funcionamento. Havia um ônibus na concessionária Volkswagen em Feira de Santana, desde o dia 09 de outubro de 2015, por motivo de inadimplência, sendo que o nosso município tinha contrato com uma oficina local para manutenção veicular.

Desta forma, as primeiras ações tomadas diante da situação encontrada foram no sentido de promover, através da equipe de coordenação do transporte escolar, estudo de tudo que abrangia a pasta do transporte escolar visitando e conhecendo todos os roteiros atendidos pela frota própria e a terceirizada, fazendo levantamento de rotas e quilometragem, dentre outras ações.

Nesse contexto de elevada demanda e objetivando evitar a interrupção de serviços públicos essenciais e o caos administrativo, foram mantidos todos os contratos vigentes, inclusive do Transporte Escolar, evitando a tão combatida prática de contratações emergenciais em início de mandato.

#### **B) Da manutenção do contrato nº 060/2017**

A decisão de manutenção do contrato nº 060/2017, portanto, foi tomada num contexto de elevada demanda, transição de governo e **objetivando evitar a interrupção de serviços públicos essenciais e o caos administrativo**. A mesma decisão foi adotada em TODOS os contratos vigentes, herdados da gestão anterior.

Contribuiu ainda para a referida decisão, **orientações editadas pelo TCM/BA e MP/BA** recomendando aos novos gestores que evitassem a tão combatida prática de rescisões contratuais e contratações emergenciais tão freqüentes em início de mandato de transições anteriores.

Registre-se, ademais, que se tratavam de atos e contratos administrativos aparentemente válidos e regulares que possuíam presunção de legalidade, legitimidade e veracidade, que foram encaminhados e aprovados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, não existindo qualquer razão para se imaginar previamente qualquer tipo de ilícito praticado pela gestão anterior.

Nesse contexto, o contrato nº 060/2015 de transporte escolar, objeto de questionamento no relatório, a exemplo de todos os outros, foi mantido, até por que o ano letivo de 2016 no Município se estendeu até 22/01/2017.

Conforme ressaltado anteriormente, dedicamos, no primeiro momento de gestão, maior atenção para o profundo conhecimento das particularidades dos serviços e rotas, promovendo fiscalização, medições e outras avaliações, inclusive para **realização de novo processo licitatório** de grande e inegável complexidade.

### C) Da realização de NOVA LICITAÇÃO

Sempre esteve na programação do Município promover novas licitações em substituição a todos os contratos vigentes que foram mantidos inicialmente. Esta substituição, entretanto, teve que ser realizada de forma programada e precedidas dos devidos estudos, cautelas e formalidades. No caso do transporte escolar a complexidade dos serviços se revelou ainda maior, exigindo profundos estudos e pesquisas.

Ocorre que, nesse ínterim (início da gestão e lançamento da nova licitação), o Município recebeu a notícia da realização de auditoria pela CGU que incluía o transporte escolar. Esta auditoria, sem dúvida, apresentaria todos os parâmetros e balizas para um novo processo licitatório. Contudo, diante dos prazos, atraso no envio do relatório de auditoria e necessidade de nova licitação para evitarmos a prorrogação do contrato nº 60/2015, promovemos a abertura de licitação com os devidos andamentos, sempre com a expectativa de receber o relatório de auditoria e parâmetros a serem observados na nova licitação.

Na fase interna desta nova licitação, entretanto, houve muita dificuldade na definição do valor de referência. Nesta fase, o Município se viu obrigado a promover reiteradas pesquisas de preços, inclusive com convocação de interessados através da publicação em Diário Oficial e solicitação de composição de custos.

Esta fase revelou a complexidade desta área de transporte escolar e dificuldades na obtenção de propostas de preços seguras e confiáveis, apresentando valores bastante discrepantes, retardando significativamente o lançamento do edital da nova licitação. A importância da adequada definição dos preços de referência, aliás, é ressaltada no próprio relatório da CGU.

Estes fatos retardaram a realização e conclusão do novo processo licitatório que se encontra em fase final e está sendo realizado através de PREGÃO ELETRÔNICO (nº 028/2017), precedido de ampla divulgação, com a participação de 16 empresas, que pode ser consultado e acompanhado no site do Banco do Brasil ([www.licitacoes-e.com.br](http://www.licitacoes-e.com.br)).

A dificuldade e complexidade verificada na fase interna, para definição das regras da licitação, preços de referências e demais condições, resultou em atraso e impediram a conclusão tempestiva do respectivo processo licitatório. Por esta razão, a Administração se viu obrigada a promover a prorrogação do contrato nº 060/2017, até a conclusão do respectivo processo licitatório.

Importante destacar que naquela oportunidade promovemos pesquisa de preços no mercado e recebemos propostas que indicavam que os preços praticados estavam compatíveis com os preços de mercado, justificando, desta forma, a prorrogação do referido contrato, até a conclusão de novo processo licitatório.

Além disso, promovemos diversas ações para melhoria dos serviços e redução das despesas do Município, com investimentos e aumento da frota própria, redução de roteiros terceirizados, maior rigor no acompanhamento do contrato nº 060/2015, entre outros. Com aumento no rigor na fiscalização do contrato, os condutores passaram atuar fardados, com veículos devidamente higienizados, em condições adequadas de circulação, com pontualidade, presteza e maior eficiência.

Essas ações de melhoria do transporte escolar foram reconhecidas por servidores do Estado da Bahia e objeto de elogios, conforme e-mails anexos.

Todos esses fatos deixam claro o propósito da atual gestão em promover melhorias no transporte escolar, evitar interrupções no referido serviço e assegurar o regular funcionamento do sistema de ensino da rede pública, bem como buscar contratação com preços compatíveis com os praticados no mercado.

#### **D) Comparação dos serviços executados em 2017 com os anos anteriores**

Em que pese não ter sido objeto de questionamento da auditoria, não podemos deixar de registrar que empreendemos grande esforço para melhorar significativamente o serviço de transporte escolar em nosso município e reduzir despesas do Município em relação aos anos anteriores.

Nesse aspecto, ainda em janeiro/2017 fomos surpreendidos por uma reportagem na rede globo de televisão sobre os desafios dos novos gestores quanto ao transporte escolar. Alagoinhas foi uma das cidades apontadas na reportagem por conta das constantes paralisações durante o ano letivo de 2016.

Com muito sacrifício conseguimos colocar toda a frota própria em funcionamento, recuperando veículo paralisado há mais de um ano em oficina terceirizada e empreendendo melhorias significativas na qualidade dos serviços prestados.

Com a frota própria em funcionamento, conseguimos atender comunidades que antes não eram atendidas pelo serviço de transporte escolar público e substituímos três roteiros da empresa terceirizada, ação essa que em um mês de 22 dias letivos, vai gerar a economia de R\$ 65.920,14. Estamos estudando a viabilidade de substituir mais um roteiro da terceirizada buscando ainda mais economia.

Mantivemos fiscalização nas comunidades, acompanhamento dos ônibus escolares em combate as irregularidades que podem ser cometidas no serviço, o que acabou gerando

diversas correspondências e cobranças para a empresa terceirizada. Nessa fiscalização foram realizadas conversas com alunos quanto ao cuidado com o veículo, comportamento e as normas que rege o serviço de transporte escolar público.

O maior rigor na fiscalização exercida pelo Município junto a Contratada, e não sobre os prestadores, resultou efetivamente em significativas melhorias no serviço, como provam emails elogiosos de diretora de uma das escolas estaduais que destaca:

“Alagoinhas é um dos poucos municípios onde o transporte escolar está dentro das normas estabelecidas pela SEC, e que até o momento, não está havendo, segundo os alunos entrevistados nas escolas onde estão sendo as visitas, nenhuma irregularidade em relação ao transporte oferecido.”

Além disso, a Contratada foi obrigada pela atual Administração a fornecer fardamento para os condutores, melhorar a qualidade dos veículos, promover higienização e reparos necessários, dentre outras ações reconhecidas por toda a comunidade escolar.

#### **IV. Considerações sobre os achados de auditoria**

[...]

##### **A) Do Sobrepreço e Superfaturamento dele Decorrente**

O primeiro aspecto, sem dúvida, diz respeito ao superfaturamento indicado em 2017 em decorrência do sobrepreço expressivo no pregão de 2015, que, repete-se, foi causado pela gestão anterior. Não há nexo de causalidade entre qualquer conduta da atual gestão e o sobrepreço apurado e superfaturamento dele decorrente.

Com efeito, a responsabilidade pelo sobrepreço e todas as consequências e prejuízos dele decorrentes são, no nosso entendimento, do agente causador (nexo de causa e efeito), *in casu* a gestão anterior e empresários. Cabe-nos, agora, diante da ciência da constatação da auditoria da CGU, a constituição e delimitação do valor devido, responsabilização dos envolvidos e cobrança administrativas e judiciais – **o que já está sendo providenciado**.

[...]

Os condutores de veículos informaram também que após a visita da auditoria da CGU, a empresa contratada promoveu um aumento na remuneração no valor equivalente a cerca de 10% sobre o que vinha sendo pago, sem qualquer aumento para o Município. Também é de nosso conhecimento que a empresa contratada entregou fardamento a todos os condutores, promoveu higienização e melhorias em todos os veículos.

Ora, todos estes fatores devem ser levados em consideração na definição do preço de referência e apuração efetiva dos custos suportados pela Contratada para apuração adequada do sobrepreço.

Já estamos, inclusive, diligenciando, neste sentido, com o objetivo de trazer a documentação pertinente, para que possamos apurar o valor efetivo do custo suportado e valor pago pelo Município.

Desta forma, solicitamos a concessão de prazo de dez dias úteis para que possamos promover as diligências e apresentar documentos e informações complementares para perfeita

contabilização da diferença a ser efetivamente apurada e cobrada da contratada e servidores responsáveis pelo sobrepreço.

Com relação à composição do BDI utilizada pela auditoria entendemos prudente, salvo melhor juízo desta auditoria, manter a proposta de adotar uma postura conservadora, acompanhando os **percentuais sugeridos pelo STF**, eleito como paradigma, que considerou 5% para despesas administrativas e 10% para Lucro.

Por fim, após a auditoria da CGU continuamos empreendendo esforços para melhorar a qualidade dos serviços e reduzir as despesas com o Transporte Escolar. Conforme destacado anteriormente nesta manifestação, promovemos a redução de linhas e assumimos a sua execução diretamente através de veículos novos e reformados, elegendo aqueles mais custosos no contrato terceirizado objeto de questionamento – **que precisa ser levado em consideração para apuração final do débito apontado.**

Estes argumentos merecem especial atenção por parte dos técnicos da auditoria, com a consequente revisão dos valores apurados relacionados ao exercício de 2017.  
[...]"

## Análise do Controle Interno

Segue análise conforme manifestação do gestor, por item:

### Itens I e II

O atual gestor alegou que o fato é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos. Informou, também, que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos. Tais informações não elidem o fato apontado.

### Item III

Em seguida, o gestor justificou a manutenção do contrato nº 060/2015 até a conclusão de novo processo licitatório, aberto em 24/02/2017, em função dos seguintes motivos (analisados na sequência):

a) Período de transição de governo e acúmulo de demandas no início da gestão, cujo contexto resultou na decisão de manter todos os contratos vigentes, inclusive do Transporte Escolar, evitando contratações emergenciais;

**Análise da CGU:** Justificativa não apresenta elementos para modificar o fato apontado.

b) Manutenção do contrato nº 060/2015, objetivando evitar a interrupção de serviços públicos essenciais, baseada em orientações do TCM/BA e MP/BA, além de o ano letivo de 2016 ter se estendido até 22/01/2017, e a gestão atual dedicar-se ao conhecimento do serviço de transporte escolar, para realizar nova licitação;

**Análise da CGU:** Justificativa não apresenta elementos para modificar o fato apontado.

c) Realização de nova licitação, sempre planejada pelo gestor, porém de natureza complexa, o que demandou estudos e pesquisas. Aqui o gestor alegou ter aguardado o relatório da CGU, que teria sido encaminhado com atraso, para definir os parâmetros dessa licitação. Além disso, relatou a dificuldade em obter preços de referência para o serviço, sendo que todos esses fatores retardaram a conclusão do pregão para contratar o serviço em comento (em fase final), o que resultou na prorrogação do contrato nº 060/2015.

Ainda nesse item, informou ter feito pesquisas de preço e avaliaram a compatibilidade com os valores do contrato nº 060/2015, o que justificou sua prorrogação até a conclusão do novo processo licitatório.

Por fim, promoveu investimentos e aumento da frota própria, redução de roteiros terceirizados e maior rigor no acompanhamento do contrato nº 060/2015, sendo que os condutores passaram a atuar fardados, com veículos devidamente higienizados, em condições adequadas de circulação, com pontualidade, presteza e maior eficiência.

**Análise da CGU:** Justificativa não apresenta elementos para modificar o fato apontado. Sobre o aguardo do relatório desta CGU, tal aspecto não deveria resultar no atraso do novo processo licitatório. Acerca das melhorias dos serviços e redução de custos, afora as questões relativas à redução da frota terceirizada e fardamento dos motoristas, para as quais a Prefeitura não comprovou de forma documental os custos envolvidos, todas as outras questões são atinentes ao mero cumprimento do contrato.

d) Comparação dos serviços executados em 2017 com os anos anteriores, onde o gestor informou que colocou todo a frota própria do transporte escolar em funcionamento, atendendo comunidades ainda não beneficiadas pelo serviço, bem como substituindo três roteiros da empresa terceirizada, gerando economia. O gestor também relatou maior esforço na fiscalização do serviço de transporte escolar, recebendo elogios do corpo direutivo das escolas do município, bem como reiterou a exigência ao contratado de fardamento para os condutores e melhorias na qualidade dos veículos.

**Análise da CGU:** Justificativa não apresenta elementos para modificar o fato apontado. Sobre a redução de três roteiros da frota terceirizada, cumpre ressaltar que o cálculo do superfaturamento feito por esta CGU para o exercício de 2017 considerou apenas os roteiros constantes dos processos de pagamento que foram atestados pela Prefeitura. Portanto, se os roteiros supracitados não mais compunham aqueles atendidos pela contratada, consequentemente não constavam da relação dos roteiros pagos. Caso contrário, tratar-se-ia de superfaturamento do valor integral desses roteiros.

Acerca do maior rigor na fiscalização, trata-se de ação positiva da gestão, porém sem reflexo no fato apontado. Mais uma vez, sobre a exigência de fardamento dos motoristas, a Prefeitura não comprovou de forma documental os custos envolvidos. Por fim, a cobrança de melhoria na qualidade dos veículos, embora também de caráter positivo, é atinente ao cumprimento do contrato.

#### **Item IV**

O gestor reiterou a alegação de que o fato é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos, e que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos. Tais informações não elidem o fato apontado.

Em seguida, informou que os condutores dos veículos relataram que houve um aumento de 10% sobre o valor pago a eles, bem como repisou as ações da contratada de entrega do fardamento e melhorias dos veículos. Em função disso, reconheceu a necessidade de apurar os custos relativos a tais ações, solicitando prazo adicional para apresentação da documentação comprobatória de tais valores.

Sobre o aumento dados aos condutores, fardamento e melhorias dos veículos, como reconhecido pelo gestor, a consideração dos custos resultantes no cálculo do superfaturamento depende de comprovação documental não apresentada. Quanto ao prazo adicional solicitado, conforme informado quando do envio do relatório preliminar, as manifestações apresentadas após o prazo estabelecido deverão ser encaminhadas diretamente aos gestores responsáveis pela descentralização dos recursos públicos federais, com cópia a esta Controladoria Regional, para conhecimento.

Por fim, com relação ao cálculo do BDI, o gestor sugeriu manter os percentuais contidos na Nota Técnica do STF, adotando 5% para despesas administrativas e 10% para Lucro, visando adotar uma postura conservadora. Cumpre relembrar que a divergência reside, então, apenas no percentual de lucro adotado por esta CGU (7%), sendo que o percentual de despesas administrativas foi o mesmo supracitado.

Entretanto, quanto ao percentual de lucro, esta CGU entende que o simples argumento de adotar postura conservadora não é suficiente para sua majoração. Isto porque, conforme esclarecido anteriormente, o percentual de 10% estimado pelo STF pressupõe uma empresa integralmente envolvida com a prestação dos serviços, o que demanda atuação de complexidade muito superior àquela realizada por uma intermediadora da prestação desses serviços.

Além disso, esta CGU já adotou postura conservadora, quando da adoção do BDI para cálculo do superfaturamento. Conforme citado anteriormente, do ponto de vista do TCU, em casos como esses, o superfaturamento oriundo do sobrepreço é considerado como a diferença entre o valor pago à contratada e aquele repassado aos subcontratados, sem acrescentar percentual de BDI sobre o valor pago aos subcontratados.

### **2.1.3. Superfaturamento de R\$ 18.961.810,23 na execução do Contrato nº 218/2009, relativo aos exercícios de 2009 a 2015, dos quais R\$ 1.407.532,24 são recursos do PNATE.**

#### **Fato**

Da análise da execução do objeto do Contrato nº 218/2009, firmado com a empresa MG Comercial de Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.647.128/0001-38, resultante do PP nº 073/2009, foi apurado um superfaturamento de R\$ 18.961.810,23 relativo a todo o período de execução contratual, compreendido entre os exercícios de 2009 e 2015.

Assim como a empresa WS Locação, a MG Comercial configurou-se numa mera intermediadora da prestação dos serviços de transporte escolar firmados pela Prefeitura, o qual fora efetivamente executado por subcontratados, ou seja, por prestadores de serviços locais.

Portanto houve a subcontratação integral do objeto contratado, o que é definitivamente vedado pela Lei nº 8.666/93.

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.

Entretanto, em função de não terem sido obtidos todos os subcontratos entre os proprietários dos veículos com a empresa no período de execução, adotou-se como referência o valor total pago diariamente aos subcontratados da WS Locação no âmbito da execução do Contrato nº 060/2015, cujo montante é de R\$ 17.744,80, valor relativo ao exercício de 2015. Trata-se, portanto, de uma referência conservadora, considerando o longo interstício entre 2009 e 2015, onde houve aumento dos principais custos relacionados ao serviço (salário, combustível, etc.).

Além disso, para cálculo dos valores mensais de cada exercício, levou-se em consideração o calendário anual de 200 dias letivos, distribuído ao longo dos meses, observando a distribuição dos dias letivos conforme depreendido do Contrato nº 218/2009 (ausência de prestação de serviços no mês de janeiro, e execução de metade dos dias letivos nos meses de fevereiro e junho).

Foi apurado, por conseguinte, o prejuízo aos cofres públicos decorrentes dessa subcontratação integral, conforme quadro a seguir.

*Quadro – Superfaturamento do Contrato nº 218/2009 (em R\$)*

<b>Exercício</b>	<b>Valor subcontratados (A)</b>	<b>BDI (B)</b>	<b>Valor total (C) = (A)+(B)</b>	<b>Valor líquido pago (D)</b>	<b>Superfaturamento (E) = (D)-(C)</b>
2009	709.792,00	117.868,94	827.660,94	1.407.915,50	580.254,56
2010	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	7.252.025,00	3.113.720,32
2011	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	6.967.945,70	2.829.641,02
2012	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	7.223.493,27	3.085.188,59
2013	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	7.688.852,88	3.550.548,20
2014	3.548.960,00	589.344,68	4.138.304,68	8.761.578,44	4.623.273,76
2015	354.896,00	58.934,47	413.830,47	1.593.014,25	1.179.183,78
<b>TOTAL</b>	<b>18.809.488,00</b>	<b>3.123.526,81</b>	<b>21.933.014,81</b>	<b>40.894.825,04</b>	<b>18.961.810,23</b>

Fonte: Relações de pagamentos do Contrato nº 218/2009.

Cabe aqui destacar que a definição do percentual de 16,61% para o BDI foi feita com base na Nota Técnica nº 1/2007 – SCI, de 13 dezembro de 2007, do Supremo Tribunal Federal, que estabeleceu o percentual de BDI de 26,44% (regime incidência cumulativa de PIS e COFINS) para definição de custos finais na contratação de serviços de locação de mão de obra no âmbito do Tribunal. Este percentual considerou 5% para Despesas Administrativas, 8,65% para Tributos (ISS, PIS e COFINS) e 10% para Lucro, conforme fórmula abaixo, presente na Nota Técnica.

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

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

Sobre o Lucro Bruto, definiu-se o percentual de 7,0% no cálculo. Tal valor foi estabelecido em função da atuação mínima da MG Comercial 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 3,65% de Tributos sobre Faturamento, em função da exclusão de 5% de ISS dos 8,65% previstos no BDI de referência. Tal exclusão foi motivada pela utilização dos valores líquidos pagos à MG Comercial no cálculo do superfaturamento, pois, como o ISS já foi retido do valor bruto a ser pago conforme contrato, não haveria porque remunerar a empresa novamente pelo mesmo tributo. A adoção dos percentuais supracitados resultou em um BDI de 16,61%.

Voltando ao quadro acima, verifica-se que a Prefeitura de Alagoinhas/BA pagou à empresa MG Comercial de Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda. o montante líquido (após retenção de ISS) de R\$ 40.894.825,04 entre 2009 e 2015, contudo foi calculado como valor repassado aos subcontratados o montante de R\$ 18.809.488,00. Aplicando o BDI de 16,61% sobre este último valor, que resulta em R\$ 3.123.526,81, e somando ao mesmo, chega-se ao preço de referência de R\$ 21.933.014,81 para o período. O superfaturamento apurado em função da diferença entre o montante líquido pago e o preço de referência é de R\$ 18.961.810,23.

Ressalta-se que, do montante líquido de R\$ 40.894.825,04 pago à empresa MG Comercial pela execução subcontratada dos serviços de transporte escolar no período, 60,9% desse valor (R\$ 24.911.949,98) utilizou recursos do Fundeb, e 7,4% (R\$ 3.035.616,54), recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE.

Considerando a proporcionalidade dos recursos federais, verificou-se um prejuízo de R\$ 11.550.988,85, pela utilização dos recursos do Fundeb, e de R\$ 1.407.532,24, pela utilização de recursos do PNATE.

Sendo assim, o valor do superfaturamento recebido, além de ilegal, porque fere os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, em face do entendimento consolidado do TCU, revelou-se exorbitante, tanto do ponto de vista absoluto como percentual. A título de ilustração, se este valor fosse considerado integralmente como lucro, resultaria em um lucro de 99,5%, percentual totalmente irrazoável e abusivo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 24 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 2037/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor assim se manifestou:

## **I. Delimitação de responsabilidade**

Como se vê, o relatório preliminar de auditoria apontou fatos gravíssimos relacionados à realização dos processos licitatórios destinados à contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Alagoinhas **nos anos de 2009 a 2016** (PP nº 039/2009, PP nº 073/2009 e PP nº 003/2015)

Importante destacar que nenhum desses Pregões foi realizado, conduzido ou homologado pela atual gestão que assumiu a administração do Município somente em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares perpetrados pela gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Dessa forma, qualquer ação ou omissão que eventualmente tenha resultado em lesão ao erário deve ser analisada considerando-se a efetiva participação de cada agente e o nexo de causalidade entre a conduta e a ocorrência do dano apurado.

....

## **II. Da Notificação e responsabilização dos envolvidos**

Conforme destacado no tópico anterior, as constatações do relatório preliminar de auditoria versam sobre ilegalidades praticadas pela gestão anterior na condução de processos licitatórios, sobre as quais não tínhamos conhecimento e não tivemos qualquer participação. As fraudes apontadas nos referidos processos são as causas de todo o dano apurado.

Desta forma, ao tomarmos conhecimento do referido relatório preliminar de auditoria **promovemos a abertura imediata de processo administrativo para apuração de responsabilidade**, procedendo a notificação dos envolvidos (empresas contratadas e ex-gestor) para, querendo, apresentarem esclarecimentos e justificativas no prazo de lei (doc. anexos).

### **Análise do Controle Interno**

Conforme registrado na manifestação recebida, a atual gestão da Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA restringiu suas argumentações e justificativas aos aspectos do transporte escolar relacionados ao exercício 2017, informando ter promovido a notificação dos envolvidos nas constatações relacionadas aos exercícios anteriores. Portanto, não apresentou argumento para refutar o fato apontado.

## **2.2 Parte 2**

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

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

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

### **2.2.1. Exigências restritivas ilegais em edital de licitação para contratação de serviços de transporte escolar - Pregão Presencial nº 039/2009.**

#### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Alagoinhas-BA realizou procedimento licitatório modalidade pregão presencial, autuado sob o nº 039/2009, com o objetivo de promover a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços na locação de veículos (ônibus e utilitários fechados) para o transporte escolar de alunos da rede municipal e estadual de ensino, na zona urbana e rural do município, ao longo do exercício 2009.

#### **1. Circunstâncias gerais acerca do certame.**

Antes de adentrar nas circunstâncias que envolveram a condução dos procedimentos no Pregão Presencial – PP nº 039/2009, deve-se registrar que o referido processo licitatório foi declarado fracassado pelo Pregoeiro Oficial, em decisão formalizada na última sessão de julgamento realizada.

Após todos os procedimentos realizados, a única empresa habilitada a participar da sessão de julgamento foi a J CAR Locação de Veículos, CNPJ nº 07.792.011/0001-09, cujo sócio administrador é O. G. A. de O., com cota majoritária de ações (99%). A referida empresa foi representada no processo por seu irmão, A. R. A. de O., por meio de procuração pública e carta de credenciamento.

Na primeira sessão de julgamento, ocorrida no dia 25 de maio de 2009, a J CAR apresentou proposta global no valor de R\$ 11.611.818,00, sendo que, após duas rodadas de negociação, o valor foi reduzido para R\$ 11.380.743,00. A empresa alegou não poder mais baixar o preço e solicitou prazo para refazer cálculos e apresentar nova proposta.

Essa sessão teve registro da presença de servidores municipais da Controladoria Geral do Município – COGER e da Secretaria Municipal de Educação – SEDUC, além de cidadãos do município, notadamente, o Sr. M. S. V. F., Presidente da Cooperativa Regional de Serviços de Transportes em Geral – COOPERTRAAL, CNPJ nº 07.241.289/0001-80, e outros integrantes da cooperativa.

Um fato a registrar foi que na ata da sessão formalizou-se a solicitação de retirada do presidente da COOPERTRAAL, sob argumento de exaltação e tumulto, decisão revista em seguida pelo comprometimento do envolvido em se manter calmo e não interferir na condução do processo.

Considerado insatisfatório o valor final ofertado após negociação e, respeitado o disposto no artigo 48 da Lei nº 8.666/93, o Pregoeiro desclassificou a proposta da J CAR, porém concedeu prazo de oito dias úteis para que a empresa apresentasse nova oferta, que compatibilizasse os valores com o termo de referência e com os preços praticados no mercado.

Apesar do prazo concedido, apenas um dia depois, a J CAR apresentou a nova proposta de preços e, em vista disso, foi realizada uma segunda sessão de julgamento no dia 26 de maio de 2009, com início às 11h45min da manhã.

No processo, porém, não há nenhuma informação a respeito da forma de comunicação da remarcação desse ato com os interessados, apenas registrou-se na ata a ausência do representante da SEDUC, em virtude de impossibilidade de não localização para comunicação do evento.

Apesar disso, conforme a mesma ata, outras pessoas não diretamente relacionadas ao processo compareceram à sessão, a exemplo do representante da COGER e outros cidadãos, contudo nenhum dos presentes assinou o documento no final.

Na nova proposta, a J CAR reduziu o valor global para R\$ 11.231.095,00, valor considerado SUPERFATURADO pelo Pregoeiro que decidiu, sob a alegação da necessidade da contratação, considerá-lo como válido para a etapa de lances verbais. Ainda assim, a empresa se manteve irredutível, sustentando o valor ofertado e declinando na primeira rodada da negociação.

O pregoeiro então declarou o certame como “FRACASSADO”, indicando o encaminhamento do processo para a Procuradoria Jurídica – PROJUR, para as providências cabíveis.

Apesar da decisão de anulação do certame, é fundamental registrar as ocorrências relacionadas, sobretudo quanto às exigências de habilitação impostas pelo edital que regulamentou o Pregão Presencial nº 039/2009 e à própria condução dos procedimentos realizados para sua consecução, objetivando aferir o grau de envolvimento e a efetiva responsabilidade da Prefeitura por esses atos.

## **2. Considerações específicas sobre o PP nº 039/2009.**

Inicialmente deve-se fazer o registro de que o processo licitatório disponibilizado à equipe de fiscalização da CGU não apresentou a devida formalização documental, com a obrigatoriedade numeração e rubrica nas páginas, garantia da integridade processual e da salvaguarda dos atos e fatos ocorridos.

Dessa forma, observou-se fragilidade na organização dos papéis, sendo detectado desrespeito à sequência das ocorrências e à ordem cronológica dos atos e fatos inerentes.

A análise documental do edital revelou evidências de que a inserção de regras editalícias excessivas, promovida pelo pregoeiro e sua equipe de apoio, teve um claro objetivo de afastamento de interessados, com o possível propósito de referendar a contratação da empresa J CAR, sem que houvesse de fato possibilidade de disputa de preços legítima no processo.

### **a) Cotação de preços viciada para definição do custo estimado.**

A origem do processo remonta ao documento Pedido de Realização de Despesa e Contratação, expedido pela SEDUC em 13 de março de 2009, onde apontou-se uma estimativa de preço

para o certame da ordem de R\$ 3.340.543,50 para um período de nove meses, sendo R\$ 371.171,50 o valor mensal. Tal pedido foi instruído com justificativa emitida pela Coordenadora do Fundo Municipal da Educação em 09 de março de 2009.

O custo estimado mensal do certame foi obtido a partir da média aritmética de três supostas cotações de preços coletadas junto às empresas TRANS. Engenharia e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.086.711/0001-70 (sediada em Camaçari-BA), Pinheiro e Vieira Ltda., CNPJ nº 06.096.502 /0001-44 (Alagoinhas-BA), e Cooperativa Regional de Serviços e Transportes em Geral – COOPERTRAAL, CNPJ nº 07.241.289/0001-80 (Alagoinhas-BA).

Com base nesses dados, a Divisão de Compras e Licitações – DCL definiu o custo estimado do certame em função do menor valor obtido nas três supostas cotações de preços, conforme quadro a seguir.

*Quadro – Cotação de preços – PP nº 039/2009*

<b>Empresa</b>	<b>Valor mensal (R\$)</b>	<b>Valor global anual (R\$)</b>
TRANS. Engenharia e Serviços Ltda.	711.652,00	6.404.868,00
Pinheiro e Vieira Ltda.	840.563,75	7.565.073,75
Cooperativa Regional de Serviços e Transportes em Geral – COOPERTRAAL	1.016.285,00	9.146.565,00
<b>Custo estimado médio (R\$)</b>		<b>7.705.502,25</b>
<b>Custo estimado adotado (R\$)</b>		<b>6.404.868,00</b>

Fonte: PP nº 039/2009.

Contudo, observações feitas sobre as cotações apresentadas evidenciam uma produção forjada de informações para composição do processo e orientação de preços para o certame.

Compilando-se os dados das três cotações, verificou-se a relação viciada entre os preços de duas delas (COOPERTRAAL e TRANS Engenharia), o que maculou definitivamente a estimativa de preço adotada no termo referencial que nortearia o processo licitatório.

*Quadro – Cotação de preços PP nº 039/2009 – Preços por roteiro das empresas COOPERTRAAL e TRANS Engenharia*

<b>Roteiro</b>	<b>Preço COOPERTRAAL (R\$) (A)</b>	<b>Preço TRANS Engenharia (R\$) (B)</b>	<b>Desconto (A) p/ (B)</b>
1	575,20	402,64	30,00%
2	328,00	229,60	30,00%
3	208,00	145,60	30,00%
4	324,00	226,80	30,00%
5	960,00	672,00	30,00%
6	350,00	245,00	30,00%
7	936,00	655,20	30,00%
8	225,00	157,50	30,00%
9	295,00	206,50	30,00%
10	252,00	176,40	30,00%
11	350,00	245,00	30,00%
12	420,00	294,00	30,00%
13	387,00	200,09	30,28%

<b>Roteiro</b>	<b>Preço COOPERTRAAL (R\$) (A)</b>	<b>Preço TRANS Engenharia (R\$) (B)</b>	<b>Desconto (A) p/ (B)</b>
14	345,00	241,50	30,00%
15	400,00	280,00	30,00%
16	240,00	168,00	30,00%
17	243,00	170,01	30,04%
18	540,00	378,00	30,00%
19	160,00	112,00	30,00%
20	268,80	188,16	30,00%
21	480,00	336,00	30,00%
22	330,00	231,00	30,00%
23	520,00	364,00	30,00%
24	800,00	560,00	30,00%
25	900,00	630,00	30,00%
26	840,00	588,00	30,00%
27	870,00	609,00	30,00%
28	300,00	210,00	30,00%
29	800,00	560,00	30,00%
30	2.034,00	1.423,80	30,00%
31	2.025,00	1.417,50	30,00%
32	600,00	420,00	30,00%
33	760,00	352,00	30,00%
34	1.584,00	1.108,80	30,00%
35	1.512,00	1.058,40	30,00%
36	540,00	378,00	30,00%
37	1.080,00	756,00	30,00%
38	610,00	427,00	30,00%
39	1.152,00	806,40	30,00%
40	960,00	672,00	30,00%
41	1.224,00	856,80	30,00%
42	1.128,00	789,60	30,00%
43	1.026,00	718,20	30,00%
44	1.579,20	1.105,44	30,00%
45	1.296,00	907,20	30,00%
46	1.080,00	756,00	30,00%
47	900,00	630,00	30,00%
48	560,00	392,00	30,00%
49	900,00	630,00	30,00%
50	1.500,00	1.050,00	30,00%
51	450,00	315,00	30,00%
52	400,00	280,00	30,00%
53	907,20	635,04	30,00%
54	460,00	322,00	30,00%
55	410,00	287,00	30,00%

<b>Roteiro</b>	<b>Preço COOPERTRAAL (R\$) (A)</b>	<b>Preço TRANS Engenharia (R\$) (B)</b>	<b>Desconto (A) p/ (B)</b>
56	196,00	137,20	30,00%
57	231,00	161,70	30,00%

Fonte: PP nº 039/2009.

O quadro evidencia que, para a consecução da prática fraudulenta, utilizou-se como referência os valores da COOPERTRAAL. Constatou-se que foi aplicado um desconto exato de 30% nos preços da cooperativa para estabelecer os valores dos roteiros da empresa TRANS Engenharia. Dos 57 roteiros, o percentual foi ligeiramente diferente em apenas dois deles (roteiros 13 e 17), notadamente por erro de preenchimento da proposta da TRANS Engenharia (no roteiro 13 o resultado do desconto de 30% sobre R\$ 287,00 é R\$ 200,90, mas foi preenchido R\$ 200,09, e no roteiro 17 o resultado do desconto de 30% sobre R\$ 243,00 é R\$ 170,10, mas foi preenchido R\$ 170,01). Cumpre ressaltar que a cotação da COOPERTRAAL foi digitada em computador, enquanto os preços da TRANS Engenharia foram preenchidos a mão.

Considerando que a etapa de cotação de preços é interna no processamento da licitação, portanto ainda sem qualquer publicidade do certame, é impossível que duas empresas, convidadas pela Prefeitura para apresentar preços e situadas em municípios distintos, elaborem autonomamente suas cotações para 57 itens com preços totalmente correlacionados. Entretanto, foi justamente isso o que se constatou, evidenciando que se tratam de cotações viciadas.

Como a efetividade desse procedimento de obtenção de preços pressupõe o desconhecimento entre si das empresas participantes e como a Prefeitura foi a responsável pelo contato com as mesmas, não há como deixar de associa-la com a fraude identificada na cotação.

Além disso, em entrevista formalizada à CGU, o Ex-Diretor da COOPERTRAAL, M. S. V. F. declarou que “...a Prefeitura de Alagoinhas, através da COPEL, na pessoa do Sr. A. C. O. de J., Chefe da Divisão de Compras, enviou para a COOPERTRAAL um pedido de cotação de preços de 86 roteiros para locação de veículos (ônibus e utilitários) para o transporte escolar de alunos da rede municipal e estadual de ensino; que nesse pedido foi orientado pelo Sr. A. C. que os valores informados fossem bem acima do contrato em vigência, sob a alegação de que se tratavam de veículos mais novos, com ano de fabricação igual ou acima de 1999”.

#### **b) Da definição inadequada do tipo de licitação e do critério de julgamento.**

O edital do PP nº 039/2009 definiu a contratação da proposta com o Menor Preço Global, afastando com isso a possibilidade de participação de contratação por roteiro individual. Além disso, condicionou a participação exclusivamente a pessoas jurídicas, alijando pessoas físicas do processo licitatório.

A avaliação dessa decisão é de que, mesmo sendo o objeto pretendido perfeitamente divisível e passível da divisão por roteiros, o Pregoeiro e sua equipe de apoio optaram pela escolha de

um critério de julgamento restritivo e contrário ao disposto no art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/1993 e na Súmula nº 247/2004 do Tribunal de Contas da União – TCU.

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

No caso analisado, a admissão por roteiros facilitaria a ampla participação de licitantes que, mesmo não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam dispor de condições para executar determinado item ou lote de itens.

De forma mais específica, o TCU, por meio do Acórdão nº 8.338/2011 – 1ª Câmara, ao julgar uma contratação de transporte escolar realizada por um município cearense, determinou a realização de nova licitação para este objeto, devendo “*adotar na elaboração do referido edital as seguintes disposições:*

- a) possibilidade de contratação dos serviços junto à pessoa física ou jurídica;*
- b) prestação dos serviços através de rotas individualizadas;*
- c) pagamento por km/rodado, auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS;*
- d) exigência de comprovação por parte do prestador dos serviços na data da assinatura do contrato da propriedade dos veículos a serem utilizados;*
- e) exigência da realização de inspeção veicular para fins de comprovação da adequação dos veículos às normas do Código de Trânsito Brasileiro, notadamente quanto à exigência de segurança dos passageiros, mediante produção de laudos por parte da prefeitura;*
- f) exigência para condução do veículo por profissional devidamente habilitado durante toda a vigência do contrato;*
- g) determinação expressa da proibição da subcontratação total e/ou parcial nos moldes da Lei de Licitações”.* (original sem grifo)

A maior prova de que a escolha desse critério de julgamento não tem sustentação na prática reside no fato objetivo de que todas as empresas que prestaram serviços dessa natureza no período fiscalizado se utilizaram da subcontratação integral de veículos para cumprimento de suas obrigações contratuais, com a permissividade da Prefeitura de Alagoinhas-BA.

**c) Exigência restritiva de capital social integralizado ou patrimônio líquido máximo como item de qualificação econômico-financeira.**

Inicialmente, merece ressalva a falha de registro no edital das exigências de qualificação econômica financeira e de qualificação técnica repetidamente como item 6.3. Os subitens respectivos, contudo, foram objeto de diferenciação. O primeiro caso foi subdividido por letras e o segundo por subnumeração.

O item 6.3 do edital, alínea d, estabeleceu que as empresas licitantes deveriam apresentar como comprovação econômico-financeira possuir, na data de abertura das propostas, capital social integralizado ou patrimônio líquido **de até** o montante de R\$ 300.000,00, mediante apresentação da Certidão Simplificada do Estado ou Contrato Social.

Pela simples interpretação literal do texto do edital se percebe, de imediato, a imposição de exigência não prevista legalmente, consubstanciada pela fixação de um teto máximo de capital social integralizado ou patrimônio líquido a ser comprovado pelas licitantes.

A Lei Federal nº 8.666/93, nos dispositivos que tratam de habilitação, nunca impôs a licitantes obediência a **teto máximo** de capital social ou patrimônio líquido. A orientação da norma é sempre de não restringir a participação de interessados por exigências descabidas ao contexto da contratação ou desprovistas de razão.

Pelo contrário, o artigo 31, inciso III, § 2º, do referido normativo, previu a possibilidade de exigir dos licitantes um capital social **mínimo** com o objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

Contudo, essa indicação de valor não deve ser excessiva nem desproporcional aos números do certame, e para tanto o parágrafo 3º do mesmo normativo estabeleceu como referência que “*o capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais*”.

No caso analisado, como o custo foi estimado em R\$ 6.404.486,80, a exigência de capital mínimo poderia alcançar R\$ 640.486,80, ou seja, superior ao valor imposto como máximo pelo edital.

Assim além de desprovida de fundamento legal, a exigência foi, sobretudo, desarrazoada por desprezar a grandeza do objeto da contratação, afastando a possibilidade de participação de empresas com maior poder econômico e capacidade operacional disponível, teoricamente com melhores condições de prestar os serviços com qualidade.

Acrescente-se que, ativo imobilizado no conceito contábil é o conjunto de bens necessários à manutenção das atividades de uma empresa, sendo que em entidades que prestam serviços dessa natureza é natural que a integralização do capital social e, consequentemente, os acréscimos patrimoniais, se destaquem pela aquisição/incorporação de bens permanentes, notadamente, veículos e equipamentos de manutenção.

Diante do ocorrido, é possível atribuir responsabilidade objetiva ao Pregoeiro Oficial e sua equipe de apoio na inserção proposital da regra restritiva do edital, já que sem o menor esforço de observação, é possível perceber que, se uma empresa dispusesse de veículos próprios para

cobertura integral dos 57 roteiros de transporte escolar, certamente seu patrimônio imobilizado tenderia a superar o valor limite estabelecido.

**d) Exigência ilegal e restritiva de indicador contábil não usual como item de qualificação econômico-financeira.**

O item 6.3 do edital, alínea e, estabeleceu que as empresas licitantes deveriam apresentar cálculos que comprovassem um Fator de Insolvência (FI) maior ou igual a 5 (cinco), a partir da extração de dados do balanço patrimonial do exercício anterior.

O edital se limitou a disponibilizar uma fórmula clássica para obtenção do referido fator, não contemplando qualquer esclarecimento adicional, a respeito da intenção da exigência, ou conceitual, acerca do mérito da informação. Assim, traduz-se aqui o seu real significado para fins de graduação do caráter restritivo da exigência.

Também conhecido na literatura da contabilidade gerencial como Termômetro de Kanitz, o fator de insolvência se qualifica como um instrumento ou recurso contábil analítico utilizado para prever a possibilidade de falência de empresas, sendo sua utilização, via de regra, aplicada exclusivamente a situações isoladas.

Em resumo, a apuração do seu valor objetiva unicamente determinar se a empresa tem a tendência ou não de falir, especialmente, numa avaliação temporal de curto prazo. A princípio, portanto, a importância de sua determinação estaria diretamente associada a uma avaliação de risco de investimento do contratante, o que definitivamente não é o caso analisado.

Matematicamente, o edital apontou a obtenção do FI pela associação de diversas informações contáveis extraídas do balanço patrimonial da empresa através da aplicação de seguinte fórmula específica:

$$FI = (\text{Realizável a Longo Prazo} - RLP \times 0,05) + (\text{Índice Liquidez Geral} - ILG \times 1,65) + (\text{Índice Liquidez Seca} - ILS \times 3,55) - (\text{Índice Liquidez corrente} - ILC \times 1,08) - (\text{Grau Endividamento} - GE \times 0,33)$$

A simples observação da fórmula pressupõe, de imediato, a necessidade de cálculo prévio de todos os índices contábeis de liquidez, além do grau de endividamento da empresa.

Além da dissociação da exigência com o objeto da licitação e com a natureza da operação comercial, o número mínimo atribuído ao fator agravou ainda mais o seu absoluto caráter restritivo.

Como a faixa de preocupação em relação à falência de uma empresa só se materializa na região entre zero e -3, qualquer valor positivo para o fator representa distanciamento dessa possibilidade e, portanto, sem nenhum comprometimento ou exposição irresponsável da Administração a riscos desnecessários.

Nessa avaliação, exigir um fator de insolvência com valor superior a 5 visivelmente se configura como uma restrição excessiva e proposital de participação de interessados.

Contudo, independentemente de qualquer avaliação contábil acerca da exigência, a jurisprudência do TCU é direta e pacífica sobre o assunto.

Nos termos do Acórdão nº 2299/2011 – Plenário, a referida corte se posicionou no sentido de que, de modo geral, para o fim de qualificação econômico-financeira só podem ser exigidos dos interessados num certame, índices contábeis e valores usualmente adotados para essa avaliação e, ainda, sempre de maneira justificada no processo licitatório, o que comprovadamente não ocorreu no PP nº 039/2009.

O fundamento dessa decisão reside no artigo 31, parágrafo 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe que a comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, mediante cálculo de índices contábeis previstos e devidamente justificados no processo licitatório.

Ademais, como atenuante de exigências dessa natureza, o TCU ainda admite (vide Acórdão nº 5.900/2010 – 2ª Câmara), como ato discricionário da Administração e, com lastro na Instrução Normativa/MARE nº 5, de 21 de julho de 1995, a habilitação de licitantes que não apresentarem índices de qualificação econômico-financeira compatíveis com o exigido no edital, desde que comprovem, por outros meios, como capital mínimo, patrimônio líquido ou prestação de garantia, que detêm condições de adimplir com o futuro contrato.

É bom ressalvar, ainda, que na alínea anterior do mesmo item do edital foi prevista uma exigência de salvaguarda econômica da contratação consistente na comprovação de um determinado montante de capital social e patrimônio líquido pelos licitantes.

Em resumo, tanto as disposições legais previstas na Lei Federal nº 8.666/93 quanto a jurisprudência consolidada do TCU orientam no sentido único de não se restringir a participação de interessados no processo licitatório por exigências descabidas ao contexto da contratação ou desprovidas de fundamento técnico.

**e) Exigência restritiva de laudo técnico/parecer com vistoria de 30% da frota de veículos prevista para realização do objeto.**

O item 6.3.1 do edital exigiu como comprovação de qualificação técnica a apresentação de laudo/parecer acompanhado de declaração de vistoria de 30% dos veículos a serem utilizados no futuro contrato do transporte escolar, a ser emitido por preposto/servidor designado pela Superintendência Municipal e Transporte e Trânsito – SMTT, em papel timbrado da Prefeitura.

Adicionalmente, elencou no item 6.3.2 o que seria objeto de observação da vistoria, com destaque especial para a alínea ‘a’ (situação do motor, nível e validade do óleo), alínea ‘c’ (estado e calibragem dos pneus) e alínea ‘e’ (entre outros itens).

Foi estabelecido que a vistoria seria realizada nos dias 12 e 13 de maio de 2009, no horário das 07h30min às 17h00min, indicando como endereço uma oficina da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, e que o servidor designado entregaria ao Pregoeiro no prazo de 24 horas o parecer sobre o resultado do procedimento. O horário continuado pressupõe que a vistoria ocorreria sem interrupções ao longo do dia.

O procedimento foi definido como de caráter eliminatório, ou seja, a desaprovação de algum dos veículos ensejaria a inabilitação da empresa interessada em participar do certame.

A exigência de vistoria prévia, agravada pelas condições impostas, é absolutamente restritiva, não havendo previsão na Lei Federal nº 8.666/93 e muito menos orientação jurisprudencial que suporte esse tipo de imposição.

Ao revés disso, as orientações normativas caminham unicamente no sentido de não se restringir a participação de interessados no processo licitatório por exigências descabidas ao contexto da contratação ou desprovidas de fundamento técnico.

Procedimentos dessa natureza se configuram muito mais como acompanhamento e fiscalização do que como recurso de habilitação, como forma de orientar e ajustar aspectos envolvidos na execução dos serviços contratados, portanto, devendo ser exigidos nesse contexto e não na etapa que antecede a contratação.

Reforçando essa reflexão, a cláusula 1.20 da própria minuta do contrato inserida no certame previu a realização de vistorias periódicas (trimestrais) da SMTT para fiscalização e acompanhamento das condições de circulação dos veículos contratados, visando a correção de irregularidades ou substituição imediata, conforme o caso.

O próprio relatório de vistoria que inabilitou empresas no processo é visivelmente confuso e contraditório.

No preâmbulo, define como objetivos do procedimento “*avaliar a emissão de gases poluentes nos motores movidos a álcool, gasolina, diesel e GNV e as condições mecânicas do automóvel por meio de inspeção visual*”, porém aponta a desaprovação de diversos veículos por motivos alheios a esses critérios, inclusive pela identificação de multas de trânsito.

Dessas contradições resultou a aprovação exclusiva dos veículos apresentados pela empresa J CAR Locação de Veículos e Comércio de Alimentos Ltda., CNPJ nº 07.792.011/0001-09, com desclassificação das empresas TRANSVAL Prestadora de Serviços Ltda., CNPJ nº 04.317.286/00001-94 e COOPERTRAAL.

Segundo o relatório de vistoria, a J CAR apresentou 20 veículos para o procedimento, nenhum de patrimônio próprio, sendo 13 (65%) destes de propriedade da empresa Transportes Coletivo Lapa Ltda., CNPJ nº 00.700.167/0001-65, com a seguinte relação de placas policiais: JOZ 0981, JOZ 0983, JOZ 0989, JOZ 0994, JOZ 0988, JOZ 0985, JOZ 0986, JOZ 0987, JOZ 0984, JOZ 0995, JOZ 0980, JOZ 0990, e JOZ 0982.

É importante registrar que, no próprio contexto do edital, já havia a anotação de exigências que seriam suficientes para abstrair a imposição das vistorias.

Nos itens 6.3.8 a 6.3.10 foi exigido a disponibilização de uma relação, assinada pelo sócio responsável da empresa, contendo a indicação dos veículos que seriam alocados e estariam à disposição da Administração para a execução dos serviços, inclusive a reserva técnica mínima de 15% da totalidade. Pela legislação aplicável e jurisprudência consensual, essa relação seria suficiente para atendimento do futuro contrato.

Na prática, um registro formal constante do processo materializou o nível de restrição imposto aos licitantes, conforme detalhado a seguir.

A COOPERTRAAL protocolou uma queixa (em 19 de maio de 2009) de descumprimento desse item do edital, informando que no dia agendado para a vistoria (13 de maio de 2009), disponibilizou seus veículos para vistoria no período da manhã, porém o servidor designado pela SMTT para a missão, Sr. A.J.P.O., Engenheiro, somente compareceu ao local no período da tarde.

Foi anotado que a ocorrência trouxe prejuízo direto à cooperativa, na medida em que ela prestava os serviços de transporte escolar à própria Prefeitura de Alagoinhas na ocasião e os veículos/condutores envolvidos precisavam cumprir com suas obrigações junto aos estudantes. Assim, alguns motoristas não tiveram seus veículos vistoriados.

O fato ocorrido foi devidamente comunicado à SMTT, à SEDUC, à Comissão Permanente de Licitação – COPEL e ao Pregoeiro Oficial, Sr. J. M. de S. A., que nenhuma providência adotou para solucionar a questão.

#### **f) Exigência restritiva de visita técnica integral aos roteiros do transporte escolar.**

O item 6.3.6 exigiu, como condição de qualificação técnica, que os licitantes apresentassem uma declaração assinada por funcionário da Prefeitura de Alagoinhas, especialmente indicado para este fim, informando que o licitante cumpriu visita técnica a todos os roteiros relacionados ao objeto.

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

No subitem 6.3.6.1 foi ainda delimitado que as visitas deveriam ocorrer nos dias 18 a 20 de maio de 2009, mediante agendamento prévio, na presença de um preposto municipal designado pela Secretaria para acompanhamento do licitante. O edital não especifica de qual Secretaria seria essa indicação.

Como comprovação da realização desse procedimento, seria fornecido ao licitante um atestado de visita emitido pela Prefeitura que serviria como documento de habilitação ao processo.

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

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 e evitando embaraços à participação, por conta de exigências descabidas.

O Acórdão nº 2.477/2009 – Plenário (Sumário) estabeleceu que “*A exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame*”, e o Acórdão nº 874/2007 – Segunda Câmara (Sumário) que “*a exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, de que trata o art. 30 da Lei nº 8.666/1993, ensejando, por isso, a nulidade do procedimento*”.

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

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

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

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

Ademais, tratou-se de serviço de baixa complexidade, tornando desnecessária até mesmo a própria visita técnica. Daí, para afastar eventuais alegações futuras por parte do contratado de que não conhecia todas as peculiaridades da obrigação que assumiu, poderia 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 nº 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 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 por todos os roteiros.

A associação da enorme quantidade de roteiros e quilômetros envolvidos com a obrigação de percorrê-los integralmente como condição de habilitação ao certame trouxe um ônus de participação adicional aos licitantes, onerando os custos de forma desnecessária e ocasionando desestímulo à competição.

Além disso, a disponibilidade de tempo necessária para cobertura de visitação de todos os roteiros constitui outro fator de desmotivação que deve ser levado em consideração.

**g) Exigência restritiva de necessidade de garagem e escritório de apoio conjugados localizados nos limites do município.**

Conforme o item 6.3.11 do edital, os licitantes deveriam apresentar como documento de qualificação técnica e como condição objetiva de habilitação ao certame, declaração formal expressando “*concordância em manter nos limites do município de Alagoinhas, uma garagem para a guarda e manutenção dos veículos que ficarão à disposição dos serviços a serem contratados, no qual, também, será instalado um escritório de apoio da empresa*”.

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

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

Registre-se que a J CAR Locação de Veículos não apresentou a referida declaração de concordância e não houve nenhuma anotação dessa ausência no processo, muito menos ensejou inabilitação da empresa por esse motivo, o que pode indicar ter se tratado de uma exigência de cunho fictício, meramente para afastar interessados.

**h) Exigência restritiva de prévia comprovação de regularidade de registro e licenciamento de veículos.**

O item 6.4 do edital, alínea ‘e’, relativo à Documentação Complementar de Habilitação, exigiu que as empresas interessadas deveriam apresentar comprovação de regularidade dos automóveis, mediante apresentação dos respectivos Certificados de Registro e Licenciamento

dos Veículos – CRLV. O referido exigiu ainda que a documentação estivesse “em dia”, ou seja, atualizada e sem débitos pendentes.

Como não houve referência a percentual ou quantitativo de veículos a terem os documentos disponibilizados, presumiu-se a exigência dos certificados para a totalidade dos veículos a serem utilizados para o transporte escolar.

Trata-se de mais uma exigência sem propósito e revestida de caráter restritivo, carecendo de previsão legal, de orientação jurisprudencial que a fundamente e, sobretudo, de razoabilidade de justificativa, na medida em que essas condições de execução dos serviços podem ser exigidas no contexto da contratação e não na etapa que a antecede.

São diversos os argumentos que definem essa exigência como despropositada e excessiva.

Do ponto de vista operacional, exigências dessa natureza se configuram muito mais como instrumento de acompanhamento e fiscalização do que como recurso de habilitação, como forma de orientar e ajustar aspectos envolvidos na execução dos serviços contratados, portanto, devendo ser exigidos nesse contexto e não na etapa que antecede a contratação.

Do ponto de vista legal, a interpretação dos artigos 27 e 29 da Lei Federal nº 8.666/93 caminha no sentido de que as condições de habilitação quanto à regularidade fiscal e trabalhista são exaustivas e se limitam às empresas licitantes, não alcançando diretamente os terceiros que, presumidamente e somente na etapa seguinte da contratação, possam se envolver na prestação dos serviços.

A própria lei de licitações não obriga que a execução do contrato seja integralmente realizada por meio de veículos próprios da empresa vencedora, o que admite a possibilidade de subcontratação parcial do objeto, sob determinadas circunstâncias e com requisitos preenchidos.

Na prática, também não existe vinculação legal que obrigue a efetiva utilização dos veículos eventualmente indicados no certame pelas empresas para a execução dos serviços de transporte escolar, haja vista que podem se tratar de subcontratações, efetivadas somente após a homologação da licitação. Por essa razão, não pode a Administração exigir a exclusividade.

Nesses termos, o cometimento a terceiros de partes da execução do objeto e de suas obrigações contratuais é lícito, desde que haja previsão no edital e no contrato, até o quantitativo admitido pela contratante, respondendo a contratada pela execução total do objeto contratado.

Assim, a execução contratual será sempre regida pelas cláusulas normativas específicas e pelas regras gerais inerentes à execução dos serviços prestados, no caso, a Lei Federal nº 9.503/97, denominada Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

Reforçando esse entendimento, as cláusulas 1.8 e 1.9 da própria minuta do contrato inserida no certame previram como obrigação da contratada a apresentação do CRLV de cada veículo locado, atualizado e no ato da assinatura, sob pena de não celebração do termo.

Em resumo, a essência da discussão não é a orientação ou a importância dos prestadores de serviços se apresentarem à Administração Pública em condições regulares para consecução do seu intento, mas a avaliação da oportunidade do exercício dessa prerrogativa sem frustração do caráter competitivo do processo, sem ofensa aos preceitos legais e com atenção aos princípios norteadores dos processos licitatórios.

Mais uma vez, se reforça que as regras da Lei Federal nº 8.666/93 e a jurisprudência consolidada do TCU são congruentes no entendimento de não se restringir a participação de interessados no processo licitatório por exigências descabidas ou sem provimento de ordem técnica.

**i) Negação de provimento a recurso administrativo impetrado, mediante argumentação sem consistência e desprovida de fundamentação legal.**

Conforme artigo 41 da Lei Federal nº 8.666/93, qualquer cidadão é parte legítima para propor impugnação ao edital de licitação por irregularidade na sua aplicação, devendo protocolar o pedido no prazo legal fixado, devendo a Administração julgar e responder ao recurso interposto.

Nos termos do item 9.1.1 do edital, os pedidos de impugnações deveriam ser apresentados por escrito, endereçados ao pregoeiro e protocolados na COPEL, não sendo aceitos via e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico. O parágrafo 1º do mesmo item estabeleceu que o Pregoeiro teria 24 horas para decidir sobre a petição.

Em respeito a esses termos, a COOPERTRAAL apresentou recurso administrativo contra o edital, não obtendo sucesso na petição em decorrência de uma avaliação simplória e desarrazoada do Pregoeiro, como será detalhado.

O principal questionamento da cooperativa referiu-se à indicação dos itens a serem vistoriados no item 6.3.2. Alegou-se prejuízo à clareza do procedimento pela utilização de palavras de amplo sentido nos itens a serem vistoriados, a exemplo de “entre outros”, etc.” e “dentre outros itens”.

Em resposta, o Pregoeiro julgou o recurso improcedente sob o seguinte argumento: “*os veículos serão para transporte de estudantes e professores, ou seja, transporte de pessoas, que devem, obrigatoriamente, viajar com conforto e segurança e, portanto, quando se colocam as alíneas C, D e E, uma abrangência nos itens a serem vistoriados nos veículos, procura-se atender ao máximo possível, às exigências para tráfego destes veículos, conforme estabelece o CNT-Código Nacional de Trânsito*”.

A resposta apresentada pelo Pregoeiro não se sustenta em nenhum aspecto técnico ou legal, pautando-se pela simplificação do argumento e pela falta de bom senso. Não é razoável a postura de afastar a objetividade e estabelecer margens discricionárias num procedimento de caráter eliminatório no certame, especialmente, por trazer insegurança jurídica e comprometer a transparência e a lisura do processo.

Como já registrado anteriormente, a inclusão na vistoria da verificação de itens como calibragem de pneus, aferição de nível de óleo de motor e outros de igual natureza, visivelmente desvirtuam a intenção do procedimento licitatório, não somente por serem desnecessários e se tratarem de vícios pontuais e sanáveis, mas especialmente por serem exigíveis e passíveis de fiscalização apenas no momento da execução dos serviços de transporte.

Não se trata de menosprezar a graduação do procedimento ou a importância dos elementos vistoriados, mas de refletir sobre a sensatez e a oportunidade do procedimento ainda na etapa da licitação.

É importante ponderar nesse argumento que o relatório de vistoria, de forma abusiva, desclassificou do certame veículos por problemas de fácil resolução, a exemplo de extintor de incêndio com data de validade vencida e multas vencidas.

#### **j) Não localização de documentos relativos à habilitação jurídica.**

Segundo o item 6.2 do edital, as empresas interessadas deveriam apresentar documentos relativos à regularidade fiscal junto às fazendas federal, estadual e municipal, à Dívida Ativa da União, à Seguridade Social (INSS) e ao Fundo Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Contudo, nenhum documento dessa natureza relativo à empresa J CAR foi localizado nos autos, única habilitada e participante da sessão de julgamento de propostas.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 24 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 2037/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor assim se manifestou:

##### **“I. Delimitação de responsabilidade**

Como se vê, o relatório preliminar de auditoria apontou fatos gravíssimos relacionados à realização dos processos licitatórios destinados à contratação dos serviços de transporte

escolar no Município de Alagoinhas **nos anos de 2009 a 2016** (PP nº 039/2009, PP nº 073/2009 e PP nº 003/2015)

Importante destacar que nenhum desses Pregões foi realizado, conduzido ou homologado pela atual gestão que assumiu a administração do Município somente em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares perpetrados pela gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Dessa forma, qualquer ação ou omissão que eventualmente tenha resultado em lesão ao erário deve ser analisada considerando-se a efetiva participação de cada agente e o nexo de causalidade entre a conduta e a ocorrência do dano apurado.

....

## **II. Da Notificação e responsabilização dos envolvidos**

Conforme destacado no tópico anterior, as constatações do relatório preliminar de auditoria versam sobre ilegalidades praticadas pela gestão anterior na condução de processos licitatórios, sobre as quais não tínhamos conhecimento e não tivemos qualquer participação. As fraudes apontadas nos referidos processos são as causas de todo o dano apurado.

Desta forma, ao tomarmos conhecimento do referido relatório preliminar de auditoria **promovemos a abertura imediata de processo administrativo para apuração de responsabilidade**, procedendo a notificação dos envolvidos (empresas contratadas e ex-gestor) para, querendo, apresentarem esclarecimentos e justificativas no prazo de lei (doc. anexos)."

### **Análise do Controle Interno**

Conforme registrado na manifestação recebida, a atual gestão da Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA restringiu suas argumentações e justificativas aos aspectos do transporte escolar relacionados ao exercício 2017, informando ter promovido a notificação dos envolvidos nas constatações relacionadas aos exercícios anteriores. Portanto, não apresentou argumento para refutar o fato apontado.

#### **2.2.2. Exigências restritivas ilegais em licitação para contratação de serviços de transporte escolar - Pregão Presencial nº 073/2009 - com favorecimento à empresa vencedora.**

##### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Alagoinhas-BA realizou procedimento licitatório modalidade pregão presencial, autuado sob o nº 073/2009, com o objetivo de promover a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços na locação de veículos (ônibus e utilitários fechados) para o transporte escolar de alunos da rede municipal e estadual de ensino, na zona urbana e rural do município, ao longo do exercício 2009.

O certame foi realizado na sequência do PP nº 039/2009, declarado fracassado por motivo da proposta de preços apresentada pela única empresa habilitada (J CAR Locação de Veículos) ter superado o valor referencial em mais de 40% e assim considerada SUPERFATURADA

com relação aos valores praticados pelo mercado, em decisão formalizada na última sessão de julgamento realizada.

O edital do PP nº 073/2009 foi registrado no dia 12 de agosto de 2009, sendo marcada a sessão de julgamento para 26 de agosto de 2009, no horário das 08h30min.

Ao contrário do certame anterior, os autos apresentaram a devida formalização documental, com numeração e rubrica nas páginas, requisitos de garantia da integridade processual e da salvaguarda dos atos e fatos ocorridos.

O processo foi disponibilizado à equipe de fiscalização em dois arquivos magnéticos em formato PDF, o primeiro contendo 276 folhas e o segundo 198, totalizando 474 páginas.

A análise do processo, em especial do conteúdo do edital, revelou evidências objetivas de que foram forjados documentos e inseridas regras e exigências de habilitação excessivas pelo pregoeiro e sua equipe de apoio, com um claro propósito de afastamento de interessados em intencional favorecimento à empresa MG Comercial de Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.792.011/0001-09, vencedora do certame, sem que houvesse de fato competição justa.

**a) Cotações de preços forjadas para definição do custo estimado e orientação dos preços da contratação.**

A origem do processo remonta ao documento Pedido de Realização de Despesa e Contratação, expedido pela SEDUC em 16 de junho de 2009, onde se apontou uma estimativa de preço para o certame da ordem de R\$ 4.454.058,00 para um período de doze meses, sendo R\$ 371.171,50 o valor mensal (mesmo valor estimado no PP nº 039/2009). Tal pedido foi instruído com justificativa emitida pela Coordenadora do Fundo Municipal da Educação, com registro do mês de junho de 2009, porém sem especificação de data.

Sem nenhum respaldo no cronograma letivo ou justificativa formal no processo, o custo estimado do certame foi propositadamente aumentado através do recurso de contabilizar uma carga de 25 dias letivos mensais, bem como considerar todos os doze meses do exercício, o que resultou em 300 dias letivos por ano, um acréscimo de 50% em relação aos 200 dias letivos previstos no calendário escolar. Ou seja, somente esta modificação produziu um orçamento global indevidamente superestimado em 50%, com influência decisiva para a ocorrência de sobrepreço no valor contratado, e consequente superfaturamento, como será detalhado adiante neste relatório.

Em 30 de julho de 2009, o Sr. A. C. O. de J., Coordenador de Compras e Licitações, enviou pedido de cotação de preços dos roteiros do transporte escolar para as empresas CWS – Serviços Administrativos e Consórcios Ltda., CNPJ nº 09.495.708/0001-35 (sediada em Alagoinhas-BA), TRANS Engenharia e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.086.711/0001-70 (Alagoinhas-BA), e AML Serviços e Empreendimentos Ltda., CNPJ nº 05.236.586/0001-01 (Salvador-BA).

Os pedidos de cotações fizeram referência a uma planilha anexa com nomes das escolas, roteiros, quantidades de passageiros e distância, porém tal documento não foi juntado ao processo licitatório.

Sua comprovação de recebimento foi feita por meio de aposição de carimbo de CNPJ das empresas no documento, indicando que foram feitas de forma presencial e não por comunicação eletrônica, inclusive para a AML, sediada em Salvador.

Diversos aspectos identificados na análise das cotações resultantes desses pedidos remetem a uma visível conclusão de fraude no processo.

As cotações apresentadas pela CWS e TRANS Engenharia foram feitas em base similar e em papel timbrado, com as planilhas dos roteiros tendo preços digitados, posição vertical (configuração de retrato) e idêntica formatação de fonte, tamanho, negritos, posição de texto e conteúdo claramente produzidos a partir de um mesmo modelo. Sobre isso, é de ressaltar que não houve registro formal desse encaminhamento por meio eletrônico.

Apesar de as cartas remetidas não orientarem as empresas que considerassem cada mês com 25 dias letivos e doze meses por exercício, inexplicavelmente todas as respostas contabilizaram os valores com essa proporção.

Para definição do custo estimado, a Divisão de Compras e Licitações – DCL procedeu à média aritmética das três supostas cotações de preços, conforme quadro a seguir.

*Quadro – Cotação de Preços – PP nº 073/2009*

<b>Empresa</b>	<b>Valor global/dia (R\$)</b>	<b>Valor total mensal (R\$)</b>	<b>Valor total anual (R\$)</b>
CWS – Serviços Administrativos e Consórcios Ltda.	32.606,51	815.162,75	9.781.953,00
TRANS Engenharia e Serviços Ltda.	32.374,17	809.354,25	9.712.251,00
AML Serviços e Empreendimentos Ltda.	31.816,97	795.424,29	9.545.091,00

Fonte: PP nº 073/2009.

Compilando os dados das três cotações, chega-se à conclusão que os valores foram forjados, para que se pudesse chegar à faixa de preço estimado da ordem de R\$ 9 milhões no termo referencial que nortearia o processo licitatório.

Foram aplicados dois fatores de correção linear em cima de uma planilha de referência e, a partir daí, foram confeccionadas as outras duas cotações, conforme demonstrado no quadro a seguir:

*Quadro – Cotação de preços PP nº 073/2009 – Preços por roteiro e empresa*

<b>Roteiro</b>	<b>CWS (R\$/dia) (A)</b>	<b>TRANS (R\$/dia) (B)</b>	<b>AML (R\$/dia) (C)</b>	<b>Correlação (A)/(C)*</b>	<b>Correlação (B)/(C)*</b>
1	868,55	845,54	842,69	1,0307	1,0034
2	495,28	482,16	480,52	1,0307	1,0034
3	314,08	305,76	304,72	1,0307	1,0034
4	489,24	476,28	474,66	1,0307	1,0034
5	835,20	832,80	816,00	1,0235	1,0206
6	348,00	347,00	340,00	1,0235	1,0206
7	1.085,76	1.082,64	1.060,80	1,0235	1,0206

<b>Roteiro</b>	<b>CWS (R\$/dia) (A)</b>	<b>TRANS (R\$/dia) (B)</b>	<b>AML (R\$/dia) (C)</b>	<b>Correlação (A)/(C)*</b>	<b>Correlação (B)/(C)*</b>
8	271,80	264,60	263,70	1,0307	1,0034
9	410,64	409,46	401,20	1,0235	1,0206
10	217,44	211,66	210,96	1,0307	1,0033
11	348,00	347,00	340,00	1,0235	1,0206
12	422,80	411,60	410,20	1,0307	1,0034
13	285,36	284,54	278,80	1,0235	1,0206
14	416,76	405,72	404,34	1,0307	1,0034
15	483,20	470,40	468,80	1,0307	1,0034
16	289,92	282,24	281,28	1,0307	1,0034
17	271,80	264,60	263,70	1,0307	1,0034
18	417,60	416,40	408,00	1,0235	1,0206
19	151,00	147,00	146,50	1,0307	1,0034
20	253,68	246,96	246,12	1,0307	1,0034
21	724,80	705,60	703,20	1,0307	1,0034
22	229,68	229,02	224,40	1,0235	1,0206
23	361,92	360,88	353,60	1,0235	1,0206
24	278,40	277,60	272,00	1,0235	1,0206
25	626,40	624,60	612,00	1,0235	1,0206
26	584,64	582,96	571,20	1,0235	1,0206
27	605,52	603,78	591,60	1,0235	1,0206
28	208,80	208,20	204,00	1,0235	1,0206
29	556,80	555,20	544,00	1,0235	1,0206
30	1.572,96	1.568,44	1.536,80	1,0235	1,0206
31	1.566,00	1.561,50	1.530,00	1,0235	1,0206
32	417,60	416,40	408,00	1,0235	1,0206
33	264,48	263,72	258,40	1,0235	1,0206
34	1.224,96	1.221,44	1.196,80	1,0235	1,0206
35	1.169,28	1.165,92	1.142,40	1,0235	1,0206
36	375,84	374,76	367,20	1,0235	1,0206
37	835,20	832,80	816,00	1,0235	1,0206
38	424,56	423,34	414,80	1,0235	1,0206
39	890,88	888,32	870,40	1,0235	1,0206
40	668,16	666,24	652,80	1,0235	1,0206
41	946,56	943,84	924,80	1,0235	1,0206
42	835,20	832,80	816,00	1,0235	1,0206
43	793,44	791,16	775,20	1,0235	1,0206
44	1.169,28	1.165,92	1.142,40	1,0235	1,0206
45	1.002,24	999,36	979,20	1,0235	1,0206
46	835,20	832,80	816,00	1,0235	1,0206
47	626,40	624,60	612,00	1,0235	1,0206
48	389,76	388,64	380,80	1,0235	1,0206
49	626,40	624,60	612,00	1,0235	1,0206
50	1.044,00	1.041,00	1.020,00	1,0235	1,0206

Roteiro	CWS (R\$/dia) (A)	TRANS (R\$/dia) (B)	AML (R\$/dia) (C)	Correlação (A)/(C)*	Correlação (B)/(C)*
51	348,00	347,00	340,00	1,0235	1,0206
52	278,40	277,60	272,00	1,0235	1,0206
53	751,68	749,52	734,40	1,0235	1,0206
54	114,84	114,51	112,20	1,0235	1,0206
55	285,36	284,54	278,80	1,0235	1,0206
56	97,44	97,16	95,20	1,0235	1,0206
57	199,32	194,04	193,38	1,0307	1,0034

Fonte: PP nº 073/2009.

\* Os fatores foram registrados no quadro com quatro casas decimais, mas originalmente foram obtidos com oito casas decimais, mantida a exata coincidência dos números.

Como visto no quadro, para demonstração da prática fraudulenta, utilizou-se como referência os valores da empresa AML Serviços. Assim, na correlação entre os valores apresentados pela empresa AML e os da CWS foram obtidos apenas dois fatores de correção para todos os 57 roteiros, sendo 1,0235 em 42 roteiros e 1,0307 nos outros 15 roteiros. A mesma situação se repete ao avaliar a correlação entre os preços apresentados pela AML Serviços e TRANS Engenharia, com dois fatores de correção para todos os roteiros (1,0206 em 42 roteiros e 1,0034 nos outros 15 roteiros).

É importante observar ainda a coincidência da associação desses fatores com relação à numeração dos roteiros nas duas ações comparativas executadas, reforçando o caráter fraudulento da ação. Ou seja, os mesmos 42 roteiros em que verificou o fator 1,0235 entre AML e CWS também correspondem ao fator 1,0034 entre AML e TRANS Engenharia. Da mesma forma, evidenciou-se essa coincidência nos 15 roteiros restantes, o que resulta no completo alinhamento entre os preços apresentados pelas três empresas.

Vale salientar que os fatores de correlação não guardam nenhuma compatibilidade com a quantidade e/ou tipo de veículo previstos para o roteiro, o que poderia influenciar em certa padronização dos valores em função desta informação, considerando a quilometragem de cada roteiro. No caso, se observou a aplicação do mesmo fator sobre roteiros em que iriam operar ônibus ou utilitários, tornando impossível a correlação aleatória em todos os roteiros, sem que houvesse conhecimento dos preços entre as cotantes.

Considerando que a etapa de cotação de preços é interna no processamento da licitação, portanto ainda sem qualquer publicidade do certame, é impossível que as três empresas, convidadas pela Prefeitura para apresentar preços e situadas em municípios distintos, elaborem autonomamente suas cotações para 57 itens com preços totalmente correlacionados. Entretanto, foi justamente isso o que se constatou, evidenciando que se tratam de cotações viciadas.

Como a efetividade desse procedimento de obtenção de preços pressupõe o desconhecimento entre si das empresas participantes e como a Prefeitura foi a responsável pelo contato com as mesmas, não há como deixar de associa-la com a fraude identificada na cotação.

Além disso, como não é possível afirmar se alguma das três cotações foi, de fato, verídica, consequentemente não há o que se falar em orçamento baseado em preços de mercado.

Adicionalmente, importante acrescentar que, a exemplo do PP nº 039/2009, certame declarado fracassado em 26 de maio de 2009, a Prefeitura novamente recorreu à empresa TRANS Engenharia para apresentar cotação de preços para o transporte escolar, onde se evidenciou o caráter fraudulento da cotação, elaborada de forma viciada em conjunto com outra cotante (COOPERTRAAL), conforme descrito em outro ponto deste relatório. Curiosamente, essa empresa não participou do certame, porém forneceu atestado de capacidade técnica a favor da MG Comercial, como mostra o registro abaixo.

**TRANS. ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.**

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Atestamos para os devidos fins que a empresa MG COMERCIAL DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS, inscrita no CNPJ sob o N° 07.647.128/0001-90, estabelecida na Rua Manoel Vitorino, nº 10, Parque Alagoinhas-Bahia, realizou para nossa empresa, serviços de transporte de passageiros em 17(dezessete) Ônibus em perfeito estado, inclusive, mais 12(doze) Micro Ônibus, no Período de 05/01/2009 à 01/06/2009 atendendo a prazos e horários, sendo que, este serviço foi executado satisfatoriamente, não existindo, em nossos registros, até a presente data, fatos que desabonem a sua conduta e responsabilidade com as obrigações assumidas.

Alagoinhas, 24 de agosto de 2009.

IVAM DANTAS MARTINS  
CNPJ: 07.086.711/0001-70  
CPF: 217.492.995-34

TRANSPORTES ALAGOINHAS LTDA  
CNPJ: 07.086.711/0001-70  
CONJUNTO INOCOOP IV RUA D, Nº. 70 - ALAGOINHAS VELHA - ALAGOINHAS - BAHIA CEP: 45300-070

Atestado de Capacidade Técnica fornecido pela empresa TRANS. Engenharia à empresa MG Comercial de Móveis no PP nº 073/2009.

A diferença, dessa feita, é visível em relação aos preços apresentados pela empresa. Enquanto no certame anterior o valor diário total oferecido foi da ordem de R\$ 28.466,08, nessa licitação a TRANS Engenharia cotou o valor diário de R\$ 32.374,52, um acréscimo de 13,7% em um curto espaço de quatro meses, sem qualquer justificativa aparente, tendo em vista que o objeto permaneceu exatamente o mesmo (número de roteiros, quilometragem, número de turnos e tipo de veículo por roteiro).

**b) Da definição inadequada do tipo de licitação e do critério de julgamento.**

O edital do PP nº 073/2009 definiu que o critério de julgamento do processo seria do tipo Menor Preço por Lote (lote único), afastando com isso a possibilidade de participação de

contratação por roteiro individual. Além disso, condicionou a participação exclusivamente a pessoas jurídicas, alijando pessoas físicas do processo licitatório.

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

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

No caso analisado, a admissão por roteiros facilitaria a ampla participação de licitantes que, mesmo não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, poderiam dispor de condições para executar determinado item ou lote de itens.

De forma mais específica, o TCU, por meio do Acórdão nº 8.338/2011 – 1ª Câmara, ao julgar uma contratação de transporte escolar realizada por um município cearense, determinou a realização de nova licitação para este objeto, devendo “*adotar na elaboração do referido edital as seguintes disposições:*

- a) possibilidade de contratação dos serviços junto à pessoa física ou jurídica;*
- b) prestação dos serviços através de rotas individualizadas;*
- c) pagamento por km/rodado, auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS;*
- d) exigência de comprovação por parte do prestador dos serviços na data da assinatura do contrato da propriedade dos veículos a serem utilizados;*
- e) exigência da realização de inspeção veicular para fins de comprovação da adequação dos veículos às normas do Código de Trânsito Brasileiro, notadamente quanto à exigência de segurança dos passageiros, mediante produção de laudos por parte da prefeitura;*
- f) exigência para condução do veículo por profissional devidamente habilitado durante toda a vigência do contrato;*
- g) determinação expressa da proibição da subcontratação total e/ou parcial nos moldes da Lei de Licitações”.* (original sem grifo)

A maior prova de que a escolha desse critério de julgamento não tem sustentação na prática reside no fato objetivo de que todas as empresas que prestaram serviços dessa natureza no período fiscalizado se utilizaram da subcontratação integral de veículos para cumprimento de suas obrigações contratuais, com a permissividade da Prefeitura de Alagoinhas-BA.

**c) Coincidência entre o valor mínimo exigido de capital social ou patrimônio líquido e os valores da empresa vencedora.**

Inicialmente, repetindo falha ocorrida no PP nº 039/2009, o edital registrou as exigências de qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica repetidamente como item 6.3. Os subitens respectivos, contudo, foram objeto de diferenciação. O primeiro caso foi subdividido por letras e o segundo por subnumeração.

O item 6.3 do edital, alínea c, estabeleceu que as empresas licitantes deveriam apresentar como comprovação econômico-financeira possuir, na data de abertura das propostas, capital social integralizado ou patrimônio líquido de no mínimo R\$ 300.000,00, mediante apresentação da Certidão Simplificada do Estado ou Contrato Social.

A exigência encontra respaldo legal no artigo 31, inciso III, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93, que previu a possibilidade de exigir dos licitantes um capital social **mínimo** com o objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

Contudo, essa indicação de valor não deve ser excessiva nem desproporcional aos números do certame, e para tanto o parágrafo 3º do mesmo normativo estabeleceu como referência que “*o capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais*”.

Contudo, já que o custo estimado do certame foi superior ao valor exigido, o que desperta atenção nessa exigência é a absoluta coincidência entre o valor mínimo exigido e o capital social da MG Comercial, empresa vencedora do certame.

A MG Comercial foi constituída em 13 de setembro de 2005 como uma empresa generalista, registrando uma diversidade de objetos sociais, a exemplo de móveis para escritório, máquinas, equipamentos eletrônicos e de informática, livros e artigos de papelaria, além de artigos médicos e ortopédicos.

Em 15 de maio de 2008 procedeu a sua primeira alteração contratual, justamente com a inclusão no seu objetivo social das atividades de locação de veículos e transporte escolar.

A segunda alteração do contrato social, ocorrida em 20 de março de 2009, foi motivada pelo aumento do capital social de R\$ 50.000,00 para R\$ 300.000,00. O registro na Junta Comercial do Estado da Bahia somente ocorreu no dia 25 de maio de 2009, coincidentemente, mesmo dia da sessão de julgamento do PP nº 39/2009, declarado fracassado.

Em comparação com o certame anterior, foi excluída a exigência de qualificação econômico-financeira com a comprovação de Fator de Insolvência maior ou igual a 5 extraído do balanço patrimonial do último exercício, obtido a partir da aplicação de uma fórmula específica que envolveria a apuração dos índices de liquidez geral, seca, corrente e grau de endividamento da empresa.

**d) Exigência restritiva de laudo técnico/parecer com vistoria de 30% da frota de veículos prevista para realização do objeto, bem como imposição de aspectos subjetivos para essa avaliação.**

O item 6.3.1 do edital exigiu como comprovação de qualificação técnica a apresentação de laudo/parecer acompanhado de declaração de vistoria de 30% dos veículos a serem utilizados no futuro contrato do transporte escolar, a ser emitido por preposto/servidor designado pela SMTT, em papel timbrado da Prefeitura.

Adicionalmente, elencou no item 6.3.2 o que seria objeto de observação da vistoria, com destaque especial para a alínea ‘a’ (situação do motor, nível e validade do óleo), alínea ‘c’ (estado e calibragem dos pneus) e alínea ‘e’ (entre outros itens).

Foi estabelecido que a vistoria seria realizada no dia 21 de maio de 2009, no horário das 07h30min às 17h00min, indicando como endereço uma oficina da SEMAD, e que o servidor designado entregaria ao Pregoeiro, no prazo de 24 horas, o parecer sobre o resultado do procedimento. O horário continuado pressupõe que a vistoria ocorreria sem interrupções ao longo do dia.

O item 6.3.4 definiu o procedimento como de caráter eliminatório, ou seja, a desaprovação de algum dos veículos na vistoria ensejaria a inabilitação da empresa interessada em participar do certame.

Em relação ao PP nº 039/2009, declarado fracassado, observou-se que foram mantidas as mesmas condições gerais dessa exigência com duas alterações.

A primeira, exposta no item 6.3.2.1, foi de agravamento da condição restritiva do procedimento, com a redução do período de realização da vistoria de dois dias para apenas um. Causou estranheza, na medida em que, no certame anterior, uma das contestações foi justamente pela exiguidade do prazo concedido.

A segunda, no item 6.3.3.1, impôs a necessidade de os participantes buscarem a cópia do laudo/parecer de análise e aprovação dos veículos na COPEL, presencialmente e apenas no dia 25 de agosto de 2009, no horário das 07h00min às 13h00min, sendo alertado que esse documento não seria enviado de outra forma (fax ou correio eletrônico).

A exigência de vistoria prévia de parte da frota de veículos, agravada pelas demais condições impostas, é absolutamente restritiva, não havendo previsão na Lei Federal nº 8.666/93 e muito menos orientação jurisprudencial que suporte esse tipo de imposição.

Ao revés disso, as orientações normativas caminham unicamente no sentido de não se restringir a participação de interessados no processo licitatório por exigências descabidas ao contexto da contratação ou desprovidas de fundamento técnico.

Procedimentos dessa natureza se configuram muito mais como acompanhamento e fiscalização do que como recurso de habilitação, como forma de orientar e ajustar aspectos

envolvidos na execução dos serviços contratados, portanto, devendo ser exigidos nesse contexto e não na etapa que antecede a contratação.

Reforçando essa reflexão, a cláusula 1.20 da própria minuta do contrato inserida no certame previu a realização de vistorias periódicas (trimestrais) da SMTT para fiscalização e acompanhamento das condições de circulação dos veículos contratados, visando à correção de irregularidades ou substituição imediata, conforme o caso.

Sobre a descrição do que seria feito na vistoria, conforme item 6.3.2 do edital, faltou clareza do procedimento pela utilização de palavras de amplo sentido, a exemplo de “entre outros”, “etc.” e “dentre outros itens”.

Não é razoável a postura de afastar a objetividade e estabelecer margens discricionárias em um procedimento de caráter eliminatório no certame, especialmente por trazer insegurança jurídica e comprometer a transparência e a lisura do processo.

Além disso, a inclusão na vistoria da verificação de itens como calibragem de pneus, aferição de nível de óleo de motor e outros de igual natureza, visivelmente desvirtuam a intenção do procedimento licitatório, não somente por serem desnecessários e se tratarem de vícios pontuais e sanáveis, mas especialmente por serem exigíveis e passíveis de fiscalização apenas no momento da execução dos serviços de transporte.

Não se trata de menosprezar a graduação do procedimento de avaliação os veículos ou a importância dos itens vistoriados, mas de refletir sobre a sensatez e a oportunidade do procedimento ainda na etapa da licitação.

O próprio relatório de vistoria que inabilitou empresas no processo é visivelmente confuso e contraditório.

No preâmbulo, define como objetivos do procedimento “*avaliar a emissão de gases poluentes nos motores movidos a álcool, gasolina, diesel e GNV e as condições mecânicas do automóvel por meio de inspeção visual*”, porém aponta a desaprovação de diversos veículos por motivos alheios a esses critérios, inclusive pela identificação de multas de trânsito.

O caráter desnecessário da vistoria é reforçado no próprio contexto do edital, pela observação de exigências que seriam suficientes para abstrair a sua imposição.

Nos itens 6.3.8 a 6.3.10 foi exigido a disponibilização de uma relação, assinada pelo sócio responsável da empresa, contendo a indicação dos veículos que seriam alocados e estariam à disposição da Administração para a execução dos serviços, inclusive a reserva técnica mínima de 15% da totalidade. Pela legislação aplicável e jurisprudência consensual, essa relação seria suficiente para habilitação ao certame e possível atendimento do futuro contrato.

**e) Irregularidades no procedimento de vistoria e reprovação abusiva de veículos com favorecimento à empresa vencedora.**

Apesar de outras empresas terem demonstrado interesse em participar do certame e até realizado visita técnica dos roteiros do transporte escolar, somente as empresas MG COMERCIAL Locação de Veículos e Comércio de Alimentos Ltda., CNPJ nº 07.792.011/0001-09, AML Serviços e Empreendimentos Ltda., CNPJ nº 05.236.586/0001-01, e a Cooperativa Regional de Serviços e Transportes em Geral – COOPERTRAAL, CNPJ nº 07.241.289/0001-80, apresentaram veículos ao procedimento de vistoria exigido pelo edital. Dessas, somente a primeira foi classificada no processo.

A AML Serviços, por exemplo, foi desclassificada, segundo o relatório, por ter apresentado 17 veículos, quantidade inferior ao mínimo de 30% da frota exigido no item 6.3.4 do edital, e ainda porque seis veículos foram reprovados na vistoria por problemas no extintor (dois casos) e supostos defeitos no limpador de para-brisas e no sistema elétrico (quatro casos). Cumpre ressaltar que esse percentual, aplicado ao total de 57 veículos previstos no edital, totaliza 17,1 veículos.

A COOPERTRAAL apresentou 15 veículos, sendo 11 reprovados na vistoria por motivos diversos, a exemplo de extintor, luz alta, limpador, pisca alerta, pneu, esguicho e até por multa pendente. Mesmo tendo apresentado quantidade de veículos inferior à cota de 30% exigida no edital, o relatório de vistoria não registrou esse descumprimento.

De outra forma, a MG Comercial apresentou 42 veículos à vistoria, superando bastante em quantidade a cota mínima obrigatória exigida pelo edital, tendo obtido a aprovação integral da frota.

Contudo, uma avaliação mais atenta dos relatórios de vistorias revelou a ocorrência de diversas situações desconformes.

No relatório da empresa MG Comercial, verificou-se um mesmo veículo associado a duas pessoas distintas em dois momentos, como relacionado abaixo.

*Quadro – Relatório de vistoria da empresa MG Comercial – Veículos associados a duas pessoas distintas – PP nº 073/2009*

Placa veículo	RENAVAM	Responsável (iniciais)
LND 8270	737698853	P. S. P. da S.
		J. R. de O. B.
LNH 3461	744991277	E. dos S. L.
		A. P. de S.

Fonte: PP nº 073/2009.

Como agravante, os registros mencionados de cada veículo foram lançados de forma sequencial na planilha do relatório, tornando mais nítida a duplicidade.

Além disso, na comparação da relação dos veículos vistoriados das empresas AML Serviços e MG Comercial, outras situações de irregularidades foram identificadas.

O veículo de placa policial JRR-9348 representou as duas empresas através de pessoas distintas, sendo curiosamente aprovado por uma (MG Comercial) e reprovado pela outra (AML Serviços), por motivo de extintor.

Observou-se, ainda, coincidência de motoristas representando as duas empresas concorrentes, como detalhado a seguir.

*Quadro – Relação de Motoristas apresentados simultaneamente pelas empresas AML Serviços e MG Comercial – PP nº 73/2009*

Motorista (iniciais)	Veículo	AML Serviços	MG Comercial
A. C. de J.	JRR-9348	X	
	HXQ-9409		X
S. P. AS. B.	HXQ-9539	X	
	JRR-9348		X
R. B. de M.	HXQ-9549	X	
	JPW-9559		X
R. S. F.	JLA-4671	X	
	JGH-0277		X
A. R. M.	HWR-5189	X	
	JQH-0277		X

Fonte: PP nº 73/2009.

Nessa avaliação de desconformidades, é fundamental considerar que o procedimento foi executado num único dia e pela mesma pessoa responsável, tornando as irregularidades de fácil percepção, porém o vistoriador contabilizou e aprovou os veículos relacionados sem nenhuma restrição ou observação.

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

O item 6.3.6 exigiu, como condição de qualificação técnica, que os licitantes apresentassem uma declaração assinada por funcionário da Prefeitura de Alagoinhas, especialmente indicado para este fim, informando que o licitante cumpriu visita técnica a todos os roteiros relacionados ao objeto.

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

No subitem 6.3.6.1 foi ainda delimitado que as visitas deveriam ocorrer nos dias 19 a 21 de agosto de 2009, mediante agendamento prévio, na presença de um preposto municipal designado pela Secretaria para acompanhamento do licitante. O edital não especifica de qual Secretaria seria essa indicação.

Como comprovação da realização desse procedimento, seria fornecido ao licitante um atestado de visita emitido pela Prefeitura que serviria como documento de habilitação ao processo.

No processo constam declarações de visita fornecidas às seguintes empresas: AML Serviços e Empreendimentos Ltda., CNPJ nº 05.223.686/0001-01; MG Comercial de Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.647.128/0001-90; WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16; Cooperativa Regional de Serviços e Transportes em Geral – COOPERTRAAL, CNPJ nº 07.241.289/0001-80; e Aliança Transportes de Passageiros e Turismo Ltda., CNPJ nº 02.367.108/0002-23.

Todas as declarações são assinadas pelo Coordenador de Transportes e informam que as visitas ocorreram no dia 21 de agosto de 2009, denotando terem sido feitas de forma conjunta entre as empresas.

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

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 e evitando embaraços à participação, por conta de exigências descabidas.

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

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

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

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

A Prefeitura deveria considerar que uma ou mais empresas não poderiam comparecer no dia e hora consignados, por conta de outros compromissos, inclusive a participação em outras licitações, em outras localidades. Isso não implica em que a Administração deva assumir ônus

cujos benefícios não se justifiquem para atrair competidores, mas que devem ser evitadas exigências desnecessárias à obtenção do melhor resultado final.

Ademais, tratou-se de serviço de baixa complexidade, tornando desnecessária até mesmo a própria visita técnica. Daí, para afastar eventuais alegações futuras por parte do contratado de que não conhecia todas as peculiaridades da obrigação que assumiu, poderia 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 nº 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 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 por todos os roteiros.

A associação da enorme quantidade de roteiros e quilômetros envolvidos com a obrigação de percorrê-los integralmente como condição de habilitação ao certame trouxe um ônus de participação adicional aos licitantes, onerando os custos de forma desnecessária e ocasionando desestímulo à competição.

Além disso, a disponibilidade de tempo necessária para cobertura de visitação de todos os roteiros constitui outro fator de desmotivação que deve ser levado em consideração.

**g) Exigência restritiva de necessidade de garagem e escritório de apoio conjugados localizados nos limites do município.**

Conforme o item 6.3.11 do edital, os licitantes deveriam apresentar como documento de qualificação técnica e como condição objetiva de habilitação ao certame, declaração formal expressando “*concordância em manter nos limites do município de Alagoinhas, uma garagem para a guarda e manutenção dos veículos que ficarão à disposição dos serviços a serem contratados, no qual, também, será instalado um escritório de apoio da empresa*”.

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

O artigo 30, inciso II, do referido normativo, que trata desse assunto, prevê apenas que, como uma condição declarativa e não imperativa, a licitante deva apresentar “*indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a*

*realização do objeto da licitação*”. Em outras palavras, é vedado à Administração determinar ou especificar as condições estruturais que a empresa deva possuir para executar as suas atribuições.

**h) Exigência restritiva de prévia comprovação de regularidade de registro e licenciamento de veículos.**

O item 6.4 do edital, alínea ‘e’, relativo à Documentação Complementar de Habilitação, exigiu que as empresas interessadas deveriam apresentar comprovação de regularidade dos automóveis, mediante apresentação dos respectivos Certificados de Registro e Licenciamento dos Veículos – CRLV. O referido exigiu ainda que a documentação estivesse “em dia”, ou seja, atualizada e sem débitos pendentes.

Como não houve referência a percentual ou quantitativo de veículos a terem os documentos disponibilizados, presumiu-se a exigência dos certificados para a totalidade dos veículos a serem utilizados para o transporte escolar.

Trata-se de mais uma exigência sem propósito e revestida de caráter restritivo, carecendo de previsão legal, de orientação jurisprudencial que a fundamente e, sobretudo, de razoabilidade de justificativa, na medida em que essas condições de execução dos serviços podem ser exigidas no contexto da contratação e não na etapa que a antecede.

São diversos os argumentos que definem essa exigência como despropositada e excessiva.

Do ponto de vista operacional, exigências dessa natureza se configuram muito mais como instrumento de acompanhamento e fiscalização do que como recurso de habilitação, como forma de orientar e ajustar aspectos envolvidos na execução dos serviços contratados, portanto, devendo ser exigidos nesse contexto e não na etapa que antecede a contratação.

Do ponto de vista legal, a interpretação dos artigos 27 e 29 da Lei Federal nº 8.666/93 caminha no sentido de que as condições de habilitação quanto à regularidade fiscal e trabalhista são exaustivas e se limitam às empresas licitantes, não alcançando diretamente os terceiros que, presumidamente e somente na etapa seguinte da contratação, possam se envolver na prestação dos serviços.

A própria lei de licitações não obriga que a execução do contrato seja integralmente realizada por meio de veículos próprios da empresa vencedora, o que admite a possibilidade de subcontratação parcial do objeto, sob determinadas circunstâncias e com requisitos preenchidos.

Na prática, também não existe vinculação legal que obrigue a efetiva utilização dos veículos eventualmente indicados no certame pelas empresas para a execução dos serviços de

transporte escolar, haja vista que podem se tratar de subcontratações, efetivadas somente após a homologação da licitação. Por essa razão, não pode a Administração exigir a exclusividade.

Nesses termos, o cometimento a terceiros de partes da execução do objeto e de suas obrigações contratuais é lícito, desde que haja previsão no edital e no contrato, até o quantitativo admitido pela contratante, respondendo a contratada pela execução total do objeto contratado.

Assim, a execução contratual será sempre regida pelas cláusulas normativas específicas e pelas regras gerais inerentes à execução dos serviços prestados, no caso, a Lei Federal nº 9.503/97, denominada Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

Reforçando esse entendimento, o item 2.6 do termo de referência e as cláusulas 1.8 e 1.9 da própria minuta do contrato inserida no certame previram como obrigação da contratada a apresentação do CRLV de cada veículo locado, atualizado e no ato da assinatura, sob pena de não celebração do termo.

Em resumo, a essência da discussão não é a orientação ou a importância dos prestadores de serviços se apresentarem à Administração Pública em condições regulares para consecução do seu intento, mas a avaliação da oportunidade do exercício dessa prerrogativa sem frustração do caráter competitivo do processo, sem ofensa aos preceitos legais e com atenção aos princípios norteadores dos processos licitatórios.

Mais uma vez, se reforça que as regras da Lei Federal nº 8.666/93 e a jurisprudência consolidada do TCU, são congruentes no entendimento de não se restringir a participação de interessados no processo licitatório por exigências descabidas ou sem provimento de ordem técnica.

**i) Inserção proposital de regra objetiva para avaliação dos preços ofertados com base nas cotações forjadas e para fins de desclassificação de licitantes.**

Segundo o item 7.6.3 do edital, “*as propostas que estiverem com valores inferiores a 45% do valor referencial estabelecido por esta Administração, após ampla pesquisa e cotações realizadas de forma idônea, dentro dos trâmites legais e incoerentes com os praticados pelo mercado, para a execução do objeto do contato, serão consideradas como inexequíveis pelo Pregoeiro, no ato da análise das propostas dos licitantes.*” (original sem grifo)

Inicialmente, cumpre ressaltar que esse percentual de referência para avaliação da economicidade das propostas também foi adotado no PP nº 039/2009, sendo que naquele caso foi estabelecido o percentual de 40%.

A avaliação de exequibilidade de uma proposta de preços num certame é salutar e absolutamente lícita, encontrando fundamento legal nos ditames do próprio Estatuto das

licitações. Objetiva especialmente salvaguardar a Administração da efetivação de uma contratação que possivelmente não terá seu objeto executado nas condições exigidas pela cobrança de valores irreais ou incompatíveis.

Contudo, como objeto de registro em item anterior, o mencionado valor referencial a que se refere o edital foi fixado a partir de uma média aritmética excessiva, e forjado a partir de cotações de preços produzidas e manipuladas para superarem de forma proposital a efetiva média desses preços.

Dessa forma, a regra imposta pelo edital se notabilizou pela evidente intenção de afastar da competição eventuais licitantes que viessem a apresentar propostas de preços com valores mais baixos, justos e próximos da realidade local, e ainda preenchendo todos os requisitos para executar os serviços com atendimento às condições operacionais e com a qualidade necessária.

Em reforço a essa avaliação, cabe novamente o registro da entrevista formalizada à CGU pelo Ex-Diretor da COOPERTRAAL, M. S. V. F., o qual declarou que “...a Prefeitura de Alagoinhas, através da COPEL, na pessoa do Sr. A. C. O. de J., Chefe da Divisão de Compras, enviou para a COOPERTRAAL um pedido de cotação de preços de 86 roteiros para locação de veículos (ônibus e utilitários) para o transporte escolar de alunos da rede municipal e estadual de ensino; que nesse pedido foi orientado pelo Sr. A. C. que os valores informados fossem bem acima do contrato em vigência, sob a alegação de que se tratavam de veículos mais novos, com ano de fabricação igual ou acima de 1999”.

A cotação referida pelo entrevistado foi reconhecidamente utilizada para a elevação da composição dos preços de referência do PP nº 039 2009.

**j) Negação de avaliação de recursos administrativos impetrados, motivada por confusão burocrática e interpretação lesiva do edital pelo Presidente da Comissão de Licitação.**

Conforme artigo 41 da Lei Federal nº 8.666/93, qualquer cidadão é parte legítima para propor impugnação ao edital de licitação por irregularidade na sua aplicação, devendo protocolar o pedido no prazo legal fixado, devendo a Administração julgar e responder ao recurso interposto.

Nos termos do item 9.1.1 do edital, os pedidos de impugnações deveriam ser apresentados por escrito, endereçados ao pregoeiro e protocolados na Comissão Permanente de Licitação – COPEL, não sendo aceitos via e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico. O parágrafo 1º do mesmo item estabeleceu que o Pregoeiro teria 24 horas para decidir sobre a petição.

**j.1) Recurso da empresa Aliança Transporte de Passageiros e Turismo Ltda., CNPJ nº 02.367.108/0002-23 (Heliópolis-BA).**

A empresa Aliança Transporte apresentou recurso administrativo contra o edital, o qual foi protocolado no dia 19 de agosto de 2009, não obtendo sucesso na petição em decorrência de uma avaliação simplória e desarrazoada, como será detalhado.

Em 20 de agosto de 2009 consta uma resposta de A. C. O. de J., Presidente da COPEL, alegando impedimento para responder ao pedido de impugnação, sob duas alegações. A primeira de que o pedido fora protocolado na Prefeitura e não na COPEL, em desconformidade com o item 9.1.1 do edital. A segunda de que o pedido fora endereçado à COPEL e não ao Pregoeiro Municipal, também em desconformidade com o mesmo item do edital.

Realmente o referido item do edital previu que “*os pedidos de impugnações referentes ao edital deverão ser apresentados por escrito, endereçados ao pregoeiro e protocolados na COPEL*”, contudo é, no mínimo, desidioso e inaceitável que uma contestação legítima dos termos do edital seja negligenciada no processo pelo próprio setor de licitações da Prefeitura apenas por uma questão de interpretação limitada ou literal do texto.

A rigor, a previsão de protocolo do pedido na COPEL pressupõe aos interessados, como de fato ocorreu dada a quantidade de pedidos ocorridos dessa forma, que a contestação está sendo feita no âmbito da unidade competente para tal feito.

Dessa forma, é demasiadamente rigoroso, para não avaliar como lesivo ao interesse público, alegar incompetência por interpretar que um simples embaraço formal sobre o real destinatário final do documento seja motivo justo e legal de anulação do ato e, consequentemente, de cerceamento do direito de esclarecimentos ao iminente competidor.

Pior ainda, desconsiderou o pedido apenas pela constatação de que o protocolo foi formalizado fora do setor administrativo indicado no edital, mas dentro do âmbito da Prefeitura e ainda que tenha chegado tempestivamente ao conhecimento da COPEL, devidamente respeitado o prazo acordado no edital, haja vista que a sessão de julgamento somente ocorreu seis dias após esse despacho.

Os documentos demonstram que a postura da COPEL em relação aos pedidos de impugnação do edital foi de descaso com os interessados e desprezo com o interesse público, na medida em que optou por se recusar a dar o encaminhamento devido dos pedidos e preferiu se manifestar contrariamente à continuidade da regular tramitação administrativa.

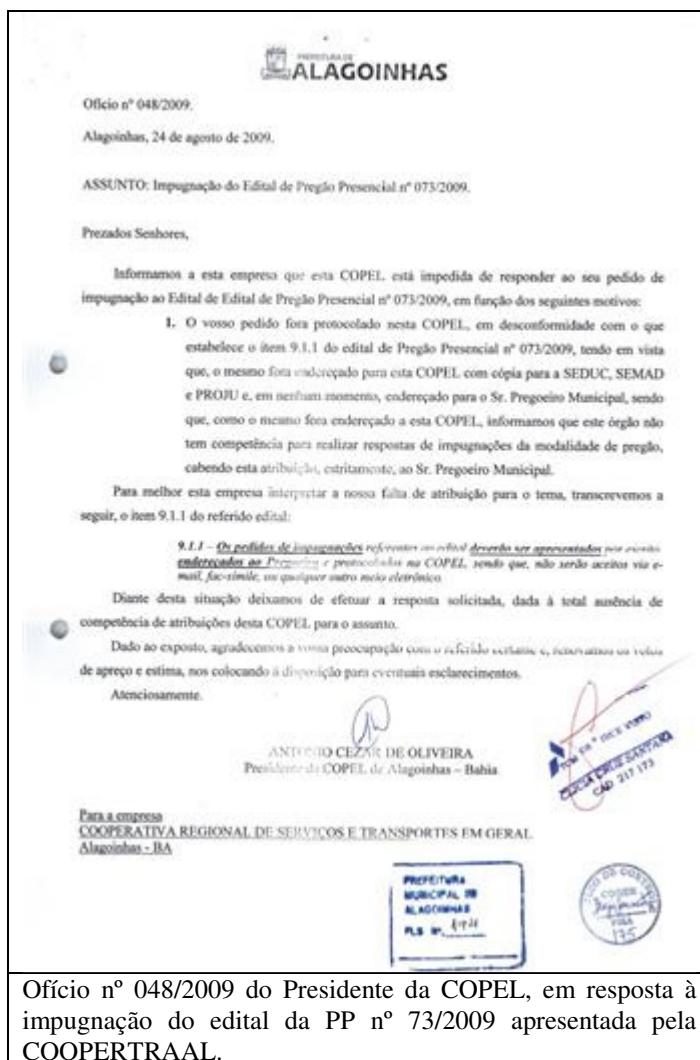
Sobre o conteúdo propriamente dito do recurso apresentado, tratou-se de questionamento quanto à legalidade do item 6.3.1 do edital, relativo à exigência de vistoria de 30% dos veículos. A argumentação foi de que se tratava de uma exigência restritiva, que feria a competitividade do certame e o fundamento mencionado foi o artigo 30 da Lei nº 8.666/93.

Em face das “flagrantes ilegalidades”, a empresa ressalvou no fim do documento que o insucesso do recurso ensejaria o encaminhamento, pela impetrante, de cópia do expediente para o Ministério Público Estadual, Federal e ao Tribunal de Contas do Estado para providências cabíveis.

Sem maiores esclarecimentos, mais adiante no processo, ocorre uma resposta do pregoeiro a esse recurso, qualificando-o como improcedente sob a alegação dos mesmos motivos frágeis usados no PP nº 039/2009.

## j.2) Recurso da Cooperativa Regional de Serviços e Transportes em Geral – COOPERTRAAL, CNPJ nº 07.241.289/0001-80 (Alagoinhas-BA)

Nos mesmos termos da ocorrência anterior, o Presidente da COPEL mais uma vez se declarou impedido de responder ao recurso de impugnação do edital interposto pela referida cooperativa no dia 24 de agosto de 2009, conforme Ofício nº 048/2009 abaixo.



A COOPERTRAAL apresentou recurso de impugnação do edital no dia 21 de agosto de 2009 questionando o prazo exíguo para vistoria dos veículos previsto no item 6.3.2.1 de apenas um dia e, a exemplo do ocorrido no PP nº 039/2009, a falta de clareza na indicação dos itens a serem vistoriados no item 6.3.2. Criticou, especialmente, a utilização de palavras de amplo sentido nos itens a serem vistoriados, a exemplo de “entre outros”, etc.” e “dentre outros itens”.

**j.3) Recurso da empresa Algarve Serviços e Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ nº 05.966.524/0001-55 (Salvador-BA)**

Nos mesmos termos da ocorrência anterior, o Presidente da COPEL mais uma vez se declarou impedido de responder ao recurso de impugnação do edital interposto pela referida empresa no dia 24 de agosto de 2009, conforme Ofício nº 047/2009 abaixo.

  
Ofício nº 047/2009.  
Alagoinhas, 24 de agosto de 2009.  
  
ASSUNTO: Impugnação do Edital de Pregão Presencial nº 073/2009.  
  
Prezados Senhores,  
  
Informamos a esta empresa que esta COPEL está impedida de responder ao seu pedido de impugnação ao Edital de Edital de Pregão Presencial nº 073/2009, em função dos seguintes motivos:  
  
1. O vosso pedido fora protocolado nesta COPEL, em desconformidade com o que estabelece o item 9.1.1 do edital de Pregão Presencial nº 073/2009, tendo em vista que, o mesmo foi endereçado para esta COPEL e, em nenhum momento, endereçado para o Sr. Pregoeiro Municipal, sendo que, como o mesmo fora endereçado a esta COPEL, informamos que este fôlego não tem competência para realizar respostas de impugnações da modalidade de pregão, cabendo esta atribuição, estritamente, ao Sr. Pregoeiro Municipal.  
  
Para melhor esta empresa interpretar a nossa falta de atribuição para o tema, transcrevemos a seguir, o item 9.1.1 do referido edital:  
  
*9.1.1 - Os pedidos de impugnações referentes ao edital deverão ser apresentados por escrito, endereçados ao Pregoeiro e protocolados na COPEL, sendo que, não serão aceitos via e-mail, fac-símile, ou qualquer outro meio eletrônico.*  
  
Diante desta situação deixamos de efetuar a resposta solicitada, dada a total ausência de competência de atribuições desta COPEL, para o assunto e, recomendamos que esta empresa realize o envio do pedido impugnante, em conformidade com o que estabelece o edital específico.  
  
Dado ao exposto, agradecemos a vossa preocupação com o referido certame e, reservamos os votos de sopro e estima, nos colocando à disposição para eventuais esclarecimentos.  
  
Atenciosamente,

ANTONIO CÉZAR DE OLIVEIRA  
Presidente da COPEL de Alagoinhas - Bahia

Para a empresa  
**ALGARVE SERVIÇOS**  
Salvador - BA

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS  
FLS nº 173

CIA 215 173

Ofício nº 047/2009 do Presidente da COPEL, em resposta à impugnação do edital da PP nº 73/2009 apresentada pela Algarve.

A Algarve apresentou recurso de impugnação do edital no dia 21 de agosto de 2009 questionando a exigência dissimulada de propriedade prévia dos veículos prevista no item 6.3.1 do edital, relativo à vistoria de 30% da frota. A argumentação foi de que se tratava de uma exigência restritiva, que feria a isonomia e competitividade do certame. Foram apontados como referência de argumento o artigo 30 da Lei nº 8.666/93 e decisões do TCU a respeito do assunto.

**j.4) Recurso da empresa AML Serviços e Empreendimentos Ltda., CNPJ nº 05.236.586/0001-01 (Salvador-BA)**

Na contramão de todo o exposto, o Pregoeiro atendeu em 25 de agosto de 2009 a um pedido de esclarecimentos feito pela empresa AML Serviços relativo ao item 6.4 do edital,

informando que aceitaria a certidão negativa de IPVA, junto com uma declaração formal de quantos veículos a empresa pretendia adquirir para o futuro contrato.

O mais curioso de tudo é que pedido da AML foi recebido e protocolado pelo Presidente da COPEL, o mesmo funcionário que se recusou a dar qualquer encaminhamento aos demais recursos de impugnação ao edital, como demonstram os registros abaixo.

 <p><b>AML SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS LTDA.</b></p> <p><b>SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTO</b></p> <p>A Prefeitura Municipal de Alagoianhas Ref. Pregão Presencial nº.073/2009</p> <p>Sr. Pregoeiro:</p> <p>Solicitamos através desse documento esclarecimentos sobre o item 6.4 letra e) do edital da referida licitação, tendo em vista que o item pede a apresentação do CRVL dos veículos a serem utilizados no contrato. Contudo nossa empresa tem a opção de que caso seja vencedora do certame resolva comprar veículos novos ou seminovos para serem utilizados no contrato e tal fato impossibilita a apresentação dessa documentação antes do resultado do Pregão. Poderíamos caso aprovação da Comissão de Licitação apresentar Certidão Negativa de IPVA que serve de prova da regularidade de nossa empresa e seus veículos perante órgão competente, juntamente com essa certidão uma declaração formal de disponibilidade de veículos em situação regular caso sejamos vencedores da licitação.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p><i>[Assinatura]</i> Atílio da Silveira Netto Sócio / Administrador <b>'05.236.586/0001-01'</b> AML SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS LTDA RE Av. Estados Unidos, nº. 258, Edifício de Ananaja, sala 809, Comércio - Salvador - Bahia CNPJ 05.236.586/0001-01 tel/fax (71) 3353-2106 / (71) 3422-4817</p> <p><i>[Redescrevendo a assinatura]</i> Atílio da Silveira Netto Presidente da COPEL</p> <p><b>RECEBIDO</b> 24/08/09</p> <p><b>PROJETO DE LEI MUNICIPAL DE ALAGOIANHAS</b> PLS nº. 103</p> <p><b>PROJETO DE LEI MUNICIPAL DE ALAGOIANHAS</b> PLS nº. 102</p>	<p><b>RESPOSTA DE ESCLARECIMENTOS DE DÚVIDAS SOBRE O PREGÃO PRESENCIAL</b> Nº 073/2009</p> <p>Alagoianhas, 25 de agosto de 2009.</p> <p>Prezados Senhores,</p> <p>Em atendimento ao pedido de esclarecimentos de dúvidas emitido pela empresa AML SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS LTDA., referente ao Pregão Presencial nº 073/2009 estamos nesta oportunidade realizando, imediatamente e, em conformidade com a legislação vigente, a solicitada resposta:</p> <p>Cabe à Administração responder as dúvidas de um licitante sobre qualquer termo do edital, sendo que, a resposta deve ser sempre socializada aos demais possíveis interessados, atendendo aos Princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade e da vinculação ao instrumento convocatório que norteiam as licitações públicas.</p> <p>Vamos aos esclarecimentos:</p> <p>1. Item 6.4 – Este Pregoeiro irá aceitar a certidão negativa de IPVA, juntamente com a declaração de quantos veículos a empresa irá adquirir e, ainda mais, juntamente, com as cópias dos CRVL dos veículos disponíveis para o futuro contrato, caso a empresa seja vencedora do certame.</p> <p>Sendo o que temos para o momento, desejamos boa sorte aos licitantes que comparecerem ao certame.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p><i>[Assinatura]</i> <b>JOSEMAR MARIO DE SOUZA ALMEIDA</b> Pregoeiro Municipal</p> <p><i>[Redescrevendo a assinatura]</i> JOSEMAR MARIO DE SOUZA ALMEIDA</p> <p><b>PROJETO DE LEI MUNICIPAL DE ALAGOIANHAS</b> PLS nº. 102</p>
--	---

Solicitação de esclarecimentos da AML sobre o PP nº 73/2009 e resposta do Pregoeiro.

Apesar dessa aparente concessão de habilitação, a empresa foi inabilitada no procedimento de vistoria dos veículos.

**k) Atestados de capacidade técnica apresentados pela MG Comercial são incompatíveis com as exigências do edital, bem como fornecidos por empresas sem isenção no processo.**

O item 6.3.5 do edital exigiu dos licitantes, como requisito de qualificação técnica, “*comprovação de aptidão do desempenho de atividade com a apresentação de no mínimo 02 (dois) atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado com características semelhantes (transporte de estudantes e professores), prazo e quantidade às do objeto da licitação, executadas a qualquer tempo, em papel timbrado a empresa emitente do atestado e com firma reconhecida*”.

Em atendimento à essa exigência, a MG Comercial apresentou atestados emitidos pelas empresas TRANS Engenharia e WS Locação de Serviços, conforme registros abaixo.

<p><b>TRANS. ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA.</b></p> <p>ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA</p> <p>Atestamos para os devidos fins que a empresa MG COMERCIAL DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS, inscrita no CNPJ sob o N° 07.647.128/0001-90, estabelecida na Rua Manoel Vitorino, nº 10, Parque Alagoiñas-Bahia, realizou para nossa empresa, serviços de transporte de passageiros em 17(dezessete) Ônibus em perfeito estado, inclusive, mais 12(doze) Micro Ônibus, no Período de 05/01/2009 à 01/06/2009 atendendo a prazos e horários, sendo que, este serviço foi executado satisfatoriamente, não existindo, em nossos registros, até a presente data, fatos que desabonem a sua conduta e responsabilidade com as obrigações assumidas.</p> <p>Alagoinhas, 24 de agosto de 2009.</p> <p><i>[Signature]</i></p> <p>TRANS. ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA CNPJ: 07.086.711/0001-70 IVAM DANTAS MARTINS CPF: 217.492.995-34</p> <p><i>[Redacted stamp]</i></p> <p><i>[Redacted stamp]</i></p> <p><i>[Redacted stamp]</i></p>	<p><b>WS Locação de Veículos.</b></p> <p>Serrinha - dia 24 de Agosto de 2009</p> <p>ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA</p> <p>Atestamos para devidos fins que a empresa MG COMERCIAL DE MÓVEIS E EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS LTDA, inscrito no CNPJ nº. 07.647.128/0001-90, estabelecida à Rua Manoel Vitorino , nº.10 Térreo - Centro, Alagoiñas, Bahia, prestou serviço de Transporte Escolar, cumprindo o contrato terceirização, realizando o transporte em 45 (quarenta e cinco) Ônibus de transporte de passageiros, 15 (quinze) Vans de transporte de passageiros e 20 (vinte) Micro Ônibus em perfeito estado, atendendo a todas as cláusulas contratuais no período de 06 (seis) meses de 01/10/2008 à 31/03/2009.</p> <p>Atenciosamente,</p> <p><i>[Signature]</i></p> <p>WS Locação de Veículos e Comércio de Móveis Ltda-Me. CNPJ: 03.936.397/0001-16 End: Av Luiz Viana Filho -Serrinha-Ba. CEP: 48.700-000</p> <p><i>[Redacted stamp]</i></p> <p><i>[Redacted stamp]</i></p> <p><i>[Redacted stamp]</i></p>
---	---

Atestados de capacidade técnica fornecidos pelas empresas TRANS Engenharia e WS Locação de Veículos à empresa MG Comercial no PP nº 73/2009.

Como se observa, os documentos fornecidos são incompatíveis com as exigências do edital, respectivamente, em termos de natureza do objeto e do prazo da contratação.

O atestado fornecido pela empresa TRANS Engenharia referiu-se a transporte de passageiros e não à condução de escolares, estudantes e professores, como exigido no edital.

O transporte de escolares pressupõe o deslocamento de pessoas certas e determinadas, com origem e destino prefixados, ao contrário do transporte de passageiros em geral. O próprio Código de Trânsito Brasileiro – CTB possui um capítulo exclusivo para tratar desse tipo de condução.

Apesar de ser uma atividade econômica, de livre iniciativa, o seu exercício depende do cumprimento de algumas exigências específicas estabelecidas no capítulo XIII, artigos 136 a 139 do CTB.

Por sua vez, o atestado da WS Locação descumpriu o requisito do tempo mínimo de um ano previsto no edital, ao registrar que a MG Comercial prestou serviços no período de 01 de outubro de 2008 a 01 de junho de 2009, ou seja, apenas oito meses.

Além disso, as duas empresas que os concederam não cumprem o requisito de independência ou isenção necessários à imparcialidade do processo.

Como relatado anteriormente, a TRANS Engenharia se comprometeu no certame pela participação na etapa de cotação de preços, comprovadamente forjada.

Já a WS Locação é comprometida pela estreita ligação existente com a MG Comercial, ambas compondo o mesmo grupo comercial liderado pelo empresário A. R. A. de O., cuja principal empresa é a AX Móveis para Escritórios Presentes e Decorações, CNPJ nº 02.969.709/0001-25, com sede comercial em Salvador-BA.

O referido empresário participou do PP nº 039/2009 na condição de representante credenciado da J CAR Locação de Veículos, empresa de propriedade formal de seu irmão O. G. A. de O.

Conforme a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS de 2015, os sócios da MG Comercial são funcionários registrados da AX Móveis. G. da C. P. atua como Gerente Administrativo desde 01 de janeiro de 2004, e sua esposa M. P. S. A. P. é Auxiliar de Escritório desde 19 de fevereiro de 2010.

Quem assinou o atestado fornecido pela WS Locação foi M. B. de A. F., falecido em 24 de setembro de 2012. Ele foi funcionário da AX Móveis, no período de 01 de fevereiro de 2005 até setembro de 2012, no cargo de Montador de Móveis, bem como sócio majoritário (99%) da WS Locação de 07 de agosto de 2009 até o seu óbito, porém sua exclusão da empresa só foi oficializada em 23 de janeiro de 2013.

Seu pai, M. B. de A., foi indicado como integrante da equipe que ficaria à disposição do contrato do transporte escolar, na condição de Encarregado de Manutenção, na declaração de Frota e Corpo Técnico apresentada pela MG Comercial no processo.

Além disso, a consulta ao sistema cadastral da Receita Federal do Brasil revelou coincidência entre os endereços residenciais de M. B. de A. F. e O. G. A. de O., e o escritório comercial (Rua Lucaia, 222, Salvador-BA) da AX Móveis para Escritórios Presentes e Decorações, CNPJ nº 02.969.709/0001-25, principal empresa do grupo comercial de A. R. A. de O.

**I) Proposta contratada com sobrepreço de 50% em função de orçamento de referência superestimado, bem como concessão de desconto fictício na proposta final, com anuênciada Prefeitura.**

Conforme citado no item a), a Prefeitura elaborou orçamento superestimado, com base em calendário de 300 dias letivos (25 dias mensais em 12 meses), quantitativo 50% superior ao calendário escolar de 200 dias letivos previsto no Art. 24, inciso I, da Lei nº 9.394/1996. Por sua vez, como tal quantitativo foi adotado na formulação de preços da MG Comercial, única participante da etapa de lances, resultou em efetivo sobrepreço no contrato celebrado com a referida empresa.

A proposta de preços inicial da MG Comercial apresentou montante de R\$ 9.302.932,80, o qual foi reduzido para R\$ 9.000.000,00 na etapa de lances, com correspondente valor mensal proposto de R\$ 750.000,00 para todos os roteiros.

Entretanto, ao consultar a SEDUC acerca da disponibilidade orçamentária para cumprimento da obrigação contratual, a referida Secretaria informou dispor de um teto orçamentário de R\$ 7.500.000,00 para o transporte escolar. Sendo assim, após tratativas entre empresa e Prefeitura acerca do tema, a MG Comercial aceitou a redução proposta.

Ocorre que o desconto ofertado é fictício, tendo em vista que a empresa não reduziu o valor mensal a ser recebido, somente excluiu e/ou reduziu este valor em alguns meses. O quadro de pagamento proposto pela MG Comercial e anuído pela Prefeitura está exposto a seguir:

<b>Valor global da contratação: R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais)</b>			
<b>Prazo de Pagamento: 12 meses</b>			
<b>Mês</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Mês</b>	<b>Valor (R\$)</b>
<b>Outubro/2009</b>	<b>750.000,00</b>	<b>Abril/2010</b>	<b>750.000,00</b>
<b>Novembro/2009</b>	<b>750.000,00</b>	<b>Maio/2010</b>	<b>750.000,00</b>
<b>Dezembro/2009</b>	<b>750.000,00</b>	<b>Junho/2010</b>	<b>375.000,00</b>
<b>Janeiro/2009</b>	<b>-</b>	<b>Julho/2010</b>	<b>750.000,00</b>
<b>Fevereiro/2009</b>	<b>375.000,00</b>	<b>Agosto/2010</b>	<b>750.000,00</b>
<b>Março/2009</b>	<b>750.000,00</b>	<b>Setembro/2010</b>	<b>750.000,00</b>

Figura – Quadro contendo a forma de pagamento acordada entre a empresa MG Comercial e a Prefeitura de Alagoinhas, constante do relatório final da COPEL no PP nº 073/2009 (fl. 454 do processo).

Do quadro, verifica-se que houve a exclusão do pagamento relativo ao mês de janeiro, bem como a redução pela metade dos pagamentos dos meses de fevereiro e junho. Entretanto, tal modificação já seria, por si só, lógica, pois usualmente não há dias letivos no mês de janeiro, e os meses de fevereiro e junho contemplam aproximadamente metade dos dias letivos de um mês pleno de atividade escolar.

O efetivo desconto só ocorreria se fosse aplicado de forma proporcional sobre o valor mensal. Como a redução de R\$ 9 milhões para R\$ 7,5 milhões representa um desconto de 16,67%, a aplicação do mesmo percentual no valor mensal de R\$ 750.000,00 resultaria em nova parcela mensal de R\$ 625.000,00.

Entretanto, conforme já relatado, a proposta da MG Comercial adotou a quantidade de 25 dias letivos mensais previstos na licitação, o que resulta em um valor diário de R\$ 25.000,00. Ao corrigir o quantitativo anual para os 200 dias letivos previstos na legislação, chega-se a um montante de R\$ 5.000.000,00 que deveria ter sido adotado no contrato.

Ou seja, o contrato celebrado com valor anual de R\$ 7.500.000,00 apresentou um sobrepreço de R\$ 2.500.000,00 (acréscimo de 50%), somente em função da aplicação indevida do

desconto, bem como do quantitativo excessivo de dias escolares adotado no certame. Cumpre ressaltar que este sobrepreço corresponde a apenas doze meses de execução contratual, sendo que o valor é bem maior, já que o contrato foi aditado sucessivas vezes até março de 2015, num total de 65 meses.

Ressalve-se, ainda, que esta análise tratou apenas da influência desses dois fatores, portanto não abordou outros aspectos que influenciam no cálculo do sobrepreço do aludido contrato, em especial o efetivo preço de mercado pago, os quais certamente resultariam em acréscimo neste valor, porém são de difícil mensuração. Entretanto, a metodologia de cálculo do superfaturamento na execução deste contrato, tratado em outro ponto deste relatório, incorporou não apenas o sobrepreço supracitado, como também esses outros fatores.

Do exposto, pode-se afirmar que o referido sobrepreço efetivamente contribuiu para a ocorrência de superfaturamento relativo ao contrato celebrado com a MG Comercial em função do PP nº 073/2009.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 24 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 2037/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor assim se manifestou:

#### **“I. Delimitação de responsabilidade”**

Como se vê, o relatório preliminar de auditoria apontou fatos gravíssimos relacionados à realização dos processos licitatórios destinados à contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Alagoinhas nos anos de 2009 a 2016 (PP nº 039/2009, PP nº 073/2009 e PP nº 003/2015)

Importante destacar que nenhum desses Pregões foi realizado, conduzido ou homologado pela atual gestão que assumiu a administração do Município somente em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares perpetrados pela gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Dessa forma, qualquer ação ou omissão que eventualmente tenha resultado em lesão ao erário deve ser analisada considerando-se a efetiva participação de cada agente e o nexo de causalidade entre a conduta e a ocorrência do dano apurado.

....

#### **II. Da Notificação e responsabilização dos envolvidos**

Conforme destacado no tópico anterior, as constatações do relatório preliminar de auditoria versam sobre ilegalidades praticadas pela gestão anterior na condução de processos licitatórios, sobre as quais não tínhamos conhecimento e não tivemos qualquer participação. As fraudes apontadas nos referidos processos são as causas de todo o dano apurado.

Desta forma, ao tomarmos conhecimento do referido relatório preliminar de auditoria **promovemos a abertura imediata de processo administrativo para apuração de responsabilidade**, procedendo a notificação dos envolvidos (empresas contratadas e ex-gestor) para, querendo, apresentarem esclarecimentos e justificativas no prazo de lei (doc. anexos)."

## Análise do Controle Interno

Conforme registrado na manifestação recebida, a atual gestão da Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA restringiu suas argumentações e justificativas aos aspectos do transporte escolar relacionados ao exercício 2017, informando ter promovido a notificação dos envolvidos nas constatações relacionadas aos exercícios anteriores. Portanto, não apresentou argumento para refutar o fato apontado.

### **2.2.3. Exigências restritivas ilegais em licitação para contratação de serviços de transporte escolar - Pregão Presencial nº 003/2015 - com direcionamento do certame para a empresa vencedora.**

#### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Alagoinhas-BA realizou o procedimento licitatório Pregão Presencial – PP nº 003/2015 para contratação de empresa especializada na prestação de serviços na locação de veículos (ônibus e utilitários fechados) para o transporte escolar de alunos da rede municipal e estadual de ensino, na zona urbana e rural do município, ao longo do exercício 2015.

O edital foi aberto no dia 19 de janeiro de 2015, sendo marcada a sessão de julgamento para 10 de fevereiro de 2015, no horário das 09h00min.

Em virtude de decisão judicial, decorrente de Mandado de Segurança-Liminar impetrado pela empresa Sampaio e Sampaio Locadora de Veículos Ltda. (Processo nº 0500080-55.2015.8.05.0004), foi determinada a suspensão do processo e a sessão de julgamento adiada.

A referida liminar foi concedida no dia 09 de fevereiro de 2015 e fundamentou-se na identificação de exigências de habilitação no edital consideradas restritivas de participação aos interessados.

O documento apresentou contestação com relação à vistoria prévia de veículos, visita técnica integral aos roteiros do transporte escolar com apresentação de mapas de georreferenciamento, comprovação de propriedade ou locação de imóvel em Alagoinhas para uso como ponto de apoio e a necessidade de possuir profissional graduado em Administração de Empresas, com registro no conselho de classe respectivo.

Em 13 de março de 2015, a Procuradoria Jurídica do Município comunicou à COPEL que, após decisão proferida pela 2ª Vara Cível –Alagoinhas-BA, publicada em 13 de março de 2015, o mandado de segurança foi extinto sem julgamento do mérito, sendo marcada nova sessão de julgamento de propostas no dia 23 de março de 2015.

Apesar de diversas empresas terem demonstrado interesse em participar da competição, apenas a MG Comercial de Locações e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.647.128/0001-90, de Alagoinhas-BA, e a WS Locação de Veículos e Transportes Ltda., CNPJ nº 03.936.397/0001-16, de Casa Nova-BA, compareceram às duas sessões de julgamento de propostas, sendo a última declarada vencedora.

Sediada comercialmente fora de Alagoinhas-BA, a empresa vencedora possui origem na própria localidade, bem como os integrantes do seu quadro societário atual e os anteriores.

Em termos de organização, o PP nº 003/2015 contemplou a formalização documental obrigatória, com numeração e rubrica nas páginas, requisitos de garantia da integridade das informações e da salvaguarda dos fatos ocorridos, sendo disponibilizado à equipe de fiscalização da CGU em quatro arquivos magnéticos (formato PDF), o primeiro contendo 143 folhas, o segundo 158, o terceiro 136 e o quarto 166, totalizando 603 páginas.

A análise geral dos documentos do certame, em especial do conteúdo do edital, associada a uma avaliação dos relacionamentos envolvidos entre os sócios das empresas licitantes, revelou evidências objetivas de fraude processual e simulação de competição entre as supostas concorrentes.

Dessa avaliação, restou evidenciado que o Pregoeiro e sua equipe de apoio inseriram propositadamente cláusulas editalícias abusivas e restritivas, consistentes em exigências de procedimentos difíceis e desnecessários, condições de habilitação ilegais e exiguidade dos prazos concedidos.

Garantindo a continuidade do certame, apesar das irregularidades flagrantes mencionadas, promoveu-se ainda a negação deliberada de provimento dos recursos administrativos interpostos através de argumentação frágil e simplória.

As irregularidades identificadas tiveram como objetivo principal o afastamento de empresas idôneas interessadas na competição, com intenção de proporcionar o favorecimento à WS Locação de Veículos e Transportes Ltda., sem que houvesse de fato qualquer possibilidade de competição justa, como será evidenciado a seguir.

Será ainda demonstrado que a participação da concorrente MG Comercial ocorreu apenas com a finalidade de aparentar regularidade formal ao processo de contratação da empresa vencedora. As duas fazem parte de um mesmo grupo comercial, liderado pelo empresário A. R. A. de O.

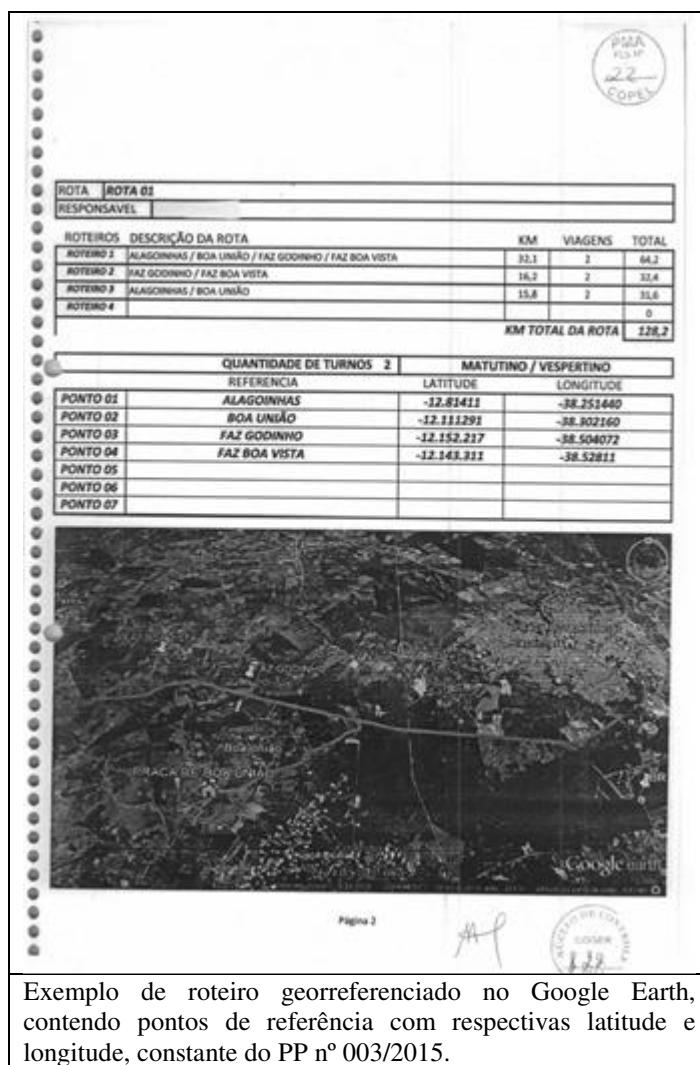
**a) Cotações de preços enviadas em prazo exígua, considerando a extensão e complexidade do objeto.**

O processo se origina do documento Pedido de Realização de Despesa e Contratação, expedido pela SEDUC em 17 de junho de 2014, onde se apontou uma estimativa de preço para o certame da ordem de R\$ 7.457.212,00 correspondente a um período de 12 meses. Tal pedido foi instruído com justificativa emitida pelo Secretário da pasta no dia 16 de junho de 2014.

No Termo de Referência, na parte de especificação e condições para a realização dos serviços, foi estimado o atendimento a 4.400 alunos com uma quilometragem média diária estimada em 4.675 km, divididos com base no tipo de rodovia a ser percorrida, como segue:

- Quilometragem média estimada em rodovia não pavimentada – 2.443 km/dia;
- Quilometragem média estimada em rodovia asfaltada – 2.232 km/dia.

O referido termo foi instruído, ainda, com um relatório das rotas do transporte escolar do município, no qual foram especificadas 65 rotas e suas respectivas quilometragens diárias, sendo anexada para cada rota uma imagem virtual com visualização extraída do *software* "Google Earth", contendo as indicações de latitude e longitude das localidades a serem percorridas, conforme exemplo específico abaixo.



Da imagem se conclui que, para cada rota definida, correspondiam trajetos diferentes, com distâncias parciais e pontos de referência específicos, atribuição de indicadores de localização geográfica, bem como turnos diários de realização dos serviços.

Na sequência do processo, expediu-se pedidos de cotações de preços enviadas pela Divisão de Compras e Licitações – DCL da Prefeitura por correio eletrônico (e-mail) com registro de

datas em 23 de dezembro de 2014. O texto das mensagens não identifica expressamente os destinatários dos documentos, contendo apenas os endereços eletrônicos no cabeçalho.

Contudo, em resposta a esses pedidos, foram anexadas ao processo cotações enviadas pelas empresas MG Comercial de Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.647.128/0001-90, de Alagoinhas-BA, AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda., CNPJ nº 12.522.233/0001-33, de Petrolina-PE, e Ferraz Locadora/Locação Mão de Obra e Comércio, CNPJ nº 06.059.713/0001-07, de Curaçá-BA.

A cotação da MG Comercial foi preenchida, por meio de digitação, no próprio documento base formatado pela Prefeitura, apenas com aposição de carimbo de CNPJ. As demais apresentaram modelos próprios, confeccionados em papel timbrado e com formatação geral diversa do padrão apresentado.

Chamou a atenção o fato de duas empresas, sediadas fora do município e com razoável distanciamento geográfico, cotarem preços de maneira célere e sem os mínimos conhecimentos acerca dos roteiros do transporte escolar, conforme quadro abaixo, supostamente apenas com as indicações de localidades e de distâncias a serem percorridas no termo de referência.

*Quadro – Empresas que participaram da cotação de preços e data/hora de envio das cotações – PP nº 003/2015*

<b>Empresa</b>	<b>Data/hora e-mail enviado pela Prefeitura</b>	<b>Data cotação de preços*</b>
MG Comercial de Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda.	23.12.2014 / 11h07min	23.12.2014
AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda.	23.12.2014 / 12h10min	23.12.2014
Ferraz Locadora/Locação Mão de Obra e Comércio	23.12.2014 / 11h02min	24.12.2014

Fonte: PP nº 003/2015.

\* Sem identificação do horário de envio.

Com base nesses dados, a DCL definiu o custo estimado do certame pela média aritmética obtida das três supostas cotações de preços, conforme quadro a seguir.

*Quadro – Custo estimado da PP nº 003/2015*

<b>Empresa</b>	<b>Valor global anual (R\$)</b>
MG Comercial Móveis e Equipamentos e Serviços Ltda.	7.223.510,00
AJA Locadora de Veículos e Serviços Ltda.	7.424.100,00
Ferraz Locadora/Locação Mão de Obra e Comércio	7.598.238,00
<b>Custo estimado anual (R\$)</b>	<b>7.415.282,67</b>

Fonte: PP nº 003/2015.

### **b) Da definição inadequada do tipo de licitação e do critério de julgamento.**

Apesar do preâmbulo e do item 7.1.1 do edital do PP nº 003/2015 terem apontado que o critério de julgamento do processo seria do tipo Menor Preço por Item, não foi o que na prática ocorreu. Isso porque, mais adiante o edital inseriu restrições que afastaram integralmente a possibilidade de contratação por roteiro individual. Além disso, condicionou a participação exclusivamente a pessoas jurídicas, alijando pessoas físicas do processo licitatório.

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

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

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

De forma mais específica, o TCU, por meio do Acórdão nº 8.338/2011 – 1ª Câmara, ao julgar uma contratação de transporte escolar realizada por um município cearense, determinou a realização de nova licitação para este objeto, devendo “*adotar na elaboração do referido edital as seguintes disposições:*

- a) possibilidade de contratação dos serviços junto à pessoa física ou jurídica;*
- b) prestação dos serviços através de rotas individualizadas;*
- c) pagamento por km/rodado, auferido mediante preço de mercado e identificado previamente através de sistema GPS;*
- d) exigência de comprovação por parte do prestador dos serviços na data da assinatura do contrato da propriedade dos veículos a serem utilizados;*
- e) exigência da realização de inspeção veicular para fins de comprovação da adequação dos veículos às normas do Código de Trânsito Brasileiro, notadamente quanto à exigência de segurança dos passageiros, mediante produção de laudos por parte da prefeitura;*
- f) exigência para condução do veículo por profissional devidamente habilitado durante toda a vigência do contrato;*
- g) determinação expressa da proibição da subcontratação total e/ou parcial nos moldes da Lei de Licitações”.* (original sem grifo)

A maior prova de que a escolha desse critério de julgamento não tem sustentação na prática reside no fato objetivo de que todas as empresas que prestaram serviços dessa natureza no período fiscalizado se utilizaram da subcontratação integral de veículos para cumprimento de suas obrigações contratuais, com a permissividade da Prefeitura de Alagoinhas-BA.

**c) Exigência restritiva de laudo técnico/parecer com vistoria de no mínimo 30% da frota de veículos prevista para realização do objeto, bem como imposição de aspectos subjetivos para essa avaliação.**

Na parte das condições de participação no processo, o item 2.5 do edital exigiu a apresentação de laudo/parecer de vistoria de, no mínimo, 30% dos veículos a serem utilizados no futuro contrato do transporte escolar, a ser emitido por preposto/servidor designado pela Superintendência Municipal e Transporte e Trânsito – SMTT, em papel timbrado da Prefeitura.

Acrescentou, adicionalmente, que o percentual estabelecido deveria ser dividido de forma proporcional aos modelos a serem utilizados (ônibus, micro-ônibus e vans), conforme descrição da planilha dos roteiros.

No subitem 2.5.1, elencou o que seria objeto de observação da vistoria, com destaque para a alínea ‘a’ (situação do motor, nível e validade do óleo), alínea ‘c’ (revisão visual externa, com estado e calibragem dos pneus), alínea ‘e’ (licenciamento atualizado) e alínea ‘g’ (entre outros itens).

Já no subitem 2.5.2 ficou estabelecido que a vistoria seria realizada nos dias 02 e 03 de fevereiro de 2015, no horário das 07h30min às 17h00min, indicando como endereço uma oficina da SEMAD, mediante agendamento prévio como o representante legal da Secretaria de Educação, Marcos Vilanova, a ser contatado por meio de telefone informado no edital. O horário continuado pressupõe que a vistoria deveria ocorrer sem interrupções ao longo do dia.

Por fim, o item 3.2.1 do edital exigiu que o atestado de vistoria fosse entregue separadamente dos envelopes de propostas de preços e habilitação, sendo o não atendimento dessa exigência fator de inviabilização de participação no processo.

Apesar da não inserção dessas exigências como aspecto de qualificação técnica na parte de habilitação do edital, a sua inclusão na parte das condições de participação pressupõe a vistoria como de caráter eliminatório, ou seja, a desaprovação de algum dos veículos ensejaria a imediata inabilitação da empresa interessada no certame.

Quanto à comunicação do resultado das vistorias aos interessados o edital foi omisso, não havendo registro quanto ao prazo de resposta nem a forma de divulgação oficial.

Em resumo, a exigência de vistoria prévia de parte da frota de veículos como aspecto principal, associada às condições acessórias adicionais, como a imposição de datas e horários específicos e de agendamento prévio por contato telefônico, são absolutamente restritivas e comprometedoras da competição livre, não possuindo fundamento legal no estatuto das licitações e muito menos orientação jurisprudencial que as sustente.

Ao contrário, as orientações normativas mencionadas caminham no sentido único de não se restringir a participação de interessados por exigências descabidas ao contexto da contratação ou desprovidas de fundamento técnico.

O artigo 3º, §1º da Lei Federal nº 8.666/93 veda aos agentes públicos que incluam nos atos de convocação das licitações, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo.

O artigo 30, §6º, do mesmo normativo, estabelece que a documentação de qualificação técnica será limitada, devendo se considerar que “*as exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquina, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal de sua disponibilidade, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia*”.

A interpretação do texto legal é clara, taxativa e restrita no sentido de que Administração não deve inovar em exigências ou circunstâncias não previstas ou desnecessárias no processo licitatório, evitando embaraços à participação de interessados e reduzindo a competitividade no certame.

A essência da lei é de ampliação do universo de participação com favorecimento à livre concorrência de mercado e obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Em igual caminho, a jurisprudência do TCU sobre o assunto é pacífica, a exemplo dos seguintes julgados:

- Acórdão nº 1774/2004 - Plenário: “*limite, nos editais de suas próximas licitações, a previsão de exigências de capacidade técnica aos níveis mínimos necessários que garantam a qualificação técnica das empresas para a execução do empreendimento, abstendo-se de estabelecer exigências excessivas que restrinjam indevidamente a competitividade dos certames e firam o princípio da licitação*”.
- Acórdão nº 2079/2005 – 1ª Câmara: “*Abstenha-se de incluir nos instrumentos convocatórios condições não justificadas que restrinjam o caráter competitivo das licitações, em atendimento ao disposto no art. 3º de lei 8.666/93*”.
- Decisão nº 369/1999 – Plenário: “*Abstenha-se de impor, em futuros editais de licitações, restrições dão caráter competitivo do certame e que limitem a participação de empresas capazes de fornecer objeto buscado pela Administração Pública, consoante reza o artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93*”.

Objetivamente, a natureza da vistoria se configura como aspecto de acompanhamento e fiscalização e não como procedimento de habilitação, orientando e ajustando parâmetros da execução dos serviços executados, devendo ser exigidos nesse contexto e não na etapa antecedente da contratação como item de habilitação e natureza eliminatória.

Corroborando esse entendimento, no próprio anexo I do edital, que define as especificações do objeto, e o item 2.18 do Termo de Referência, foi prevista a realização periódica de

vistorias, a serem cumpridas trimestralmente, com objetivo de verificação dos itens de segurança do transporte escolar, a correção de irregularidades ou a substituição imediata dos veículos, conforme o caso.

Ademais, para as empresas de fora da localidade, essa exigência trouxe um natural desencorajamento, já que impôs a necessidade de deslocamento intermunicipal e mobilização de veículos e pessoas, onerando de forma desnecessária e significativa os custos de participação no processo.

Sobre esse aspecto, a depender da distância geográfica, despesas com alimentação e hospedagem dos condutores dos veículos podem ser agregados no cômputo dos custos, especialmente havendo necessidade de permanência no município ou de pernoite no trajeto da viagem.

Quanto à descrição do que seria observado na vistoria, faltou clareza e transparência quando se utilizou palavras de amplo sentido, a exemplo da alínea ‘g’, que estabeleceu como item de verificação a expressão “entre outros itens”.

É inadmissível a postura de afastar deliberadamente a objetividade e estabelecer margens discricionárias a uma avaliação de caráter eliminatório numa licitação pública, especialmente por ocasionar insegurança jurídica e comprometimento da transparência e da lisura do processo.

Além disso, a inclusão da verificação de itens como calibragem de pneus, aferição de nível de óleo de motor e outros de igual natureza, visivelmente desvirtuam a intenção do procedimento licitatório, não somente por serem desnecessários e se tratarem de vícios pontuais e sanáveis, mas especialmente por serem exigíveis e passíveis de fiscalização apenas no momento da execução dos serviços de transporte.

Aqui não se trata de menosprezar a graduação do procedimento de avaliação dos veículos ou a importância dos itens vistoriados, mas de refletir sobre a sensatez e a oportunidade desse procedimento nessa etapa da contratação.

O próprio contexto do edital reforça o caráter desnecessário da vistoria pela inclusão adicional de exigências que seriam isoladamente suficientes para abstrair a sua imposição.

No item 6.5, alínea ‘e’, foi exigida como documentação complementar declaração firmada pelo licitante de disponibilidade do quantitativo de veículos indicados nas planilhas de roteiros, próprios ou alugados, e também de motoristas para a execução dos serviços. Pela legislação aplicável e jurisprudência consensual, essa relação seria suficiente para habilitação ao certame e possível atendimento do futuro contrato.

É importante registrar que a exigência de vistoria como item de habilitação foi objeto de recurso de impugnação do edital por parte de empresas interessadas, inclusive com relato de dificuldades quanto aos aspectos acessórios, cuja avaliação será comentada adiante em item específico.

**d) Exigência restritiva de visita técnica integral dos roteiros do transporte escolar, com georreferenciamento. Documento exigido no edital em função do georreferenciamento foi elaborado pela empresa WS Locação e fornecido à Prefeitura, a qual inseriu como documento próprio no processo licitatório.**

O termo de referência do processo trouxe como anexo um relatório descritivo das 65 rotas do transporte escolar, contendo as especificações detalhadas dos trajetos, as indicações de latitude e longitude das localidades, bem como ilustrações com imagens dos mapas, num processo denominado georreferenciamento.

Esse processo consiste em tornar conhecidas as coordenadas de uma informação geográfica a partir de pontos de uma imagem ou mapa, conhecidos como pontos de controle. Os pontos de controle seriam locais que oferecem uma feição física perfeitamente identificável, a exemplo de intersecções de estradas e de rios, aplicáveis ao caso analisado.

Com base nesse georreferenciamento, o item 2.4 do edital, na parte das condições de participação, previu que “*o licitante deverá apresentar Atestado de Visita Técnica das rotas onde ocorrerão os transportes dos alunos, apresentando o mesmo através de mapa com todas as coordenadas medidas com GPS*”.

Foi exigido ainda que o referido atestado deveria ser encadernado, bem como contemplasse todas as rotas estabelecidas na planilha de roteiros e quilometragens do Anexo IX, conforme modelo do Anexo XI, guardando compatibilidade com os mapas apurados pela Secretaria de Educação do município.

Adiante, na parte da forma de apresentação dos envelopes, item 3.2.1 do edital, exigiu-se que esse Atestado de Visita Técnica fosse entregue separadamente dos envelopes de propostas de preços e habilitação, sendo a ausência da entrega fator impeditivo de participação no processo.

Por fim, na parte de qualificação técnica para habilitação, item 6.4, alínea ‘c’ do edital, exigiu-se também “*comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação*”.

Apesar das limitações de entendimento, essa última imposição pressupõe que a Administração forneceria ao licitante uma declaração de aceitação do atestado de visita, a qual serviria como documento de habilitação ao processo.

Como visto, foram vários requisitos impostos numa única exigência: as visitas propriamente ditas, o georreferenciamento dos roteiros, a confecção de relatório encadernado sobre o procedimento e, ainda, a obrigatoriedade da aprovação do documento por um preposto municipal.

Tais requisitos se agravaram pela consideração de que o transporte escolar não se trata de um serviço de natureza complexa, cujo conhecimento presencial do local de prestação fosse imprescindível ao correto e adequado dimensionamento do objeto.

Assim, deveria ser satisfatório somente que os interessados tivessem conhecimento geral das características geográficas da região e das condições de trafegabilidade dos roteiros 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 por todos os roteiros, especialmente ao se considerar que o deslocamento total diário do transporte escolar envolveu a distância de 4.675 km, segundo o termo de referência.

Da forma exigida, a associação da enorme quantidade de roteiros e quilômetros envolvidos com a obrigação de percorrê-los integralmente como condição de habilitação ao certame onerou excessivamente os custos de participação de forma desnecessária, causando desestímulo à competição.

Sobre a adoção do georreferenciamento, sua utilização numa licitação de transporte escolar poderia ser considerada uma prática louvável, desde que se limitasse a servir como instrumento agregador de orientação e informação aos interessados.

Forneceria aos licitantes o conhecimento das circunstâncias envolvidas nos serviços a realizar, desde as condições das estradas até as distâncias a serem percorridas, além dos demais esclarecimentos necessários ao cumprimento das obrigações.

Contudo, sua imposição como condição de habilitação configurou-se como mais uma exigência burocrática e restritiva à participação de interessados, uma vez que, sendo os roteiros do transporte escolar iguais para todos, a comprovação desses deslocamentos resultou num considerável acréscimo de papéis desnecessários e repetidos nos autos.

Prova disso é que, de um total de 603 páginas constantes do processo, aproximadamente 249 representaram informações relativas a esse georreferenciamento, aproximadamente 42% de folhas inseridas apenas a título de atendimento a essa exigência.

Ao contrário disso, a Administração deveria ter exigido no edital, para desestimular possíveis alegações futuras do contratado de desconhecimento das peculiaridades da obrigação que assumiu, apenas uma declaração de conhecimento pleno das condições locais para a execução do objeto, como prevê o artigo 30, inciso III da Lei nº 8.666/93.

Com o mesmo entendimento, as decisões do TCU se pautam pela premissa básica de que quanto mais interessados acudirem ao certame, maiores as chances de obtenção de preços vantajosos ao Poder Público. A licitação, então, deve estabelecer apenas condições exigidas em Lei e evitar embargos à participação, por conta de exigências descabidas.

O Acórdão nº 2.477/2009 – Plenário (Sumário) estabeleceu que “*a exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame*”, e o Acórdão nº 874/2007 – Segunda Câmara (Sumário) que “*a exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório*

*caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, de que trata o art. 30 da Lei no 8.666/1993, ensejando, por isso, a nulidade do procedimento”.*

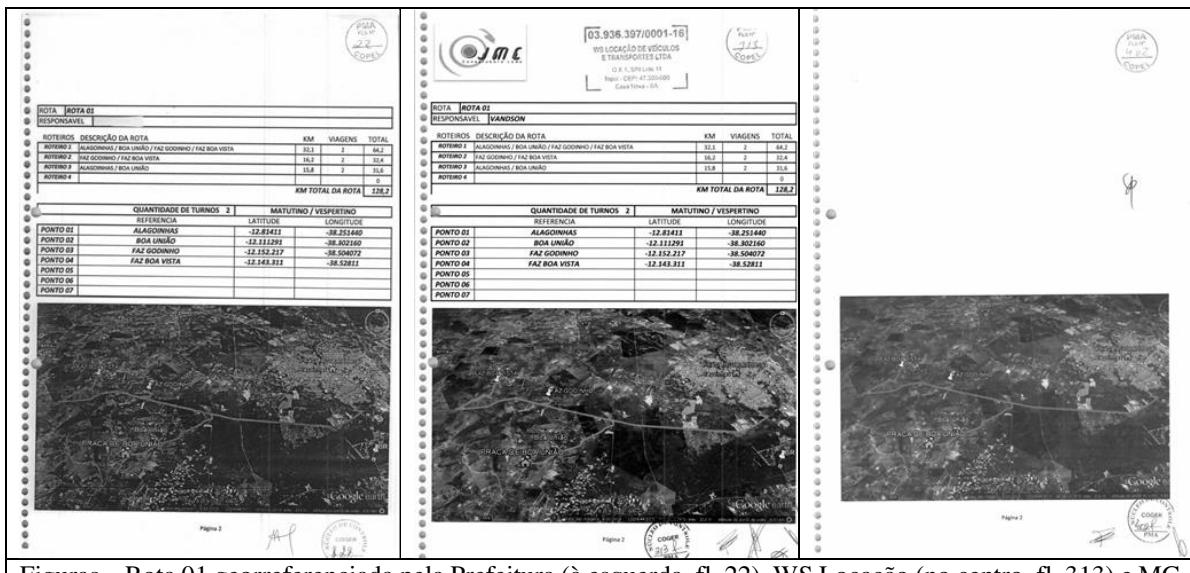
O Acórdão nº 2.150/2008 – Plenário estabeleceu que “*abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do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

Porém, a irregularidade supracitada não se encerra por aí. Constatou-se que esta exigência ilegal e descabida de georreferenciamento dos roteiros foi inserida propositadamente no edital para favorecimento da empresa WS Locação, vencedora do certame. Isto porque o relatório das rotas do transporte escolar, documento supostamente elaborado pela Prefeitura contendo os roteiros georreferenciados, foi na verdade produzido pela WS Locação, sendo posteriormente disponibilizado à Prefeitura, que o enxertou no processo licitatório.

Ou seja, nem mesmo a Prefeitura elaborou o georreferenciamento, porém se utilizou da informação daquela empresa para compor o seu próprio termo de referência, bem como estabeleceu a exigência restritiva desse documento, sabendo de antemão que a WS Locação já o tinha elaborado, bem como ciente da produção custosa e complexa de um estudo desta natureza no exíguo prazo disponível.

Da mesma forma que a Prefeitura, a empresa MG Comercial também não elaborou o referido documento, utilizando o mesmo produzido pela WS Locação, o que não causa estranheza, considerando o vínculo já evidenciado entre essas empresas, apontado em outro trecho deste relatório. A flagrante ilegalidade está exposta a seguir.

Constatou-se que os roteiros georreferenciados apresentados pela Prefeitura (fls. 19 a 100), WS Locação (fls. 311 a 390) e MG Comercial (fls. 399 a 479) são absolutamente idênticos. Os três relatórios possuem registro de 80 páginas relativas às imagens dos roteiros georreferenciados, sendo que as imagens são exatamente as mesmas, bem como seu posicionamento em cada página. As figuras a seguir ilustram a fraude documental:



Figuras – Rota 01 georreferenciada pela Prefeitura (à esquerda, fl. 22), WS Locação (no centro, fl. 313) e MG Comercial (à direita, fl. 402). Mesma imagem adotada, com mesma posição na página.

Conforme se observa, além de utilizar a mesma imagem e mesmo posicionamento na página, há informações idênticas nos relatórios da Prefeitura e da WS Locação. Tais coincidências residem em praticamente todo o documento, a exemplo da diagramação dos quadros com as informações de cada roteiro, bem como dos pontos de referência, com as respectivas coordenadas geográficas, as quais inclusive são as mesmas, até mesmo quando utilizam formatação diferente. Utilizando a mesma rota 01 acima, evidencia-se tal constatação:

QUANTIDADE DE TURNOS 2		MATUTINO / VESPERTINO	
	REFERENCIA	LATITUDE	LONGITUDE
<b>PONTO 01</b>	<b>ALAGOINHAS</b>	<b>-12.81411</b>	<b>-38.251440</b>
<b>PONTO 02</b>	<b>BOA UNIÃO</b>	<b>-12.111291</b>	<b>-38.302160</b>
<b>PONTO 03</b>	<b>FAZ GODINHO</b>	<b>-12.152.217</b>	<b>-38.504072</b>
<b>PONTO 04</b>	<b>FAZ BOA VISTA</b>	<b>-12.143.311</b>	<b>-38.52811</b>
<b>PONTO 05</b>			
<b>PONTO 06</b>			
<b>PONTO 07</b>			

QUANTIDADE DE TURNOS 2		MATUTINO / VESPERTINO	
	REFERENCIA	LATITUDE	LONGITUDE
<b>PONTO 01</b>	<b>ALAGOINHAS</b>	<b>-12.81411</b>	<b>-38.251440</b>
<b>PONTO 02</b>	<b>BOA UNIÃO</b>	<b>-12.111291</b>	<b>-38.302160</b>
<b>PONTO 03</b>	<b>FAZ GODINHO</b>	<b>-12.152.217</b>	<b>-38.504072</b>
<b>PONTO 04</b>	<b>FAZ BOA VISTA</b>	<b>-12.143.311</b>	<b>-38.52811</b>
<b>PONTO 05</b>			
<b>PONTO 06</b>			
<b>PONTO 07</b>			

Figuras – Quadros com as coordenadas geográficas dos pontos de referência da rota 01 apresentados pela Prefeitura (acima, fl. 22) e pela WS Locação (abaixo, fl. 314). Coordenadas são as mesmas, inclusive a formatação.

Dos quadros acima, pode-se verificar, por exemplo, que o ponto 01 (ALAGOINHAS) contém a mesma latitude (-12.81411) e longitude (-38.251440) nos dois documentos, além de mesma formatação. Destaque-se que a probabilidade de registrar as mesmas exatas coordenadas geográficas com um equipamento GPS em um local previamente identificado é praticamente

nula, sendo assim é impossível que o georreferenciamento de todos os pontos em todas as 65 rotas seja exatamente igual, o que evidencia que tal procedimento foi realizado apenas uma vez e copiado pelo outro.

Mesmo quando há alteração na formatação de apresentação das coordenadas geográficas no documento da Prefeitura, desta vez utilizando graus, minutos e segundos, o documento da WS encontra-se da mesma forma. Os quadros da rota 03 ilustram a coincidência:

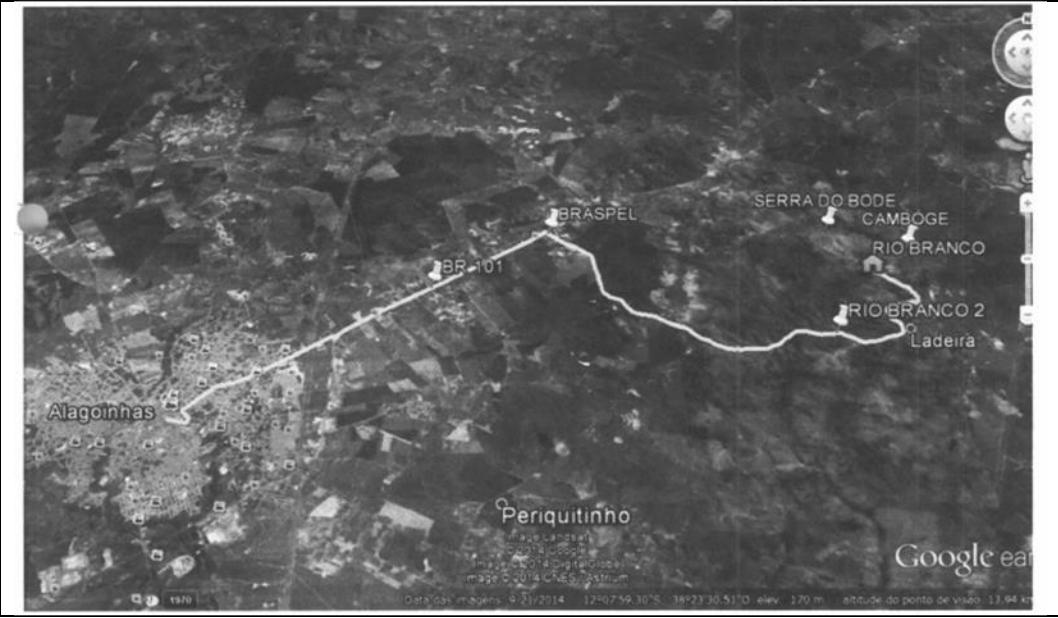
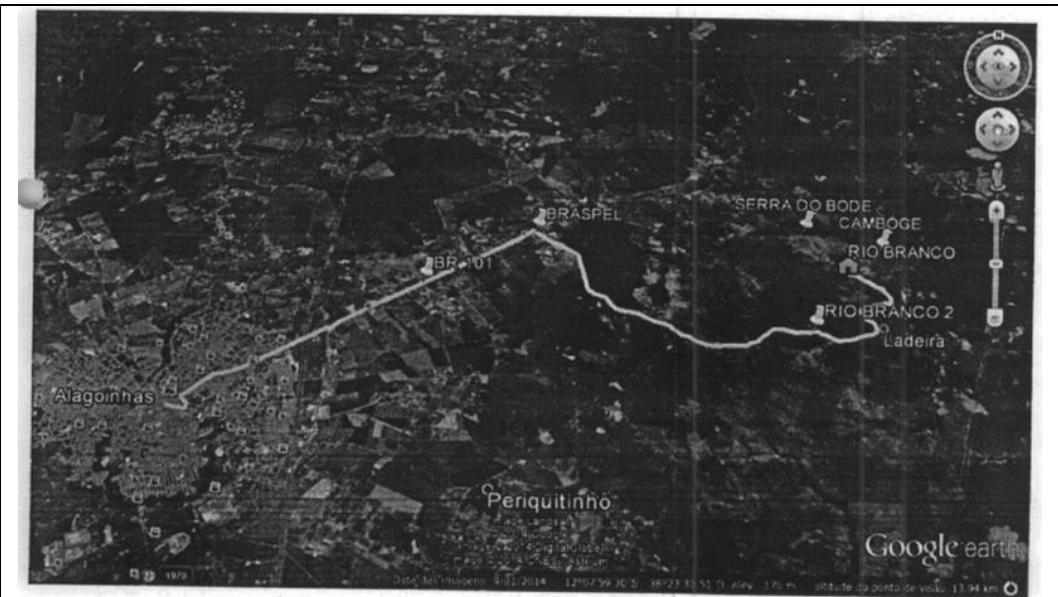
QUANTIDADE DE TURNOS		2	MATUTINO / VESPERTINO	
	REFERENCIA		LATITUDE	LONGITUDE
PONTO 01	ESC COMU. NOVA ESPERANÇA - TAIZÉ		12° 7'8.71"S	38°24'25.66"O
PONTO 02	TUCUM		12°15'0.92"S	38°30'4.27"O
PONTO 03	PINDOBAL DE CIMA		12°16'10.09"S	38°27'50.96"O
PONTO 04	FAZ DEGRAUS		12°14'16.80"S	38°28'0.84"O
PONTO 05	CHESF		12°13'56.57"S	38°27'5.40"O
PONTO 06	BR110		12°10'50.58"S	38°24'59.43"O
PONTO 07				

QUANTIDADE DE TURNOS		2	MATUTINO / VESPERTINO	
	REFERENCIA		LATITUDE	LONGITUDE
PONTO 01	ESC COMU. NOVA ESPERANÇA - TAIZÉ		12° 7'8.71"S	38°24'25.66"O
PONTO 02	TUCUM		12°15'0.92"S	38°30'4.27"O
PONTO 03	PINDOBAL DE CIMA		12°16'10.09"S	38°27'50.96"O
PONTO 04	FAZ DEGRAUS		12°14'16.80"S	38°28'0.84"O
PONTO 05	CHESF		12°13'56.57"S	38°27'5.40"O
PONTO 06	BR110		12°10'50.58"S	38°24'59.43"O
PONTO 07				

Figuras – Quadros com as coordenadas geográficas dos pontos de referência da rota 03 apresentados pela Prefeitura (acima, fl. 25) e pela WS Locação (abaixo, fl. 314). Coordenadas são as mesmas, inclusive a formatação.

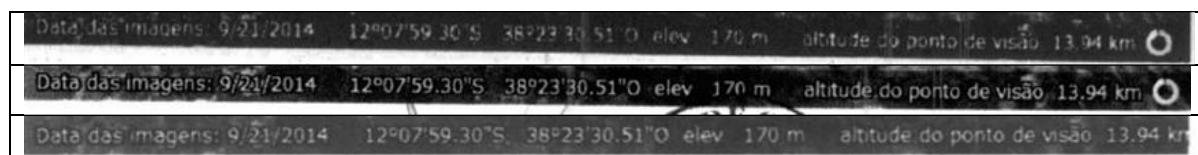
Além disso, constatou-se que as imagens contendo os mapas de cada roteiro são exatamente as mesmas, evidenciando que apenas um deles produziu os referidos documentos, sendo copiado pelos outros. A fraude é identificada a partir de diversos elementos contidos nas imagens. Tome-se como exemplo as imagens da rota 14, expostas a seguir:



Figuras – Mapas da rota 14 georreferenciadas pela Prefeitura (acima, fl. 39), WS Locação (no centro, fl. 329) e MG Comercial (abaixo, fl. 418). Imagens com as mesmas marcações e respectivos títulos.

Nas imagens, produzidas no *software* Google Earth, verifica-se que as marcações de pontos nos mapas são exatamente as mesmas, seja em quantidade, localização e até mesmo título da marcação (BR-101, BRASPEL, SERRA DO BODE, etc.). Cumpre ressaltar que tais marcações são feitas por cada usuário ao utilizar o referido programa, portanto o mesmo teria que marcar os mesmos pontos nos mesmos locais do mapa virtual, além de nomeá-los igualmente, em todas as 65 rotas.

Mas ainda haveria de ter outra coincidência mais inverossímil. Todas as imagens das rotas apresentam as mesmas coordenadas geográficas do local onde o ponteiro do mouse estava posicionado na tela do usuário quando da geração da imagem, bem como a altitude do ponto de visão do mapa no software é a mesma. Segue o detalhe das imagens da rota 14 acima, onde tais informações estão posicionadas no canto inferior direito da tela:



Figuras – Detalhes das imagens dos mapas da rota 14 georreferenciadas pela Prefeitura (acima, fl. 39), WS Locação (no centro, fl. 329) e MG Comercial (abaixo, fl. 418). Ponteiro do mouse posicionado na mesma coordenada geográfica quando da geração da imagem, bem como a mesma altitude do ponto de visão.

Para tal coincidência ocorrer, os três supostos usuários distintos do Google Earth teriam de enquadrar a mesma imagem na tela, com um nível de aproximação (zoom) que resultasse na mesma altitude do ponto de visão do mapa virtual (13.94 km) e, quando da geração da referida imagem, tivessem posicionado o ponteiro do mouse no local com as mesmas exatas coordenadas geográficas (12°07'59.30"S 38°23'30.51"O), onde se ressalta a grande variação dessas coordenadas ao mínimo movimento do aludido ponteiro na tela. E tudo isso multiplicado por 65 rotas.

Do exposto, entende-se como superada a dúvida acerca da igualdade dos documentos da Prefeitura, WS Locação e MG Comercial, restando esclarecer a autoria desse documento. Desde já se descarta a autoria como sendo da MG Comercial, tendo em vista que o relatório daquela empresa contemplou apenas as imagens dos roteiros, não servindo de referência para os relatórios da Prefeitura e WS Locação, os quais também apresentam os quadros com as coordenadas geográficas dos pontos de interesse, entre outras informações adicionais. Cumpre ressaltar que esta avaliação teve como base o documento apresentado pela MG Comercial, e não o autor, já que, na prática, considerando o comprovado vínculo entre WS e MG, dispensa-se a discussão de autoria entre ambas, pois pertencem ao mesmo grupo.

Sendo assim, comparou-se o relatório da Prefeitura ao da WS Locação. De pronto, a visualização do processo licitatório evidencia a nitidez das imagens contidas no relatório da WS Locação, ao contrário daquelas presentes no documento da Prefeitura, ambas borradadas, com aspecto de fotocopiadas.

Entretanto, observações visuais adicionais elucidam que o relatório da Prefeitura foi copiado do da WS Locação. Conforme descrito anteriormente, há diagramação idêntica dos dois documentos, sendo diferente apenas o timbre e o carimbo da WS em suas páginas, ausente no

relatório da Prefeitura. Um detalhe define o documento original: todas as 65 rotas descritas pela WS Locação contêm o campo “RESPONSAVEL” preenchido com o nome de uma pessoa, sendo que, no relatório da Prefeitura, este campo está sobreposto com uma tarja branca. Ressalte-se que esta tarja branca varia de tamanho, na mesma proporção dos nomes apresentados pela WS em seu relatório, conforme exemplos a seguir:

<table border="1"><tr><td>ROTA</td><td><b>ROTA 02</b></td></tr><tr><td>RESPONSAVEL</td><td><b>DEJAIR</b></td></tr></table>	ROTA	<b>ROTA 02</b>	RESPONSAVEL	<b>DEJAIR</b>	<table border="1"><tr><td>ROTA</td><td><b>ROTA 05</b></td></tr><tr><td>RESPONSAVEL</td><td><b>RAIMUNDO ALVES DOS SANTOS</b></td></tr></table>	ROTA	<b>ROTA 05</b>	RESPONSAVEL	<b>RAIMUNDO ALVES DOS SANTOS</b>
ROTA	<b>ROTA 02</b>								
RESPONSAVEL	<b>DEJAIR</b>								
ROTA	<b>ROTA 05</b>								
RESPONSAVEL	<b>RAIMUNDO ALVES DOS SANTOS</b>								
<table border="1"><tr><td>ROTA</td><td><b>ROTA 02</b></td></tr><tr><td>RESPONSAVEL</td><td></td></tr></table>	ROTA	<b>ROTA 02</b>	RESPONSAVEL		<table border="1"><tr><td>ROTA</td><td><b>ROTA 05</b></td></tr><tr><td>RESPONSAVEL</td><td></td></tr></table>	ROTA	<b>ROTA 05</b>	RESPONSAVEL	
ROTA	<b>ROTA 02</b>								
RESPONSAVEL									
ROTA	<b>ROTA 05</b>								
RESPONSAVEL									

Figuras – Detalhes do campo “RESPONSÁVEL” nas rotas 02 e 05, apresentadas pela WS Locação (acima) e Prefeitura (abaixo). Tarjas brancas no documento da Prefeitura são proporcionais ao tamanho dos nomes contidos no documento da WS Locação.

Verificou-se, ainda, diversos casos em que o nome do responsável apresentado pela WS Locação em seu documento é legível no relatório da Prefeitura, a exemplo da rota 17, onde o nome “MARGARIDA DOS SANTOS” é visto em ambos os documentos:

<table border="1"><tr><td>ROTA</td><td><b>ROTA 17</b></td></tr><tr><td>RESPONSAVEL</td><td><b>MARGARIDA DOS SANTOS</b></td></tr></table>	ROTA	<b>ROTA 17</b>	RESPONSAVEL	<b>MARGARIDA DOS SANTOS</b>	<table border="1"><tr><td>ROTA</td><td><b>ROTA 17</b></td></tr><tr><td>RESPONSAVEL</td><td></td></tr></table>	ROTA	<b>ROTA 17</b>	RESPONSAVEL	
ROTA	<b>ROTA 17</b>								
RESPONSAVEL	<b>MARGARIDA DOS SANTOS</b>								
ROTA	<b>ROTA 17</b>								
RESPONSAVEL									

Figuras – Detalhes do campo “RESPONSÁVEL” na rota 17, apresentadas pela WS Locação (acima) e Prefeitura (abaixo). Nome MARGARIDA DOS SANTOS, contido no documento da WS Locação, é parcialmente legível no documento da Prefeitura.

Ou seja, a Prefeitura obteve o relatório impresso da WS Locação, sem a adoção do papel timbrado e carimbo da empresa, cobriu os nomes dos responsáveis no documento, e posteriormente fotocopiou cada página, obtendo o relatório copiado ao final do processo. Do exposto, evidencia-se que o relatório da Prefeitura é mera reprodução do documento produzido pela WS Locação.

**e) Exigência restritiva de necessidade de ponto de apoio localizado nos limites do município.**

Na parte da documentação complementar no item 6.5, alíneas ‘f’ e ‘g’ do edital, exigiu-se apenas dos licitantes não sediados no município de Alagoinhas-BA, que apresentassem comprovação de disponibilização de ponto de apoio durante a execução contratual, a ser feita através de certidão propriedade ou contrato ou pré-contrato de locação do imóvel.

Além de flagrantemente ferir os princípios constitucionais da isonomia e da igualdade, pela imposição de condição diferenciada aos participantes, baseada exclusivamente na localização geográfica de sua sede comercial, tal exigência não encontra nenhuma previsão legal que a respalde na Lei Federal nº 8.666/93.

Pelo contrário, a orientação é no sentido de não se restringir a participação de interessados no processo licitatório por exigências descabidas ao contexto da contratação ou desprovistas de fundamento técnico recorrendo-se, mais uma vez, ao artigo 30, inciso II, do referido normativo.

Ali foi previsto, como condição declarativa e não imperativa, que a licitante deve apresentar “*indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação*”, ou seja, vedou-se à Administração determinar ou especificar as condições estruturais que a empresa deva possuir para executar as suas atribuições.

Para as empresas alcançadas pela exigência, um natural desencorajamento se impõe pela simples necessidade adicional de deslocamento intermunicipal e de mobilização específica de representante para a missão, onerando significativamente os custos de participação no processo.

Chega a ser surreal, do ponto de vista prático, a que deviam se submeter essas empresas para cumprir essa exigência desmedida, como pode ser ponderado.

Deveriam dispor e designar um representante de confiança para deslocar-se ao município de Alagoinhas-BA e buscar um imóvel em condições de estrutura, localização e preço compatíveis com o requerido ponto de apoio. Agregados a isso, custos de deslocamento, alimentação e de hospedagem, caso necessário.

Atingido o primeiro objetivo, proceder a tratativas com o proprietário do imóvel ou escritório de representação sobre valores de aluguel e condições gerais de utilização, pagamento e prazos, para só então definir instrumento pré-contratual.

Como agravante de tudo, imaginar que o esforço de participação do licitante ocorreria sem nenhuma garantia de sucesso, confiado apenas na possibilidade de participação na competição e na distante expectativa de consagração no certame em disputa.

Apesar da suposta incerteza sobre o resultado da licitação, em atendimento a essa exigência, a WS Locação apresentou um contrato de locação de um imóvel assinado com data de 05 de fevereiro de 2015, porém com firma reconhecida e registro em cartório no dia 30 de janeiro de 2015.

O proprietário do referido imóvel (Rua Paulo Afonso, n.º 420, Praça Kennedy, Alagoinhas-BA), D. A; de C., possui treze veículos à disposição do transporte escolar de Alagoinhas-BA, todos subcontratados pela WS Locação.

Assinaram como testemunhas do contrato V. C. S. e R. P. de J., funcionários da empresa AX Móveis, de propriedade de A. R. A. de O.

Como indicativo de que o acordo foi fictício e providenciado para cumprimento da exigência do edital, menos de um mês após a homologação do PP nº 003/2015, ocorrida em 26 de março de 2015, a WS Locação contratou outro imóvel (R. São Marcos, Qd. 3, Lote 13, Sala 114, 2º

andar, Jardim Petrolar, Alagoinhas-BA) em 24 de abril de 2015, no qual permanece até a presente data, conforme registros fotográficos a seguir.



Foto – Escritório WS Locação – Fachada do prédio, com identificação da empresa na janela do 2º andar. Alagoinhas/BA, 31 de março de 2017.

Foto – Escritório WS Locação – Porta principal com identificação da empresa. Alagoinhas/BA, 31 de março de 2017.



Foto – Escritório WS Locação – Vista interna. Alagoinhas/BA, 31 de março de 2017.

A proprietária desse novo contrato é M. L. C. E., e o empresário A. R. A. de O. assina como fiador.

**f) Exigência injustificada e restritiva de profissional técnico com graduação específica em Administração e de registro junto ao Conselho Regional de Administração – CRA.**

Como item de documentação complementar, o edital exigiu no item 6.5, alínea ‘h’, que as licitantes deveriam apresentar comprovação de “*possuir em seu quadro permanente de funcionários, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior (Administrador de Empresa) ou outro devidamente reconhecido e inscrito junto ao Conselho Regional de Administração (CRA).*

Não houve qualquer razão para tais exigências, senão a restrição da competitividade, dado que não se trata de prestação de serviço que requeira um profissional de graduação específica.

Inexiste associação objetiva ou funcional entre o profissional requerido e o serviço a ser prestado, além de a exigência se mostrar injustificada em função da baixa complexidade da natureza do objeto pretendido.

Além do exposto, o tipo de serviço ofertado não constitui atividade privativa de atuação de profissional de Administração, conforme se observa no art. 2º da Lei nº 4.769/65, que dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, se tornando essa exigência mais um limitador da livre concorrência.

Em atenção a essa exigência, a WS Locação apresentou um Contrato de Prestação de Serviços de Consultoria Administrativa s/nº, firmado com a administradora J. da S. O. S. (CRA-BA nº 2-00576), no dia 04 de março de 2013, uma Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica (nº 034) e uma Certidão de RCA (nº 007/2014). As certidões foram registradas no dia 29 de dezembro de 2014.

Testemunharam a assinatura do contrato N. V. e R. P. de J., ambos funcionários da empresa AX Móveis, de propriedade de A. R. A. de O.

Na prática, demonstrou ser apenas mais uma exigência fictícia e restritiva, inserida como elemento de inviabilização de participação de interessados, haja vista que a referida profissional jamais teve envolvimento comprovado na prestação serviços de transporte escolar no município de Alagoinhas-BA.

Nenhum dos motoristas entrevistados nem o pessoal da Prefeitura responsável pelo acompanhamento do transporte ouviu falar na administradora, admitindo que ela nunca exerceu funções no município.

Pelo contrário, apurou-se que, na realidade, quem atuou de fato como uma espécie de Gerente Administrativo ou Operacional do transporte escolar no município, foi seu cônjuge I. S. de A., tanto a serviço da MG Comercial no período de 2009 até 2014, como pela WS Locação desde 2015 até a presente data, inclusive assinando os contratos individuais firmados com os prestadores de serviços efetivos em nome dessas empresas.

A Relação Anual de Informações Sociais – RAIS confirma que esse profissional também não teve registro trabalhista oficial com nenhuma das duas empresas, sendo contratado de maneira informal nos dois casos.

**g) Exigência restritiva e ilegal de licença especial da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA.**

O item 6.5, alínea ‘j’ do edital, exigiu como documentação complementar a apresentação de uma Licença Especial de Transporte Intermunicipal de Passageiros, a ser fornecida pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia – AGERBA.

A concessão desse tipo de licença é normatizada pela Resolução nº 06/2001, de 08 de fevereiro de 2001, expedida pela referida Agência Reguladora.

Contudo, não existe previsão legal que fundamente essa exigência para aplicação nos serviços de transporte escolar de Alagoinhas-BA, haja vista que a resolução se refere, exclusivamente, ao transporte intermunicipal de passageiros.

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

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

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

Além disso, conforme o artigo 4º, as empresas interessadas em obter licenças especiais junto à AGERBA devem, previamente a esse passo, solicitar e manter atualizado o cadastro simplificado, renovando-o anualmente, mediante apresentação de documentação específica. O artigo 5º, §2º, prevê que apenas a concessão das Licenças pra Viagens Eventuais independe de cadastramento prévio na agência.

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

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

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

Com toda essa dificuldade, apenas a WS Locação “atendeu” essa exigência, apresentando a Certidão de Registro Cadastral nº 2114-CS, emitida pela AGERBA em 17 de julho de 2014, com vencimento em 30 de junho de 2015, conforme visto a seguir.



Contudo, ainda que se admitisse por hipótese a exigência do edital como regular, o documento da WS Locação não poderia ser habilitado, uma vez que constou a observação de que “*Empresa habilitada a solicitar a Licença Especial de Fretamento*”, ou seja, incompatível com o objeto pretendido na licitação em disputa.

Além disso, como a licença é concedida por veículo, a WS Locação só apresentou prova de propriedade de um único automóvel de placa policial MVJ-9182.

**h) Negação de provimento a recursos administrativos impetrados, motivada por confusão burocrática e interpretação lesiva do edital pelo Pregoeiro Oficial.**

Conforme artigo 41 da Lei Federal nº 8.666/93, qualquer cidadão é parte legítima para propor impugnação ao edital de licitação por irregularidade na sua aplicação, devendo protocolar o pedido no prazo legal fixado, devendo a Administração julgar e responder ao recurso interposto.

Nos termos do item 9.1.1 do edital, os pedidos de impugnações deveriam ser apresentados por escrito, endereçados ao pregoeiro e protocolados na COPEL, não sendo aceitos via e-mail, fac-símile ou qualquer outro meio eletrônico. O parágrafo 1º do mesmo item estabeleceu que o Pregoeiro teria 24 horas para decidir sobre a petição.

Dessa forma, foram interpostos questionamentos acerca dos termos do edital pelas empresas e desdobramentos a seguir relatados.

**h.1) Recurso da empresa NP Serviços e Transporte Ltda., CNPJ nº 11.395.840/0001-17 (Brejões-BA)**

A empresa NP Serviços e Transporte apresentou recurso administrativo contra o edital protocolado no dia 30 de janeiro de 2015, não obtendo sucesso na petição em decorrência de uma avaliação simplória e desarrazoada, como será detalhado.

O pedido de impugnação tratou de questionamento quanto à legalidade das exigências de laudo técnico/parecer de vistoria sobre 30% da frota, itens 2.5.1 e 3.2.1 do edital, bem como sobre a exigência de instalação de ponto de apoio na forma do item 6.5, alíneas ‘f’ e ‘g’ do edital.

O recurso considerou que as duas exigências foram restritivas, sem fundamento legal e que claramente feriam a competitividade do certame, recorrendo-se aos artigos 3º, §1º, e 30º, §6º da Lei Federal nº 8.666/93, bem como à jurisprudência pacífica do TCU para sustentação do argumento.

Foi ponderado no primeiro caso que a simples apresentação de uma relação explícita acompanhada de uma declaração formal de disponibilidade dos veículos necessários ao atendimento do objeto seria condição suficiente para atender à demanda.

Quanto à segunda exigência, argumentou tratar-se da imposição de uma condição diferenciada entre licitantes, na medida em que apenas as empresas não sediadas no município foram afetadas pela necessidade de providenciar um documento adicional, consistente de uma certidão de propriedade ou pré-contrato de locação de imóvel que comprovasse disponibilidade de ponto de apoio durante a execução contratual.

Concluiu-se atentando que a referência legal dos documentos de habilitação não tem caráter exemplificativo, mas limitador, retirando da Administração a faculdade de alongar ou estender essas exigências, em especial prejuízo do caráter competitivo do processo.

Contudo, apesar da visível consistência dos argumentos apresentados pela empresa impetrante, a resposta do pregoeiro negou provimento ao recurso, considerando-o como improcedente apenas com base em alegações subjetivas e sem mínima sustentação legal.

O pregoeiro, equivocadamente, argumentou que as exigências tinham o condão de preservar o interesse público e que a prestação do serviço por ser “*inegavelmente de alta complexidade*” teria que se dar de forma eficiente.

No primeiro caso, a sustentação da defesa pautou-se apenas pelo menosprezo do percentual de veículos exigido, qualificando-o como mínimo. No segundo momento, minimizou a dificuldade de obtenção do documento do ponto de apoio ao considerar que “*basta que a comprovação seja feita por mero pré-contrato de locação*”.

Em ambos os casos, o pregoeiro abusou da subjetividade na defesa das exigências impostas, inclusive distorcendo a interpretação dos mesmos dispositivos legais que fundamentaram o recurso de impugnação da NP Serviços e Transporte Ltda.

## **h.2) Recurso da empresa ASJ Empreendimentos e Serviços Ltda., CNPJ nº 16.757.935/0001-57 (Cardeal da Silva-BA)**

A ASJ apresentou recurso de impugnação do edital no dia 01 de fevereiro de 2015, questionando o item 6.5, alínea ‘j’ do edital, quanto à exigência de licença especial de transporte intermunicipal de passageiros, fornecida pela AGERBA, bem como as exigências de vistoria e visita técnica integral dos roteiros.

Segundo a impetrante, não existe previsão legal para exigência de licença especial da AGERBA para atuação no transporte escolar, conforme a Resolução nº 06/2001, normativo que trata do tema.

A própria ASJ revelou no recurso ter provocado a AGERBA para que se manifestasse acerca do tema, obtendo como resposta que “*para serviço de transporte escolar poderá ser admitido o cadastro simplificado*”, e ainda que o certificado na modalidade registro geral, como

exigido, seria somente para empresas que transportam passageiros através do sistema de linhas, sendo inadmissível tal exigência no transporte escolar.

Sobre a vistoria obrigatória, afirmou tratar-se de restrição à competitividade, sendo suficiente a apresentação de relação explícita e declaração formal de disponibilidade, como já tratado anteriormente neste relatório. Em reforço à contestação foram registradas decisões jurisprudenciais do TCU em desfavor da exigência editalícia.

Agravou o questionamento da vistoria a declaração queixosa da empresa de que, na prática, o telefone informado no edital nunca se encontrava acessível, inviabilizando o agendamento prévio requerido pelo edital.

Em último caso, a impetrante questionou a exigência de visita técnica aos roteiros do transporte escolar conforme estipulada no edital, onde foi demandada a apresentação de mapas com as coordenadas medidas com GPS, sendo que a empresa requereu sua substituição por uma visita acompanhada de preposto municipal.

No entendimento da ASJ, a visita na forma exigida não dotava os licitantes das informações necessárias para composição de preços, pois “*não informa nada sobre o real estado das estradas.*”.

Contudo, apesar da consistência dos argumentos apresentados pela empresa impetrante, a resposta do pregoeiro negou provimento ao recurso em 05 de fevereiro de 2015, considerando-o como improcedente apenas com base em alegações subjetivas e sem mínima sustentação legal.

Em todos os casos, o pregoeiro abusou da subjetividade na defesa das exigências impostas, inclusive distorcendo a interpretação dos mesmos dispositivos legais que fundamentaram o recurso de impugnação da ASJ.

Sobre a exigência de licença especial da AGERBA, a argumentação do Pregoeiro foi evasiva, pautada em interpretações subjetivas e alegações de mera avaliação pessoal, não recorrendo, em momento algum, a indicação de dispositivo legal ou orientação jurisprudencial acerca do tema.

No questionamento da vistoria prévia de veículos, asseverou mais uma vez se tratar o serviço pretendido como “*inegavelmente de alta complexidade*” e minimizando o percentual de 30% exigido de veículos a serem submetidos ao procedimento na fase de habilitação. Nenhum fundamento legal foi abordado para sustentação dos argumentos.

Por fim, quanto ao aspecto da visita técnica, recorreu mais uma vez a uma avaliação meramente subjetiva para manutenção do entendimento da exigência, sem esforços mí nimos de argumentação legal para confrontar o recurso.

### **h.3) Recurso da empresa SOL Dourado Comércio, Representações, Serviços e Transportes, CNPJ nº 11.962.077/0001-69 (Conceição do Coité-BA)**

A empresa também questionou as exigências de vistoria prévia de veículos e de georreferenciamento na visita técnica em recurso expedido no dia 04 de fevereiro de 2015, apresentando argumentos técnicos e fundamentação legal consistente a respeito dos assuntos.

A exemplo do recurso anterior, mais uma vez o Pregoeiro asseverou como argumento único se tratar o serviço pretendido como “*inegavelmente de alta complexidade*” e minimizando o percentual de 30% exigido de veículos a serem submetidos ao procedimento na fase de habilitação. Em resumo, apenas uma avaliação subjetiva, sem incorporação de fundamento legal para sustentação dos argumentos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 24 de novembro de 2017, emitido em resposta ao Ofício CGU 2037/2017 NAC3/BA/REGIONAL/BA/CGU – ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, o gestor assim se manifestou:

#### **“I. Delimitação de responsabilidade”**

Como se vê, o relatório preliminar de auditoria apontou fatos gravíssimos relacionados à realização dos processos licitatórios destinados à contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Alagoinhas **nos anos de 2009 a 2016** (PP nº 039/2009, PP nº 073/2009 e PP nº 003/2015)

Importante destacar que nenhum desses Pregões foi realizado, conduzido ou homologado pela atual gestão que assumiu a administração do Município somente em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares perpetrados pela gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais.

Dessa forma, qualquer ação ou omissão que eventualmente tenha resultado em lesão ao erário deve ser analisada considerando-se a efetiva participação de cada agente e o nexo de causalidade entre a conduta e a ocorrência do dano apurado.

....

#### **II. Da Notificação e responsabilização dos envolvidos**

Conforme destacado no tópico anterior, as constatações do relatório preliminar de auditoria versam sobre ilegalidades praticadas pela gestão anterior na condução de processos licitatórios, sobre as quais não tínhamos conhecimento e não tivemos qualquer participação. As fraudes apontadas nos referidos processos são as causas de todo o dano apurado.

Desta forma, ao tomarmos conhecimento do referido relatório preliminar de auditoria **promovemos a abertura imediata de processo administrativo para apuração de responsabilidade**, procedendo a notificação dos envolvidos (empresas contratadas e ex-gestor) para, querendo, apresentarem esclarecimentos e justificativas no prazo de lei (doc. anexos).

[...]

#### **IV. Considerações sobre os achados de auditoria**

Conforme destacado anteriormente não nos cabe defender ilegalidades perpetradas pela gestão anterior e já estamos adotando as medidas legais e formalidades que o caso requer, com a abertura de processos administrativo de apuração de responsabilidades para posterior propositura das ações judiciais competentes.

Alguns aspectos, entretanto, merecem esclarecimentos, inclusive para melhor compreensão de todas as conclusões da auditoria e avaliação das decisões adotadas na nova licitação em curso no Município e com conclusão prevista para os próximos dez dias.

[...]

#### **B) Do critério de julgamento do novo certame**

Conforme destacado anteriormente a atual gestão promoveu licitação sob a modalidade PREGÃO ELETRÔNICO (PE nº 029/2017), por entender mais transparente e permitir a participação de número maior de participantes, que se encontra em fase final de julgamento e homologação.

Na referida licitação, ao contrário do quanto verificado nas licitações realizadas pela gestão anterior, **NÃO** houve exigência de realização de visita técnica (mormente com GPS), vistoria prévia de veículos, exigência de índice contábil não usual, exigência restritiva de capital social ou qualquer outro aspecto questionado no r. relatório preliminar de auditoria.

Não houve, frise-se, qualquer direcionamento, mormente em favor da atual prestadora que, inclusive, apresentou impugnação ao edital e impetrou mandado de segurança (proc. n. 0504499-50.2017.8.05.004) objetivando o adiamento do certame, mas não obteve o deferimento da liminar.

O único ponto na nova licitação promovida pela atual gestão que aparenta divergir do entendimento da equipe técnica da auditoria diz respeito ao critério de julgamento (menor preço global ou menor preço por item).

Na nova licitação, repetindo modelo adotado pela grande maioria dos municípios do Brasil, optou-se pela reunião do objeto em lote único. Essa decisão não resultou em prejuízo ao caráter competitivo do certame, tendo comparecido 16 empresas; mostra-se compatível com a prática de mercado e melhor atende ao interesse público e garantia de execução do contrato.

Nesta decisão foi levada em consideração, ainda, a complexidade e importância do serviço de transporte escolar que não pode sofrer solução de continuidade; necessidade de veículo reserva em caso de quebra; melhores condições dos veículos; capacidade econômico-financeira adequada da contratada para suportar todos os encargos típicos desta atividade; garantia em caso de acidente e responsabilização civil ou criminal; economia de escala, dentre outros aspectos.

Não houve ademais qualquer questionamento por parte de qualquer interessado que tenha se sentido restringido ou alijado da disputa.

Esta condição, portanto, encontra-se devidamente justificada, repete modelo praticado pela maioria dos municípios brasileiros, protege o interesse público, garante a perfeita execução dos serviços contratados e não resultou em qualquer restrição à competitividade.

Defendemos, por esta razão, a manutenção desta nova licitação como melhor **alternativa e forma de possibilitar a rescisão do atual contrato** – que se mostrou repleto de vícios em sua origem – que certamente representará economia para o erário.”

## Análise do Controle Interno

Inicialmente, o atual gestor alegou que o fato apontado é oriundo da gestão anterior, portanto não é responsável por tais atos. Informou, também, que está adotando as providências cabíveis para apurar a responsabilidade dos envolvidos.

Em seguida, a Prefeitura informou que promoveu nova licitação para contratar os serviços de transporte escolar, na modalidade pregão eletrônico, em fase final de julgamento e homologação, bem como que não inseriu quaisquer das cláusulas irregulares apontadas neste relatório. A exceção se restringiu à adoção do mesmo critério de julgamento utilizado nos certames anteriores (menor preço global).

As justificativas apresentadas pelo gestor para o lote único foram:

- a) modelo adotado pela grande maioria dos municípios do Brasil;
- b) ausência de prejuízo à competitividade do certame (16 empresas participantes);
- c) compatível com a prática de mercado;
- d) melhor atendimento ao interesse público;
- e) garantia de execução do contrato;
- f) complexidade e importância do serviço de transporte escolar que não pode sofrer solução de continuidade;
- g) necessidade de veículo reserva em caso de quebra;
- h) melhores condições dos veículos;
- i) capacidade econômico-financeira adequada da contratada para suportar todos os encargos típicos desta atividade;
- j) garantia em caso de acidente e responsabilização civil ou criminal; e
- k) economia de escala.

Sobre a licitação supracitada, ainda em curso, esta CGU não emitirá opinião, tendo em vista que não fez parte do escopo dos trabalhos, já que teve seu início após a fiscalização em campo desta Controladoria. Entretanto, serão avaliados os motivos apresentados para adoção do lote único.

Porém, antes de adentrar nessa seara, cumpre ressaltar as vantagens e desvantagens da contratação por roteiro e/ou lotes. É evidente que tal formato permite a participação de maior número de interessados, em função da menor capacidade operacional necessária para atendimento das exigências de cada lote, comparada ao lote único. Consequentemente, a tendência é de alcançar proposta de valor mais vantajoso para a Administração.

Além disso, reduz a possibilidade de ocorrência de uma consequência real frequentemente identificada na execução de licitações de lote único de transporte escolar, que é a subcontratação total ou de grande parcela dos roteiros. Isto porque os contratados, embora apresentem atestados de capacidade técnica quando solicitado pelas Prefeituras nos certames, na prática são incapazes de prestar o serviço com sua própria estrutura operacional. Sendo assim, subcontratam os roteiros, deixando a cargo dos subcontratados as principais atribuições relativas à execução do objeto.

Esse é o caso concreto da execução dos serviços de transporte escolar contratados por meio do PP nº 003/2015, onde a empresa apresentou atestado de capacidade técnica para atuar em 65 roteiros, porém subcontratou todos eles. Neste caso, evidenciou-se que a contratação por lote único, além de reduzir a competitividade, não alcançou o seu resultado, qual seja contratar uma empresa que efetivamente atue na execução do objeto principal.

Por sua vez, a principal desvantagem da licitação em lotes reside em maior demanda do gestor no sentido de gerenciar maior número de contratados.

Nesse sentido, cabe ao gestor, após definir os roteiros a serem atendidos pelo transporte escolar a ser contratado, efetuar análise comparativa da quantidade de lotes que poderá resultar na maior competitividade do certame e, consequentemente, menores preços, sopesando com os custos internos que incorrerá para gestão do correspondente número de contratados, para alcance da alternativa mais vantajosa para a Administração.

Feita a ponderação, segue a análise, por item:

Item a) O fato de tal critério de julgamento ser adotado pela maioria dos municípios do Brasil não significa que é o mais adequado para a realidade de Alagoinhas/BA, a qual deve ser avaliada objetivamente pelo gestor.

Item b) De fato, a participação de 16 empresas no certame sinaliza não ter havido prejuízo à competitividade, embora não haja informação acerca de quantas efetivamente seriam capazes de prestar o serviço.

Item c) Mesmo argumento do item a.

Item d) Não há qualquer evidência que tal critério de julgamento resulte em melhor atendimento ao interesse público. Se a avaliação é no sentido de menor custo da Administração na gestão do contrato, há que se comparar com o provável acréscimo dos preços contratados em função de menor competição.

Itens e), f), g), h) e j) Tais justificativas independem do critério de julgamento em um ou mais lotes, mas sim das especificações exigidas no certame, e do termo contratual adotado.

Item i) A definição da capacidade econômico-financeira da empresa contratada é consequência do número de lotes que assumir, portanto deverá ser adequada para suportar todos os encargos típicos desta atividade, de acordo com a dimensão daquele(s) lote(s).

Item k) Não há como assegurar que a economia de escala em função da contratação de um único fornecedor resulte em menor preço para a Administração, tendo em vista que o lote único também reduz a competitividade, a qual tem efeito de majoração dos preços.

Por fim, sobre as irregularidades apontadas nesta constatação, o gestor não se pronunciou.

### **3. Conclusão**

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

Todas as licitações promovidas pela Prefeitura de Alagoinhas/BA (PP nº 039/2009, 073/2009 e 003/2015) estavam eivadas de irregularidades, relativas a cláusulas restritivas ilegais, bem como favorecimento à empresa MG Comercial Locação de Veículos e Comércio de Alimentos Ltda. no PP nº 073/2009, e direcionamento do PP nº 003/2015 à empresa WS Locação de Veículos e Transportes Ltda., ambas pertencentes ao mesmo grupo empresarial.

Constatou-se que as referidas empresas atuaram como meras intermediadoras da prestação do serviço, em função de subcontratação integral ilegal. Tais subcontratações resultaram em superfaturamento de R\$ 29.032.897,83 entre novembro/2009 e setembro/2017, dos quais R\$ 2.216.706,62 são recursos do PNATE.

**Ordem de Serviço:** 201700406

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL

**Instrumento de Transferência:** Convênio - 704310

**Unidade Examinada:** ALAGOINHAS PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.944.829,17

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 a 31 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa (P) 1027 - Prevenção e Preparação para Desastres, e Ação 8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres, no município de Alagoinhas/BA.

A fiscalização teve por escopo examinar e verificar a regularidade da contratação e execução das obras de macrodrenagem no bairro Silva Jardim, em Alagoinhas/BA, para as quais foi destinado o montante de R\$1.944.829,17, relativos a recursos oriundos do Convênio MI nº 704310/2009, celebrado em 19 de agosto de 2009 entre o Ministério da Integração Nacional e a Prefeitura Municipal de Alagoinhas, e da contrapartida municipal.

A contratação da empresa executora ocorreu por meio de procedimento licitatório (Concorrência Pública nº 05/2009) realizado em novembro/2009.

## 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. Não conclusão das obras de macrodrenagem no bairro Silva Jardim.

##### Fato

Foi observada a não conclusão das obras relacionadas ao Convênio MI nº 704310/2009, instrumento de transferência assinado entre Ministério da Integração Nacional e Prefeitura Municipal de Alagoinhas em 19 de agosto de 2009 para a implementação de obras de macrodrenagem no bairro Silva Jardim.

A empresa executora da obra foi a empreiteira MPF Engenharia Ltda. (CNPJ nº 07.354.356/0001-72), vencedora do processo licitatório Concorrência Pública nº 05/2009,

com uma proposta de R\$1.870.541,41. O último Boletim de Medição (Nº 06), cujo período de competência se encerra em 31 de janeiro de 2015, atesta a execução de 100% do empreendimento, o que representa R\$1.746.514,84 (o valor final foi modificado em função de mudança da solução construtiva, de galeria celular em concreto para tubo ‘side-line’). A tabela a seguir lista os pagamentos realizados à empresa MFP (Preços Iniciais da licitação):

Quadro 1 – Relação de Processos de Pagamento			
Processo de Pagamento	Boletim de Medição	Data do pagamento	Valor (R\$)
5011	01	21/06/2010	477.737,33
5012			24.147,91
6043	02	21/09/2010	93.946,39
6051		22/09/2010	4.697,32
6548	03	05/11/2010	28.316,28
6549			1.482,62
100-RP	04	12/01/2011	571.363,86
101-RP			28.880,40
4309	05	09/12/2014	170.589,65
4310			170.589,65
511-RP	06	10/02/2015	27.487,41
512-RP			27.487,42
513-RP			59.880,80
514-RP			59.880,79
TOTAL (R\$)			1.746.487,83

Além desses pagamentos, foram também realizados pagamentos a título de reajuste, já que o contrato inicial se prolongou por mais de um exercício, gerando direito da empresa receber atualizações de valores. A tabela a seguir arrola os reajustamentos pagos à empresa MPF Engenharia:

Quadro 2 – Relação de Processos de Pagamento relacionados ao Reajuste			
Processo de Pagamento	Boletim de Medição	Data do pagamento	Valor (R\$)
1997	05-R	22/05/2015	74.170,67
1998			74.170,67
2816	06-R	24/07/2015	25.000,00
2817			25.000,00
TOTAL (R\$)			198.341,34

Assim, o valor total pago para o projeto foi de R\$1.944.829,17 (recursos federais + recursos próprios).

Ocorre que as diversas visitas realizadas pela equipe de fiscalização da CGU (dias 29/03, 30/03, 25/04 e 26/04/2017) elucidaram que não houve conclusão da obra, fazendo com que o pagamento integral à empresa MFP não represente a implantação completa do objeto do convênio. Consequentemente o empreendimento não tem qualquer funcionalidade, restando prejudicado o atingimento do seu objetivo, conforme descrito em item específico deste relatório.

O projeto original licitado englobaria 350 m de galerias celulares de concreto e um trecho complementar de tubo ‘tunnel-liner’ de 30 m. Posteriormente, essa solução foi modificada para uma concepção na qual se utilizou o tubo ‘tunnel-liner’ em toda a extensão do projeto,

num traçado mais curto (250 m) e previsão para a implantação de 5 caixas de inspeção. O trecho visitado está compreendido entre a rua 15 de Novembro e a esquina das ruas Severino Vieira e 2 de Julho (em frente à Ferrovia Centro-Atlântica).

Abaixo, segue situação dos elementos construtivos observados. As análises foram realizadas com base na situação construtiva de cada elemento inspecionado, à luz da pretensa execução integral do objeto, já que houve o pagamento de 100% da obra.

#### - Caixa 01

Não foi verificada a implantação da caixa, já que a origem do trecho construído coincide com uma antiga caixa de estrutura de drenagem pré-existente. Ademais, não foi observado reaterro da caixa, implantação de manilhas de inspeção com diâmetro de 1,00 m e tampouco tampa em ferro fundido, conforme orientava o projeto fornecido pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

	
Foto 01 – Caixa 01 sem execução de reaterro – Alagoinhas/BA, 29 de março de 2017	Foto 02 – Detalhe da manilha de inspeção da caixa 01, com diâmetro de 0,60 m e tampa em concreto – Alagoinhas/BA, 29 de março de 2017
	

Foto 03 – Interior da caixa em tijolo ceramico, aproveitando a estrutura da caixa antiga – 30 de março de 2017

#### - Caixas 02 e 03

Estas caixas foram implantadas com manilhas de inspeção de 0,80 m (deveriam ser de 1,00 m), sem tampa em ferro fundido (a caixa 02 era coberta com tampa quadrada em concreto armado e a caixa 03 era coberta com tampa improvisada em madeirite) e sem arrasamento das

manilhas para as cotas dos respectivos terrenos. Além disso, foram abandonadas estruturas de escoramento no seu interior.

Conforme se evidencia do relatório de inspeção realizado pelo Ministério da Integração Nacional em 04 de outubro de 2012, a caixa 3 foi ainda implementada em formato circular, o que estava em desacordo com o projeto, que previa caixa em formato prismático.



Foto 04 – Caixa 02, com tampa improvisada em concreto, manilha de 0,80 de diâmetro e sem arrasamento – Alagoinhas/Ba, 29 de março de 2017



Foto 05 – Caixa 03, com tampa improvisada em madeirite, manilha de 0,80 de diâmetro e sem arrasamento – Alagoinhas/Ba, 29 de março de 2017



Foto 06 – Restos de escoramento na caixa 02 – Alagoinhas/BA, 26 de abril de 2017	
---	--

#### - Caixas 04 e 05

Essas caixas ficaram completamente inconclusas, sem concretagem das lajes superiores, implantação das manilhas de visita e execução de reaterro. Ressalte-se que a não conclusão da caixa 05 tem sido causa de problemas estruturais para estruturas físicas pertencentes à Companhia Ferrovia Centro Atlântica-FCA, já que em função de escavações a céu aberto o muro que delimita a garagem da FCA está muito próximo do colapso. Além disso, uma fração de linha férrea adquiriu deflexão inadmissível para comportar o tráfego de composições ferroviárias, inutilizando-a temporariamente. Deve ser registrada a evolução dos efeitos danosos à FCA, já que as chuvas têm promovido a evolução do tamanho da cava deixada em decorrência dos trabalhos necessários para a caixa 05.



Foto 07 – Caixa 04, com laje sem concretar, sem pescoço de visita para inspeção e abandono das escavações – Alagoinhas/BA, 25 de abril de 2017



Foto 08 – Caixa 05, com laje sem concretar, ausência de pescoço de visita para inspeção e abandono das escavações – Alagoinhas/BA, 29 de março de 2017



Foto 09 – Voçorocas próximas ao colapsante muro da FCA – Alagoinhas/Ba, 25 de abril de 2017



Foto 10 – Deflexão longitudinal acentuada em trilhos da FCA em região contígua à da foto anterior – Alagoinhas/Ba, 25 de abril de 2017

Não foi observada a adoção de sanções pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas junto à empresa executora do empreendimento, tendo havido, inclusive, recebimento provisório do empreendimento, na data de 05/02/2015.

Deve-se registrar que os fatos observados nesta constatação são elementos acessórios em relação à completa falta de funcionalidade do empreendimento, o que levou a um prejuízo efetivo da totalidade dos recursos envolvidos. Dessa forma, a constatação a seguir retrata toda a linha histórica do empreendimento e seus defeitos construtivos observados durante o processo, o que repercutiu na perda integral do recurso público aplicado.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

“A situação da obra de macrodrenagem no Bairro Silva Jardim (Convênio MI 704310/ 2009) se revelou bastante grave, demandando a propositura pelo Município de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, doc. anexo.** Não está descartada, por óbvio, a possibilidade de novas ações contra o ex-gestor.

Também aqui estamos diante de obra licitada, contratada, acompanhada, medida, atestada, recebida integralmente e paga pela gestão anterior.

Ao assumirmos a administração do Município, a referida obra havia sido dada como concluída pela gestão anterior e em pleno funcionamento. Com o início do período das chuvas que coincidiu com a data da visita dos técnicos da CGU, a macrodrenagem realizada pela gestão anterior revelou-se ineficiente e executada em desconformidade às normas técnicas.

Ao tomarmos conhecimento dos fatos constantes neste relatório, não restou à administração outra opção que não a abertura de **processo administrativo (nº 3073/2017)**, no qual será observado o devido processo legal e, ao final, a responsabilização dos envolvidos.

Além disso, já estão sendo adotadas as medidas ao atendimento da recomendação constante no relatório preliminar .de auditoria de: “*não obstante os problemas já detectados, para que o sistema passe a operar como deve, será necessário que a obra passe por uma reavaliação da sua concepção, o que demandará novos custos com projetos, consultorias, novas licitações e o valor de uma nova obra (com traçado coincidente ou alternativo em relação ao original) ”.*

**NÃO** há, como se vê, qualquer omissão da atual gestão que está enfrentando todos os casos, promovendo a instrução dos respectivos processos de apuração de responsabilidade, identificação dos envolvidos e, também, a avaliação, estudos e demais procedimentos para novas contratações e/ ou regularização das questões indicadas no relatório.”

## **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura de Alagoinhas/BA comprovou a abertura do processo administrativo nº 3073/2017, em 12 de abril de 2017, com o objetivo de apurar as responsabilidades da empresa MFP Construtora Ltda. pelos vícios identificados na execução da obra de Macrodrrenagem do trecho 3, no bairro Silva Jardim.

Também foi apresentada à CGU uma Representação perante o Ministério Público Federal, ocorrida em 12 de maio de 2017, em face do ex-prefeito, na qual o atual gestor solicita o ajuizamento de uma demanda contra o representado em razão deste não ter efetuado a

prestação de contas devida do Convênio MI nº 704310/2009, que teve como objeto a execução da Macrodrrenagem.

Apesar de tais medidas adotadas pela Prefeitura terem ocorrido apenas depois de ocorrida a fiscalização *in loco* da CGU no município de Alagoinhas (e em razão dela), a atual gestão demonstrou interesse e agiu no sentido de tentar solucionar o problema. Neste mesmo sentido deve buscar o resarcimento integral ao erário dos prejuízos identificados.

Não obstante, não comprovou ter adotado medidas administrativas, seja perante a Prefeitura de Alagoinhas ou no CREA/BA, com vistas à apuração da responsabilidade pessoal e profissional dos agentes públicos que deram causa, por ação ou omissão, às irregularidades identificadas.

### **2.1.2. Rede de drenagem, construída no bairro Silva Jardim com erros de projeto e execução, não tem funcionalidade e implicou em um prejuízo efetivo de R\$ 1.944.829,17.**

#### **Fato**

O Convênio MI nº 704310/2009 foi subscrito entre prefeitura Municipal de Alagoinhas e o Ministério da Integração Nacional em 19 de agosto de 2009 para execução de obras de macrodrenagem no bairro Silva Jardim em Alagoinhas/BA. Com prazo de vigência de 01 ano, o instrumento de transferências ora fiscalizado alocou R\$1.890.000,00 para execução do objeto estabelecido (trecho 3 do Sistema de Drenagem do bairro Silva Jardim). Do valor total, R\$1.800.000,00 seriam garantidos por créditos extraordinários do Ministério da Integração Nacional e R\$90.000,00 seriam aduzidos ao projeto por meio de contrapartida municipal.

Pelo projeto inicialmente apresentado ao Ministério da Integração Nacional em 06 de maio de 2009, o trecho contemplado pelo convênio faria parte de um sistema maior de drenagem pluvial, que englobaria 960 m de galerias celulares de concreto dentro do que se denominou originalmente de “Projeto Canal e Sistema Viário na Silva Jardim”. As seções das galerias celulares em concreto armado utilizadas em todo o sistema teriam uma largura fixa de 3,50 m, com uma altura variando de 1,60 (no início do sistema) até 2,20 m (no final do sistema). O final do sistema é justamente situado na região cujas obras do Convênio MI nº 704310/2009 foram implantadas (trecho 3), em terreno preponderantemente pertencente à empresa Ferrovia Centro Atlântica (uma subsidiária da Vale do Rio Doce), entre as ruas 15 de Novembro e 2 de Julho.

A solução original do ‘Trecho 3’ ( $L = 310,52$  m), além de ter sido concebida em galerias celulares de concreto (ver parágrafo anterior), possuía traçado que não adentrava o sub-solo da área onde são realizadas atividades de manutenção da companhia Ferrovia Centro-Atlântica-FCA, ou seja, utilizava a área externa da área de manutenção. Todavia, tanto o antigo traçado quanto o traçado observado nas visitas técnicas da CGU (ocorridas em Março e Abril/17) apresentam uma característica em comum, quais sejam, interseções com estradas de ferro utilizadas em manobras de trens da companhia.

Tais interseções foram uns dos motivos do atraso excessivo da execução dessa obra (Iniciada em 05 de maio de 2010 – Concluída em 31 de janeiro de 2015), já que era necessária a

aprovação do projeto pela FCA. Este foi um dos motivos das diversas prorrogações do convênio (oito), tendo sido a derradeira em 01 de dezembro de 2014 (prorrogando até 26 de novembro de 2015).

Em relação à proposta original apresentada pela Prefeitura ao MI, um ajuste foi realizado na ocasião da celebração do Convênio. Assim, um sub-trecho de 30 m de tubo ‘Tunnel-Liner’ (bueiro metálico) foi previsto para o tramo final da rede a ser construída, a fim de que não houvesse interferência no funcionamento das linhas férreas a serem transpostas, já que o tubo ‘Tunnel-liner’ (ou tubo ARMCO) é assentado através de técnicas não destrutivas.

A primeira parcela do convênio foi liberada em 31 de setembro de 2009 (R\$600.000,00), o que ensejou a primeira prestação de contas, encaminhada em 18 de outubro de 2010, a fim de verificar os serviços realizados pela empresa MFP Engenharia em sede das Medições nº 01 e 02 (Valor Acumulado de R\$600.528,95).

No relatório fotográfico apresentado pela Prefeitura e inserto na sua prestação de contas são apostos registros de execução de serviços de escavação, construção de caixa de passagem e assentamento de tubo metálico ‘tunnel-liner’ (ou ARMCO) no último sub-trecho do trecho 3 do projeto (conectando a caixa da Rua 2 de julho com a última caixa situada em terreno de propriedade da FCA).

Já a segunda parcela (R\$600.000,00) fora disponibilizada à Prefeitura Municipal de Alagoinhas em 06 de janeiro de 2011, gerando a necessidade de emissão de mais uma prestação de contas (relacionada às Medições nº 03 e 04), devidamente instruída com os seus documentos característicos.

Após um longo período de paralisação das obras (medição nº 04 encerrada em 10 de dezembro de 2010), houve a primeira inspeção do projeto por parte do Ministério da Integração Nacional. Assim, em 18 de outubro de 2011, a Secretaria Nacional de Defesa Civil (componente da estrutura do MI) se pronunciou sobre a execução física do convênio. Na ocasião, o engenheiro responsável pela elaboração do Relatório de Inspeção constatou a execução do objeto em desconformidade com o pactuado quando da celebração do instrumento de transferência. Dessa maneira, nos sub-trechos onde deveriam ter sido implementadas galerias celulares de concreto armado (3,50x2,20 m) foram encontrados tubos ‘tunnel-liner’\ARMCO ( $\varnothing = 2,20$  m), previstos apenas para o último sub-trecho da estrutura de drenagem, e não para toda a obra.

Acerca da conclusão do técnico, ela foi enfática, no momento em que se posicionou contra a liberação da terceira parcela em decorrência de alterações de projeto não autorizadas pelo Ministério da Integração Nacional.

Em 03 de novembro de 2011 (aproximadamente 9 meses após a liberação da segunda parcela) a Prefeitura Municipal de Alagoinhas foi interpelada a apresentar nova documentação relativa ao projeto implementado, como forma de adequar os parâmetros do Convênio à nova realidade do projeto, na qual a solução em galeria celular de concreto fora substituída por tubo ARMCO\‘Tunnel liner’ na quase totalidade de sua extensão, à revelia do Ministério da Integração Nacional.

Deve ser registrado que a nova solução apresenta área de seção transversal menor que a metade da seção transversal estabelecida no projeto original. Dessa forma, a seção transversal

das galerias de concreto com geometria retangular e dimensões de 3,50 x 2,20 representa 7,70 m<sup>2</sup>, enquanto que o tubo ‘tunnel-liner’ com diâmetro de 2,20 m têm uma seção transversal para escoamento das águas de apenas 3,80 m<sup>2</sup>.

Segundo correspondência de 11 de maio de 2012, dirigida pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas ao Ministério da Integração Nacional, contribuiu para a mudança de traçado e solução técnica a interferência da rede projetada com as vias férreas existentes, uma vez que, como dito anteriormente, grande parte da rede atravessa uma área de manobra e manutenção da Ferrovia Centro-Atlântica.

Assim, foi adotado um traçado com travessia das linhas férreas sempre na direção perpendicular (na solução original alguns sub-trechos seriam assentados em paralelo com a ferrovia) mediante a utilização de método não destrutivo (tunnel-liner), sem necessidade de abertura de valas. A consequência dessas alterações foi a diminuição do trecho construído, que deixou de ser 380 m (350 + 30), passando a ser de 266 m, conforme planilha de dimensionamento contida no Ofício GAPRE nº 125/2012, enviado ao Ministério da Integração Nacional em 11 de maio de 2012.

Não obstante o dimensionamento prever a extensão de 266,00m para o serviço de Tunnel Liner, a planilha contratada ajustada continha apenas 250,00m, que foi o valor pago ao final do contrato.

Visando a aprovação da nova solução construtiva adotada pela Prefeitura de Alagoinhas, foi elaborado Relatório de Inspeção nº 65/2012 por parte do Ministério da Integração Nacional em 04 de outubro de 2012. Neste documento foi mais uma vez registrada a execução em desconformidade com o projeto licitado. Além disso, o engenheiro da Secretaria Nacional de Defesa Civil acrescentou que a obra estava paralisada (última medição finalizada em 10 de dezembro de 2010) e que tal situação estaria afetando sobremaneira as instalações construídas até aquela ocasião (poços de visita inconclusos, por exemplo).

Entre 19 de março de 2013 e 27 de novembro de 2013 foram expedidos diversos documentos pelo Ministério da Integração Nacional (três Informações Técnicas e um Relatório de Inspeção) objetivando a análise e a aprovação oficial das alterações operacionalizadas pela Prefeitura, o que restou por ocorrer definitivamente em 21 de março de 2014 (mais de 3 anos depois da última medição processada), através do Parecer Técnico nº 76/2014.

Após isso, o último repasse (R\$600.000,00) para alcance do fim do projeto foi liberado pelo ministério concedente em 05 de junho de 2014.

O reinicio das obras para a sua devida finalização ocorreu a partir de 03 de novembro de 2014 (primeiro dia da competência da Medição nº 05).

Até a medição nº 04 os seguintes serviços tinham sido atestados (mais relevantes – acima de R\$30.000,00):

Tabela 01 – Relação dos principais serviços executados na obra até a 4<sup>a</sup> Medição (85% do valor da medição)

Código	Serviço	Quantidade atestada	Unidade	Preço (R\$)	Valor (R\$)
3.5	Bueiro metálico ARMCO	133,80	M	5.782,70	773.725,26
3.12.1	Forma para galeria em concreto celular	1.401,76	M <sup>2</sup>	47,08	65.994,86
3.12.2	Aço CA-50	23.307,15	Kg	8,40	195.780,06
3.12.4	Concreto estrutural FCK = 25 MPa	148,08	M <sup>3</sup>	420,26	62.232,11

Fonte: 4º Boletim de Medição

Logo, havia sido atestada uma quantidade correspondente a aproximadamente 54% do necessário para execução da obra com os tubos ‘Tunnel-liner’ ARMCO (necessários 250 m). O último repasse seria o necessário para conclusão do objeto.

Deve ser registrado que o 4º Boletim de Medição (de um total de 6) apresentou quantitativos superfaturados, já que os itens 3.12.1, 3.12.2 e 3.12.4 são relacionados à execução antiga (em galerias de concreto), que nunca foram executadas, conforme expuseram os relatórios do Ministério da Integração Nacional, assim como a presente fiscalização. Contudo, esse superfaturamento foi excluído sem qualquer justificativa ou memória de cálculo entre as medições 04 e 05, como forma de acomodar a nova solução proposta para o objeto conveniado.

Em 30 de janeiro de 2015 a obra foi finalizada (último dia da competência do Boletim de Medição nº 6), tendo sido recebida provisoriamente em 05 de fevereiro de 2015. Tal fato ensejou mais uma visita do Ministério da Interação Nacional. O Relatório de Execução do MI emitido em 30 de abril de 2015 asseverou que “Para que a obra apresente plena funcionalidade, faz-se necessário a execução de serviços complementares que surgiram a partir de interferências encontradas quando da execução [fundações do muro da FCA e antiga rede de drenagem]. As etapas referentes ao plano de trabalho encontram-se medidas e executadas, porém necessita ainda de complementações que serão pagas utilizando recurso próprio e saldo do convênio”.

Na aludida medição nº 06 há a atestação de 100% dos quantitativos previstos, o que faz com que a obra alcançasse o valor final de R\$1.746.514,84 para uma execução de 250 m de tubo ‘tunnel liner’\ARMCO.

Após a liberação da 3ª parcela (R\$600.000,00) não existe qualquer documentação relacionada à prestação de contas do convênio.

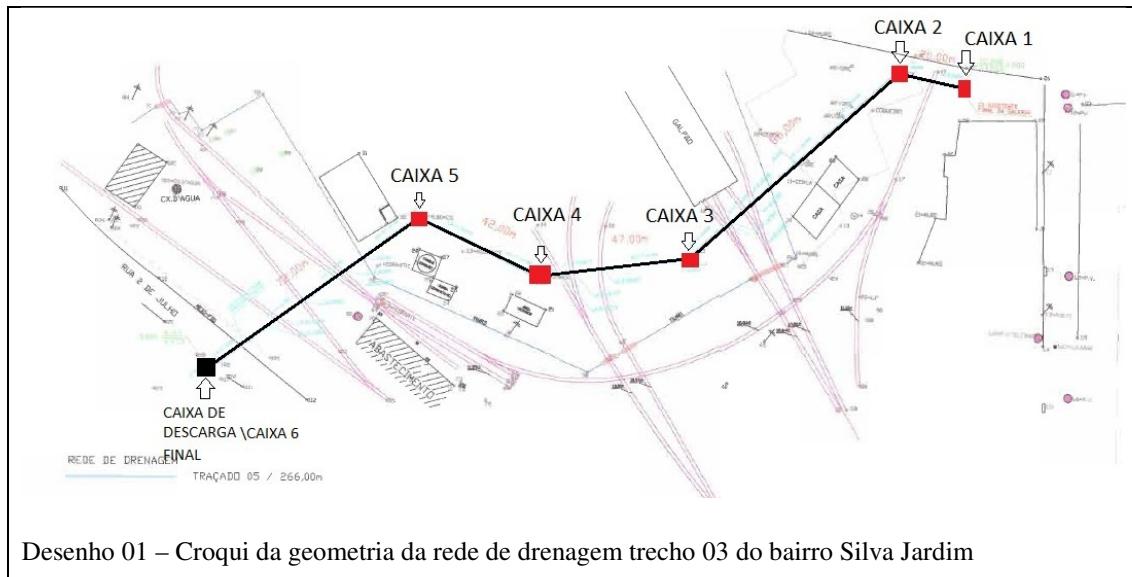
Com relação às informações contidas no Relatório do Ministério da Integração Nacional de 30 de abril de 2015, a CGU mediante a realização de diversas visitas técnicas de inspeção concluiu que o objeto do Convênio em comento não funciona. A conclusão é baseada em severos problemas construtivos encontrados que inviabilizam o escoamento da água drenada consoante parâmetros definidos em projeto.

A conformação final da obra, observada pelo procedimento de inspeção técnica da CGU, é a de 6 caixas de passagem (ou Poços de Visita) com 5 sub-trechos de tubo ARMCO de 2,20 m (declarados pela Prefeitura) de diâmetro.

A tabela a seguir segrega os diversos elementos de projeto:

Quadro 01 – Sub-trechos da obra de drenagem do bairro Silva Jardim					
Sub-trecho	Caixa de saída (referência de localização)	Caixa de chegada	Comprimento de projeto (m)	Comprimento apurado CGU - GPS (m)	Declividade (%) – Apurado Topografia Prefeitura
1	1 (Terreno baldio)	2	20	35	1,93
2	2 (Casa do Sr Pelé)	3	85	64	2,03
3	3 (Primeira Caixa na FCA)	4	47	44	1,72
4	4 (Segunda Caixa na FCA)	5	42	40	-0,03
5	5 (Terceira Caixa na FCA)	6 ou Descarga Final (Rua 2 de julho)	72	71	2,58
TOTAL (m)			266	254	

O croqui abaixo mostra a posição de cada elemento dentro do sistema estudado:



A fim de demonstrar a falta de funcionalidade do projeto, serão feitos comentários dos elementos mais críticos a fim de elucidar a situação encontrada pela fiscalização.

- Sub-Trecho 5 (Entre Terceira Caixa da FCA\Caixa 5 e Rua 2 de julho\Caixa de descarga final)

Este é o último sub-trecho do trecho 3, tendo como função principal a interligação do sistema construído em sede do presente convênio com uma rede de drenagem pré-existente, que se inicia na esquina da Rua Severino Vieira com a Rua 2 de Julho.

Em campo, durante as diversas inspeções técnicas realizadas, pôde-se observar que este sub-trecho é descontínuo, ou seja, não existem tubos ‘tunnel liner’ na região de interseção da rede construída com as fundações de um muro pertencente a Companhia Ferrovia Centro-Atlântica-FCA. Dessa maneira, existem tubos na chegada da caixa 6 (caixa de descarga final) e na saída da caixa 5, não havendo interligação entre os dois elementos. O tubo atualmente encontra-se seco e sem qualquer finalidade, já que seus dois ramos não são conectados.

Ainda que houvesse conexão, o tubo do sub-trecho 5 também não funcionaria. Isto porque a sua cota de assentamento, na caixa 5, está muito acima da cota de assentamento do tubo proveniente do sub-trecho 4 (anterior ou a montante), não sendo possível que a água drenada através deste último seja conduzida ao primeiro apenas por ação da gravidade. A diferença de cota apurada entre as geratrizess superiores dos tubos a montante e a jusante foi de quase dois metros (Cota de saída na caixa de 9,796 – Cota de chegada da caixa de 7,789), para um sub-trecho que deve ter harmônico funcionamento em série, através da gravidade.

As fotos abaixo demonstram a situação encontrada:



Foto 1 - Vista superior da caixa 5. Detalhe da alta cota de saída do tubo metálico, sendo que parte dele não está enterrado. Observa-se que a seção do tubo não fica totalmente disponível dentro da caixa. Na foto seguinte é possível ver a forma como se dá o encontro do tubo com a caixa. Alagoinhas, 25 de abril de 2017.



Foto 02 – Detalhe do tubo do sub-trecho 5 (jusante) no interior da caixa número 05 – Notar tubo ARMCO saindo da caixa sem cota para receber a água drenada através da tubulação a montante (foto posterior). Observar que apenas uma parte da seção do tubo encontra-se dentro da caixa e ainda assim obstruída pelo lixo e pela viga de coroamento da caixa. – Alagoinhas/BA, 30 de março de 2017



Foto 03 – Detalhe da chegada da tubulação a montante (sub-trecho 4) na caixa número 05 – Notar que o tubo encontra-se no fundo da caixa sem cota para lançar a água drenada no sub-trecho a jusante (foto anterior) – Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017



Foto 04 – Detalhe de tubulação descontínua (sub-trecho 5) situada embaixo do muro de propriedade da FCA – Alagoinhas/BA, 25 de abril de 2017

- Sub-trecho 4 (Entre segunda caixa\caixa 4 e a terceira caixa da FCA\caixa 5)

Por conta da impossibilidade deste sub-trecho ser conectado ao sub-trecho à jusante por estar com uma cota inferior, conforme detalhado no item anterior, foi observado acúmulo de água

e lodo nesta fração da rede, diminuindo a área útil definida no cálculo hidráulico para funcionamento do tubo ( $h= 0,65$  m) na máxima vazão de projeto. Dessa maneira, esta parte do sistema, não obstante ser existente, é completamente disfuncional tendo estado inteiramente alagada na ocasião da segunda visita de inspeção por parte da CGU (dia 30 de março de 2017). Somente após a realização de bombeamento, pôde-se observar o interior da rede (dias 25 e 26 de abril de 2017), que se encontrava com grande acúmulo de água. Tal situação contribui também para a proliferação de doenças através de vetores que utilizam a água parada para o seu desenvolvimento e reprodução.

Deve ainda ser acrescentado que, segundo dados da topografia da Prefeitura de Alagoinhas, tal tubo tem declividade negativa (-0,03%), o que em condições normais seria um óbice ao harmônico funcionamento do sistema e uma crassa falha construtiva.

As fotos a seguir elucidam a situação encontrada:



Foto 04 – Interior do sub-trecho 04 a partir da caixa número 05 – Notar acúmulo de água acima da linha média da tubulação instalada (período não chuvoso) – Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017



Foto 05 – Interior do sub-trecho 04 a partir da caixa número 04 – Notar acúmulo de água e muita sujeira acima da linha média da tubulação instalada (período não chuvoso) – Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017

- Sub-trechos 2 e 3 (Entre caixa na casa do Sr. Pelé\Caixa 2, Primeira Caixa da FCA\Caixa 3 e Segunda caixa da FCA\Caixa 4)

A situação destes sub-trechos também é crítica, pela presença de lodo em toda a extensão dos tubos, fazendo com que a seção de projeto seja anulada em algumas situações e a funcionalidade dos tubos reste por ser inócuas.

A seguir fotos da situação encontrada:



Foto 06 – Interior do sub-trecho 03 a partir da caixa número 04 – Notar forte presença de lodo solidificado em toda a extensão da tubulação - Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017



Foto 07 – Interior do sub-trecho 03 a partir da caixa número 03 – Notar forte presença de lodo em toda a extensão da tubulação - Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017



Foto 08 – Interior do sub-trecho 02 a partir da caixa número 02 – Notar que a partir deste sub-trecho se inicia o processo de acumulo de lodo na rede construída - Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017



Foto 09 – Interior do sub-trecho 03 a partir da caixa número 03 – Notar presença de lodo depositado no leito da tubulação - Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017

- Caixa 5 (Última caixa no terreno da FCA – Conecta os sub-trechos 4 e 5 da rede)

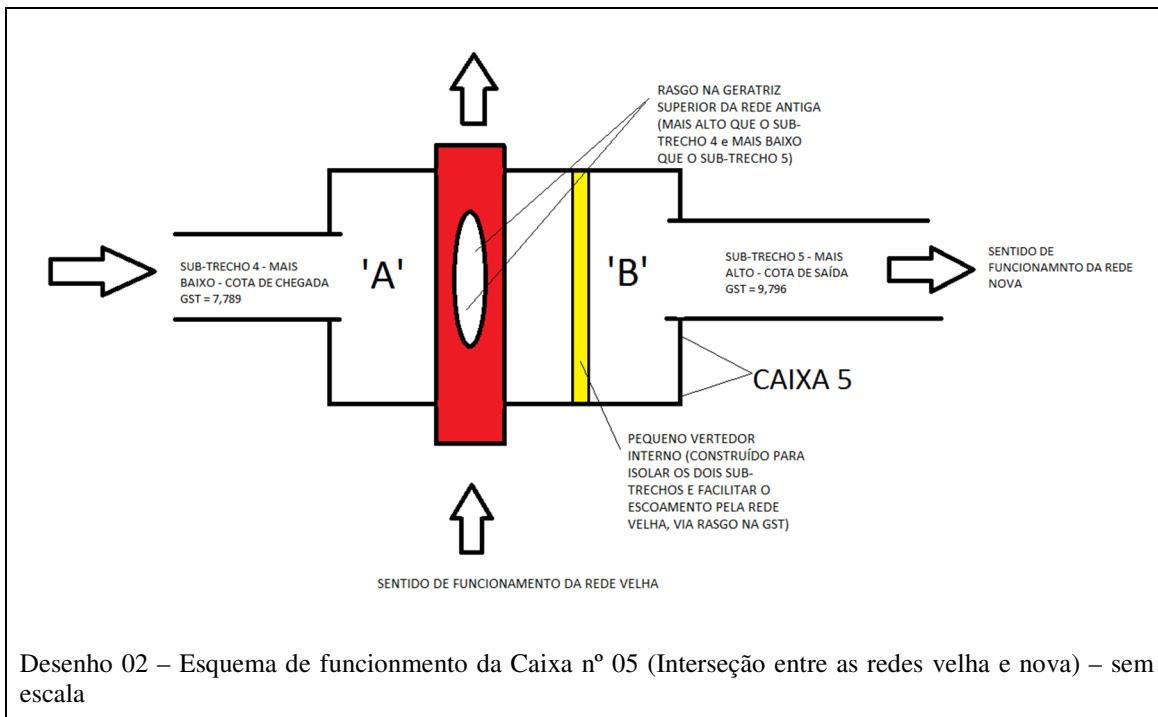
A caixa número 05 localizada dentro de terreno de propriedade da FCA é um dos cernes da observada disfunção global do sistema construído. Isto porque este elemento construtivo foi erigido de forma sobreposta ao traçado da antiga rede de drenagem do bairro Silva Jardim, confeccionada em tijolo cerâmico.

Os projetos aos quais esta CGU teve acesso não informam a existência da antiga rede, tampouco seu traçado. Através da ‘Solicitação de Fiscalização’ nº 16 foi solicitado um ‘as built’ da rede de drenagem velha, contudo, a Prefeitura de Alagoinhas informou que o registro do traçado da rede antiga não se encontra nos arquivos da Secretaria de Infra-Estrutura.

A antiga rede somente foi interceptada na ocasião do início das obras, já que o primeiro Relatório de Execução Física (elaborado pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas) registra detecção de rede antiga durante as atividades de escavação.

Por alguma motivação técnica não documentada, foi feita a opção de construção da Caixa 05 de forma sobreposta ao traçado da antiga rede, o que faria com que os dois sistemas (o novo, em tubo ARMCO e o velho, em tijolo) funcionassem em paralelo de forma concomitante. Contudo, o problema de cotas topográficas, já descrito aqui, inviabilizaria por completo o funcionamento da caixa 5 através do mecanismo da gravidade (recebendo água drenada da tubulação antiga e da nova), uma vez que o sub-trecho 5 da rede (tubo ARMCO) está em cota muito acima do sub-trecho a montante. Tal problema também ocorre com a antiga galeria existente, que intercepta a caixa número 05 em cota acima da tubulação afluente e em cota abaixo da tubulação efluente.

Na tentativa de escoar as águas pluviais do sub-trecho 4, foi criado um sub-sistema de represamento na caixa 05 a fim de que a água acumulada no seu interior vertesse para dentro da galeria antiga (em cota mais alta) através de um rasgo na geratriz superior do tubo da tubulação velha, conforme desenho esquemático abaixo:



Assim, as águas pluviais chegam à caixa 05, no compartimento ‘A’ indicado acima, provenientes do sub-trecho quatro; ficam represadas no compartimento por conta do vertedor criado; e têm seu volume acumulado até chegar à cota da geratriz superior da drenagem antiga (em vermelho), quando então entram na tubulação velha e escoam. Caso o volume de água seja muito alto e a drenagem antiga não consiga escoá-lo em sua integridade, a altura da acumulação se eleva até chegar ao topo do vertedouro, quando então passam ao compartimento ‘B’, onde também irá se acumular até chegar na cota inferior do ‘Tunnel Liner’ do sub-trecho cinco.

Dessa forma, o último sub-trecho da drenagem antiga teria contribuição do seu trecho original à montante e da nova rede construída em tubo ARMCO.

Por questões hidráulicas, a configuração proposta para funcionamento dos dois sistemas inviabiliza por completo o escoamento da água no sistema ARMCO durante período de chuva intensa. Isto porque durante um processo de deflúvio intenso não será possível que a água oriunda da nova rede de drenagem acesse a rede antiga pelo mecanismo de vertedouro criado, já que poderá haver pressão da água drenada pela rede antiga de dentro para fora (pressão dinâmica) em virtude dessa rede antiga ser de pequena capacidade de escoamento. Tal processo funciona como uma rolha nos dois sistemas, provocando alagamentos recorrentes na região do bairro do Silva Jardim. Numa situação de chuva moderada, o sistema novo tende a funcionar como um depósito subterrâneo de água de chuva, já que a lâmina d’água pode não alcançar a cota do ‘vertedouro’ criado.

A seguir, registro fotográfico da Caixa 05 e seus elementos internos:



Foto 10 – Vertedouro interno da Caixa 05 para represamento da água de chuva oriunda da rede nova – Alagoinhas\BA, 25 de abril de 2017



Foto 11 – Rasgo na geratriz superior do tubo na rede antiga para recebimento do volume drenado pela rede nova (tubo ARMCO) – Alagoinhas\BA, 25 de abril de 2017

#### - Outras caixas 4, 3, 2 e 1

Observou-se sujeira excessiva em todas as caixas inspecionadas, com vestígios construtivos e excesso de lodo e lixo, prejudicando a já comprometida capacidade do sistema ora analisado.



Foto 12 – Acúmulo de sujeira e lixo na caixa 4 – Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017



Foto 13 – Porta e vegetais na caixa 1 – Alagoinhas\BA, 30 de março de 2017



Foto 13 – Pedaços de madeira usados no escoramento da caixa 02 ainda permanecem no seu interior – Alagoinhas\BA, 26 de abril de 2017

#### - Conclusão

Por fim, conclui-se após apresentação de todos os elementos documentais, registros fotográficos, além do exame do sistema, que o capital investido em sede do Convênio MIN nº 704310/2009 está severamente comprometido, devendo ser avaliado o que e como poderá ser aproveitado a fim de que a região beneficiada possua rede de drenagem em efetivo funcionamento.

Deve se enfatizar que dentre as possíveis causas para o malogro do sistema estão falhas de execução ou de dimensionamento. A alteração da solução construtiva promovida pela Prefeitura de Alagoinhas, na qual as galerias de concreto foram substituídas pelo tubo ARMCO acarretou um aprofundamento da rede, já que as galerias de concreto tiveram uma declividade no dimensionamento de 0,25%, contra 1% dos tubos ARMCO ( $L = 266$  m). A rede original em galerias de concreto apresentaria um desnível total de cotas da ordem de 0,875 m ( $L_{Licitado} = 350$  m, com declividade de 0,25%) , enquanto que a nova solução um desnível de 1,80m ( $L_{Modificado S/ Sub-Trecho Final} = 180$  m, com declividade de 1%), o que seguramente contribuiu para a insólita situação da caixa 05.

Uma observação importante deve ser feita para que se evidencie que as falhas identificadas não são exclusivamente decorrentes da má execução mas também podem ser de falhas ou inconsistências de projeto. Da análise do dimensionamento do sistema, apresentado pela PMA, observou-se que foram previstas declividades de 1% entre os sub-trechos, enquanto que o projeto geométrico previa declividades de 0,5%. Tal inconsistência pode ter contribuído para a má execução e disfunções já narradas.

Com relação à iniciativa de Prefeitura de aplicar sanções à empresa, esta CGU não detectou nenhuma ação neste sentido

Por fim, tendo em vista os fatos observados, conclui-se pela perda do todo o recurso público investido já que a obra não cumpre, sob qualquer aspecto, objetivo para o qual foi proposta.

Contudo, o prejuízo total não se exaure somente nesta análise, uma vez que co-existe prejuízo potencial que pode superar o valor original do projeto, da ordem de R\$1.944.829,17. Dessa forma, não obstante os problemas já detectados, para que o sistema passe a operar como deve, será necessário que a obra passe por uma reavaliação da sua concepção, o que demandará novos custos com projetos, consultorias, novas licitações e o valor de uma nova obra (com traçado coincidente ou alternativo em relação ao original).

Esta constatação deve ser lida de forma combinada com a anterior, relacionada à não conclusão das obras.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

A Prefeitura de Alagoinhas apresentou, em 13 de setembro de 2017, uma única manifestação acerca das irregularidades identificadas na execução desta obra, a qual encontra-se integralmente reproduzida no campo “Manifestação da Unidade Examinada” da constatação 2.1.1. deste relatório, sendo desnecessária e repetitiva sua transcrição novamente neste tópico.

## **Análise do Controle Interno**

A análise da Manifestação apresentada pela Prefeitura de Alagoinhas encontra-se no campo “Análise do Controle Interno” da constatação 2.1.1. deste relatório.

## **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. Cláusulas restritivas e publicidade deficiente no processo licitatório Concorrência Pública nº 05/2009.**

#### **Fato**

O Convênio MI nº 704310/2009 tem como objeto a implementação de obras de macrodrenagem no bairro Silva Jardim, em Alagoinhas\BA. Tendo sido assinado em 19 de agosto de 2009, o instrumento estabeleceu a transferência de R\$1.890.000,00 do Ministério da Integração Nacional para a Prefeitura Municipal de Alagoinhas.

Foram constatadas irregularidades relacionadas à condução do processo licitatório Concorrência Pública nº 05/2009, certame realizado pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas para a contratação de empresa visando a implantação do trecho 3 do canal de macrodrenagem do bairro Silva Jardim. Com uma proposta de R\$1.870.541,41, a empresa MFP Construtora (CNPJ nº 07.354.356/0001-72) foi consagrada vencedora do certame. Abaixo, as irregularidades encontradas pela análise do procedimento licitatório em questão.

#### A – Vínculo do Responsável Técnico

O Edital estabeleceu no seu item 8.1.3, quesito VII, que a comprovação de vínculo existente entre o profissional apresentado como responsável técnico da obra (detentor dos atestados apresentados na fase de habilitação) e a empresa postulante a obra deveria ser feita mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I – CTPS ou Ato constitutivo para o caso de dirigentes;

II – Ficha de registro de empregado;

III – GFI relativa ao mês de entrega das propostas.

No entender deste órgão de controle a comprovação poderia ser feita também por contrato de trabalho regulado pela legislação civil, relação de responsáveis técnicos da empresa registrados no CREA na data da entrega dos documentos à habilitação ou até mesmo por uma promessa de contratação futura por parte do profissional. Associado a estes documentos, seria necessário também uma declaração de disponibilidade do profissional concordando com a sua inserção na equipe da obra (redundante para o caso de promessa de contratação futura), conforme exigido no quesito VII, do item 8.1.3 do Edital.

Assim, tal dispositivo editalício representa situação clara e restrição à competitividade já que estabelece apenas um pequeno conjunto de situações (e não todas) para reconhecer a relação

de pertinência do profissional apresentado com o quadro permanente da empresa participante do certame.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União tem se pronunciado de forma reiterada neste sentido, tornando a situação já pacificada, conforme se evidencia através dos Acórdãos 2.656/2007, 800/2008, 2.882/2008, 103/2009, 1.710/2009, 1.557/2009, todos do Plenário, Súmula TCU 272/2012 e Acórdão n° 1.447/2015-Plenário.

#### B – Exigência de Administrador de Empresa

Estabelece o item 8.1.3, quesito IX, do Edital, que a empresa deverá apresentar um Administrador de Empresas no seu quadro técnico. A comprovação do vínculo entre a empresa e o profissional deverá ser feita mediante a apresentação de contrato social ou carteira profissional, acompanhada da GFIP, relação de empregados e registro do profissional no Conselho Regional de Administração.

Observa-se, no caso desta incomum exigência, excessivo formalismo associado com completa ausência de nexo entre objeto licitado e contribuição objetiva do profissional exigido para qualidade técnica da obra, somente contribuindo para a desclassificação de empresas do certame.

Além disso, a lei de licitações somente faz referência ao “pessoal técnico especializado” (art. 30, § 6º) como item possível a ser exigido durante a licitação, sendo omissa no que se refere aos cargos de gestão (no caso, o Administrador de Empresas).

#### C – Certidão do Banco Central - CADIN

Sem qualquer respaldo na lei de licitações, tal certidão injustificadamente exigida no item 8.1.4, quesito VII, do Edital, não poderia ser cobrada num processo licitatório envolvendo obras de engenharia.

A denominada Certidão Negativa junto ao CADIN, segundo informações contidas no próprio site do Banco Central, seria necessária para os casos de realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos; concessão de incentivos fiscais e financeiros; e celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos (art. 6º, da Lei Federal n.º 10.522/02). Compõem o cadastro pessoas físicas e jurídicas que sejam responsáveis por obrigações vencidas e não pagas junto a órgãos da Administração direta e indireta; ou que tenham problemas cadastrais junto à Receita Federal.

No caso da licitação ora analisada, não faria qualquer sentido a exigência da certidão, já que o seu edital exigiu todas as certidões habitual e tradicionalmente exigidas em licitações (Receita Federal, INSS, Receita Municipal, Receita Estadual e FGTS) para uma verificação da situação da empresa junto aos diversos órgãos arrecadadores; além de certificado cadastral da empresa na Receita Federal, o qual se denomina de CNPJ. Em casos concretos, têm se observado a exigência de tal certidão para pessoas jurídicas de direito público e gestores públicos em relações com a Administração pública federal, e não para contratações de empresas executoras de obras públicas.

Além do conteúdo incompatível com a natureza da relação estabelecida pela licitação, deve-se registrar que a obtenção da certidão em comento somente é realizada por meio presencial, o que constitui em evidente dificuldade para a participação de empresas que não tenham domicílio em cidades que possuam unidades do Banco Central em funcionamento.

Logo, não seria necessária a sua emissão para fins de contratação de empresa por Ente Federativo, não havendo lastro legal, tampouco justificativa lógica, para a sua solicitação no ato administrativo presentemente verificado.

#### D – Publicidade deficiente

O extrato do Edital de Licitação relacionado ao procedimento licitatório Tomada de Preços 05/2009 fora publicado apenas no Diário Oficial da União (05 de outubro de 2009) e jornal de grande circulação (Correio, em 02 de outubro de 2009), não tendo sido publicado no Diário Oficial do Estado (exigência do art. 21, da lei Federal 8.666/93), prejudicando a ampla publicidade do certame, e por conseguinte, o seu caráter competitivo.

Deve-se registrar que a empresa MFP Engenharia foi a única participante do certame licitatório Concorrência pública nº 05/2009.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

##### **“ A) Irregularidades nos processos licitatórios.**

Diante da similaridade e repetição de problemas verificados em todos os editais de licitação de obras promovidos pela Gestão anterior, reunimos nesse tópico os esclarecimentos que entendemos pertinentes.

Inicialmente não podemos deixar de reiterar que todos os processos questionados foram conduzidos integralmente pela gestão anterior, responsável por sua homologação e lisura. A atual Gestão não efetuou qualquer medição ou pagamento nestas obras. Quando assumimos a administração municipal, as obras já estavam paralisadas ou, conforme o caso, dadas como concluídas.

Não há que se cogitar, também, nesses casos, em qualquer responsabilidade, civil ou administrativa, do ente público - o Município de Alagoinhas. A responsabilidade nesses casos é do agente público envolvido, considerando que as normas constitucionais, legais e infralegais aplicáveis se direcionam ao gestor da época, a quem se imputa, em regra, a responsabilidade pela prestação de contas e de eventuais desvios ou irregularidades, conforme já ressaltado nesta manifestação.

Ademais, entendemos que eventual deficiência na licitação, admitida para permitir a argumentação, não resulta, por si só, na conclusão imediata de prejuízo, nulidade ou necessidade de devolução de recursos. Não há, registra-se, alegação de sobrepreço ou prejuízo nesse sentido, impondo agora ao Município a adoção das medidas para a responsabilização

dos envolvidos, resarcimento e conclusão das referidas obras - cujos procedimentos já se encontram em andamento.

Noutro sentido, com relação às exigências restritivas, constantes nos editais, cumpre-nos esclarecer que nenhuma delas vem sendo exigida pela atual gestão.

Nos casos questionados pelos técnicos da CGU, em consonância as recentes decisões do TCU, não podemos deixar de registrar que existem controvérsias e divergência de entendimentos sobre alguns pontos, sobretudo no que se refere à efetiva capacidade das exigências questionadas de restringir efetivamente a competição.

Em muitos casos, o próprio TCU reconhece a irregularidade dessas exigências, mas declara que não houve prejuízos, nem a necessidade de anulação do certame, emitindo determinação para que nos próximos editais estas exigências sejam retiradas.

Não se afigura muito claro e evidente, por exemplo, que a cobrança do valor de R\$300,00 para adquirir um edital de licitação de obra no valor de R\$20 milhões, seja, por si só, suficiente para impedir a participação de empresas do ramo e com capacidade para participar do referido certame.

O mesmo se diz da exigência de visita técnica para conhecimento das condições de terreno, vedação a participação de consórcios e todas as outras questionadas no relatório. Reforça este argumento o fato de nenhum desses itens ter sido objeto de questionado ou impugnação. Eventual empresa que se sentisse prejudicada efetivamente impugnaria o edital - o que não ocorreu.

O mesmo argumento pode ser utilizado para todas as exigências questionadas que, repete-se, foram realizadas pela gestão anterior e não são lançadas nos editais das licitações promovidas pela atual gestão. O que parece ter ocorrido foi uma repetição de exigências muito comuns em anos anteriores em todo o país. Essas exigências, entretanto, apesar de atualmente condenáveis, não são, por si só, suficientes para concluir que houve efetiva restrição ao caráter competitivo das licitações, até porque contra elas não houve qualquer impugnação.

Além disso, houve publicação em diário oficial do Município, jornal de grande circulação e Diário Oficial da União, com abrangência superior ao do próprio Diário Oficial do Estado, atendendo ao princípio da publicidade.

Desta forma, impõe-se, nesse aspecto, a delimitação da responsabilidade, limitando-as aos antigos gestores.”

## **Análise do Controle Interno**

A manifestação do gestor foi genérica, tentando abranger de um modo geral as irregularidades encontradas pela CGU nos processos licitatórios analisados quando da fiscalização.

A ocorrência de cláusulas restritivas pontuais não necessariamente implica em uma reduzida participação de interessados no certame. Contudo, o que se observou nesta licitação e em diversas outras no município, foi a reunião de diversas cláusulas com esta natureza, que, reunidas certamente impuseram obstáculos à ampla participação de interessados.

Em que pese a atual gestão informar que estas exigências indevidas constantes em editais anteriores não fazem mais parte dos editais formulados pela atual gestão, este fato não elide a constatação, haja vista que tais cláusulas foram exigidas e culminaram em uma reduzida participação de interessados na disputa da licitação em análise. No caso desta obra, conforme relatado na constatação, apenas um licitante participou do processo.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, foram verificadas irregularidades na contratação e execução das obras de macrodrenagem no bairro Silva Jardim, em Alagoinhas\BA.

Além da verificação de cláusulas restritivas no edital que restringiram a ampla competitividade do certame, foi identificado ainda que as obras não foram totalmente concluídas conforme o projeto, bem como ocorreram graves erros construtivos que impedem o funcionamento adequado do sistema de drenagem, e colocam em risco todo o montante pago pela obra, ou seja, R\$ 1.944.829,17.

**Ordem de Serviço:** 201700811

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ALAGOINHAS -FMSA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 4.598.257,44

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 27 a 31 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do programa/ação 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade pelo município de Alagoinhas/BA.

A ação de controle teve o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais vinculados à oferta de Terapia Renal Substitutiva – TRS a usuários do Sistema Único de Saúde – SUS do município fiscalizado e de outros integrantes da sua microrregião de saúde em 2015 e 2016, cujo contrato celebrado previu despesas anuais no valor de R\$ 4.598.257,44.

Por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas, avaliou-se a contratualização de serviços de hemodiálise, os preços praticados com referência aos preços governamentais, além dos controles na expedição de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade/Custo (APAC) e no registro da quantidade de procedimentos de diálises realizados no Sistema SIA-SUS.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

## **2.2.1. Avaliação do Credenciamento nº 03/2013 e do Contrato nº 214/2013.**

### **Fato**

O Credenciamento nº 03/2013, vinculado ao procedimento administrativo nº 4.909/2013, foi efetuado com o objetivo de contratar pessoa jurídica para prestar serviços de nefrologia, patologia clínica e terapia renal substitutiva para os usuários do Sistema Único de Saúde – SUS do município de Alagoinhas/BA e dos municípios pactuados, a fim de assegurar promoção e assistência à saúde de forma complementar ao atendimento realizado na rede pública.

Os procedimentos clínicos, cirúrgicos e os materiais objeto do credenciamento foram devidamente especificados. Foram discriminados no processo os seguintes serviços:

- exames bioquímicos;
- exames hematológicos e hemostasia;
- exames sorológicos e imunológicos;
- exames hormonais;
- exames toxicológicos/monitoração terapêutica;
- exames radiológicos de tórax e mediastino;
- consultas médicas;
- tratamento dialítico, incluindo sessões de hemodiálise, sendo no máximo três sessões semanais, manutenção e acompanhamento domiciliar do paciente e treinamento de paciente submetido à diálise peritoneal;
- acessos para diálise.

Ao procedimento do credenciamento foi dada ampla divulgação no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação, nos termos da legislação vigente para processos de inexigibilidade de licitação.

No credenciamento somente foram admitidas a participar pessoas jurídicas sediadas no município de Alagoinhas/BA. Por conseguinte, somente a Clínica Hemovida Serviços de Nefrologia e Hemodiálise Ltda (CNPJ 04.805.100/0001-46) foi credenciada, haja vista ser a única empresa prestadora desse serviço no município,

Avalia-se que o credenciamento de empresas localizadas no município de Alagoinhas observou os princípios da economicidade e da eficiência, porquanto o credenciamento de empresas localizadas em outros municípios acarretaria em custos adicionais com passagens, hospedagem e alimentação para pacientes não abrangidos pela assistência do Tratamento Fora do Domicílio – TFD, instituído pela Portaria nº 55 da Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde, haja vista a possibilidade de tratamento na localidade da residência dos pacientes.

Desse modo, a realização de credenciamento mais amplo far-se-ia necessária na hipótese de capacidade instalada insuficiente de empresas locais para atender à demanda estimada nesse procedimento administrativo, fato não identificado, conforme o consignado neste Relatório.

A Comissão Especial de Contratualização foi instituída para realizar inspeção nas empresas consideradas habilitadas e qualificadas, com base em critérios e padrões de conformidade da segurança do trabalhador, preservação da saúde pública, qualidade do meio ambiente e dos serviços de saúde, segundo o Programa Nacional de Avaliação de Serviço de Saúde, na legislação em vigor e nas normas e orientações emitidas pelo Ministério da Saúde no âmbito do programa de Humanização do SUS.

Em 23 de outubro de 2013, a comissão efetuou inspeção “in loco” na Clínica Hemovida e emitiu relatório de inspeção técnica no qual apresentou as seguintes considerações:

- no que concerne à capacitação técnica, gestão de atenção à saúde e gestão organizacional considerou a Hemovida qualificada, pois a mesma dispunha de equipe especializada e regulamentada pelos conselhos profissionais;
- no que tange à estrutura física e funcional, a comissão reputou as instalações e espaços reservados à realização dos procedimentos garantidores do acolhimento adequados aos usuários. Portanto, os ambientes de maneira geral foram avaliados como em conformidade com os critérios estabelecidos pela ANVISA;
- quanto à qualidade, estado e resolutividade dos equipamentos, observou que os equipamentos dispunham de manutenções preventivas e corretivas, preservando a qualidade e funcionalidade dos equipamentos;
- em relação ao atendimento aos usuários do SUS, constatou a regularidade no atendimento e de forma igualitária aos usuários SUS, Planos de Saúde e particulares, baseando-se em um atendimento humanizado.

Fundamentado nos critérios classificatórios determinados no Edital de Credenciamento nº 03/2013, a Clínica Hemovida obteve percentual de 74,5% na inspeção realizada pela Comissão Especial de Contratualização, correspondente ao conceito “Bom”, sendo classificada como apta a prestar os serviços indicados no procedimento de credenciamento.

Em 22 de novembro de 2013, foi emitido Parecer Jurídico nº 117/2013 o qual constatou que o procedimento cumpriu os requisitos estabelecidos pela Lei 8.666/93, Lei nº 8.080/90, Lei Federal nº 8.142/90 e, pelos parâmetros legais referentes à matéria, opinou pela homologação do procedimento.

A Comissão Permanente de Licitação, em 22 de novembro de 2013, declarou a empresa Hemovida credenciada e adjudicou-lhe o objeto, no valor de R\$ 4.589.249,64, para o período de 12 meses, sendo considerado na determinação do preço os valores constantes na Tabela de Procedimentos, Medicamentos Órteses, Próteses e Materiais Especiais do SUS, como referência aos serviços a serem prestados. Em 25 de novembro de 2013, o credenciamento foi homologado pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA.

Em 02 de dezembro de 2013, foi formalizado o Contrato nº 214 entre a Prefeitura de Alagoinhas/BA, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, e a Hemovida Serviços de Nefrologia e Hemodiálise Ltda., com objetivo de prestar serviços especializados em

nefrologia, patologia clínica e terapia renal substitutiva aos usuários do SUS do município de Alagoinhas/BA com vigência de 12 meses.

Decorrido o período de 12 meses, foi firmado Termo Aditivo 099/2014, em 02 de dezembro de 2014, com objetivo de prorrogar o prazo de vigência, suprimir, acrescer e reajustar o valor do contrato.

O prazo de vigência do contrato foi prorrogado por 12 meses, foram suprimidos itens no valor de R\$ 175.105,92 (anual), acrescidos outros serviços no valor de R\$ 40.991,76 (anual) e reajustados o preço de procedimentos correspondendo a uma elevação de R\$ 134.121,96 em 12 meses. A supressão, acréscimo e reajuste nos preços dos serviços prestados alteraram o valor contratual anual para R\$ 4.598.257,44, representando uma elevação de 0,19% no valor total do contrato.

Em 03 de dezembro de 2015, foi celebrado o Termo Aditivo nº 108 que prorrogou a vigência do contrato para mais 12 meses. E em 02 de dezembro de 2016 foi novamente ajustado o Termo Aditivo nº 94 que prorrogou a vigência do referido acordo por 12 meses, perfazendo em 02 de dezembro de 2017, quatro anos de cobertura contratual.

No que diz respeito ao atendimento destinado aos usuários do SUS, a equipe de fiscalização constatou a regularidade no atendimento em relação aos pacientes de Planos de Saúde e particulares, de forma igualitária e humanizada.

## **2.2.2. Análise da compatibilidade da capacidade instalada da clínica com o número de procedimentos de diálise contratados.**

### **Fato**

Mediante visita realizada pela equipe de fiscalização à Clínica Hemovida, entre os dias 28 a 30 de março de 2016, bem como a partir de informações disponibilizadas pela sua administração, verificaram-se 34 equipamentos de hemodiálise em utilização.

No contrato celebrado entre a clínica Hemovida e a Prefeitura de Alagoinhas/BA, foram previstos mensalmente 1.900 procedimentos de hemodiálise para pacientes que realizam 03 sessões por semana; 26 procedimentos de hemodiálise para pacientes que realizam 01 sessão por semana; 15 procedimentos de hemodiálise para pacientes portadores de HIV que realizam 03 sessões por semana; e 07 procedimentos de hemodiálise para pacientes portadores de HIV que realizam 01 sessão por semana. Portanto, o contrato estipula a realização de 1.948 sessões de hemodiálise por mês, totalizando 23.376 sessões por ano.

No decorrer dos exercícios de 2015 e 2016 foram realizados os seguintes quantitativos de procedimentos de hemodiálise pela clínica Hemovida:

***Tabela: Quantidade de Procedimentos de Hemodiálise realizados pela Clínica Hemovida nos exercícios de 2015 e 2016.***

	PROCEDIMENTOS DE HEMODIÁLISE REALIZADOS
--	---

SESSÕES POR SEMANA	PREVISTO ANUAL	REALIZADO 2015	% (2015)	REALIZADO 2016	% (2016)
Até 3	22.800	21.356	93,66	20.845	91,42
Até 1	312	476	152,56	727	233
Até 3	180	38	21,11	212	117,77
<i>Portadores de HIV e/ou hepatite B ou C</i>					
Até 1	84	0	0	0	0
<i>Portadores de HIV e/ou hepatite B ou C</i>					
	23.376	21.870	93,55	21.784	93,20

**Fonte:** Informações prestadas pela Clínica Hemovida em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 06 (Boletim de Produção Ambulatorial-BPA).

A clínica Hemovida funciona nos dias de segunda-feira, quarta-feira e sexta-feira em três turnos, e nos dias de terça feira, quinta-feira e sábado em dois turnos, conforme especificado a seguir:

**Quadro: Dias e turnos de funcionamento da Clínica Hemovida.**

Turno de funcionamento	Entrada	Saída	Quantidade de Sessões (34 máquinas x 3 dias)
Segunda/quarta e sexta - 1º turno	06:00 horas	10:00 horas	102
Segunda/quarta e sexta - 2º turno	11:00 hora	15:00 horas	102
Segunda/quarta e sexta - 3º turno	15:30 horas	19:30 horas	102
Terça/quinta e sábado - 1º Turno	06:30 horas	10:30 horas	102
Terça/quinta e sábado - 2º Turno	11:30 hora	15:30 horas	102
Capacidade instalada semanal			510
Capacidade instalada mensal (semanal x 4)			2.040
Capacidade instalada anual (mensal x 12)			24.480

Fonte: Informações prestadas pela clínica.

Tendo em vista o funcionamento das 34 máquinas de hemodiálise em três turnos durante três dias da semana (2<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> feiras), e em dois turnos durante outros três dias da semana (3<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> feiras e sábado), é possível realizar 510 sessões por semana, 2.040 sessões por mês, e calcular-se, portanto, a capacidade máxima anual de 24.480 sessões de hemodiálise.

Diante do exposto, pode ser aferido que a clínica Hemovida apresenta capacidade instalada adequada para atender à demanda dos pacientes com doença renal crônica por hemodiálise, haja vista as 21.870 e 21.784 sessões de hemodiálise realizadas, respectivamente, em 2015 e 2016 terem representado 89,34% e 88,98% da sua capacidade instalada anual, em conformidade como previsto no Credenciamento nº 03/2013 e no Contrato nº 214/2013.

Acrescenta-se ao relatado que a clínica dispõe dos ambientes: consultório; posto de enfermagem com visão total de todas as poltronas/leitos dos pacientes que se submetem ao procedimento de hemodiálise; sala de recuperação e atendimento de emergência; área para

guarda dos pertences dos pacientes; sala de espera para pacientes e acompanhantes; área destinada a arquivo; sanitário para pacientes; sanitário para funcionários; depósito de material de limpeza; sala para hemodiálise com área para lavagem de fístulas; equipamentos para aferição de medidas antropométricas dos pacientes; incluindo balança própria para cadeirantes e pessoas com necessidades especiais; sala reservada para hemodiálise de pacientes com sorologia positiva para hepatite B e outras doenças infecto contagiosas.

Por fim, registra-se que a clínica também possui quadro clínico composto por: 04 médicos em atuação, sendo 03 nefrologistas e 01 cirurgião vascular, e 47 funcionários, sendo, 03 enfermeiros, 29 técnicos de enfermagem, 02 recepcionistas, 05 auxiliares de serviço geral, 01 psicólogo, 01 técnico em manutenção, 01 auxiliar de manutenção, 01 administrador, 01 almoxarife, 01 assistente administrativo, 01 nutricionista e 01 assistente social.

### **2.2.3. Divergência entre o número de sessões de hemodiálise que constam nos processos de pagamento e as sessões informadas no Controle de Frequência Individual de Tratamento Dialítico (CFID) e fichas de Diálise.**

#### **Fato**

O contrato nº 214/2013, celebrado em 02 de dezembro de 2013, entre o município de Alagoinhas/BA e a Clínica Hemovida - Serviços de Nefrologia e Hemodiálise Ltda, inscrita no CNPJ sob o nº 04.805.100/0001-46, teve por objeto a prestação de serviços especializados em nefrologia, patologia clínica e terapia renal substitutiva aos usuários do Sistema Único de Saúde -SUS do município de Alagoinhas/BA.

O valor total contratado foi estimado em R\$ 4.589.249,64 para um período de 12 meses. Mediante os Termos Aditivos nº 099/2014 e nº 108/2015, foram prorrogados os prazos de vigência para 03 de dezembro de 2015 e, posteriormente, para 04 de dezembro de 2016.

O objeto deste trabalho de fiscalização, no que diz respeito à execução do referido contrato, se ateve apenas aos serviços especializados em nefrologia, mais precisamente ao tratamento dialítico, mediante a realização do procedimento de hemodiálise na modalidade de 1 a 3 vezes por semana durante os exercícios de 2015 e 2016.

Isso porque o montante de R\$ 4.207.809,60, referente à execução dos procedimentos de hemodiálise, representou aproximadamente 92% do valor total contratado para cada exercício fiscalizado. Informa-se que o valor unitário contratado para realização da sessão de hemodiálise foi de R\$ 179,03 e de R\$ 265,41 para pacientes portadores de HIV, os quais foram estabelecidos na Tabela de Procedimentos do Sistema Único de Saúde.

Para a realização deste procedimento é necessário que os pacientes sejam cadastrados e admitidos pela Central de Regulação do município para posterior emissão das Autorizações de Procedimentos Ambulatoriais (APAC), que possuem validade de até três meses. As

APAC são processadas no Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde (SIA-SUS).

Na APAC consta o procedimento médico que pode ser realizado pelo paciente como também o seu quantitativo. Ela é emitida pela empresa contratada, a Hemovida, que fica responsável por enviar cópia à Central de Regulação para ser autorizada pelo médico regulador.

Para as análises atinentes ao exercício de 2015, foram selecionados os processos de pagamento nº 1175 e nº 7849, respectivamente, relativos à produção de dezembro de 2014 e à produção de agosto de 2015. E, com referência ao exercício de 2016, foram selecionados os processos de pagamento nº 5651, nº 8905 e nº 9643 associados, respectivamente, à produção de maio, setembro e outubro de 2016.

A partir destes processos obteve-se uma amostra não probabilística de pacientes com doença renal crônica submetidos à hemodiálise. Foram selecionados 50 pacientes referentes ao exercício de 2015 e 51 pacientes referentes a 2016, o que representou, respectivamente, 23% e 22% em relação ao total de pacientes atendidos em cada exercício.

Para cada um destes pacientes, foi feito o cotejamento do número de sessões de hemodiálise obtida nos processos de pagamento com o quantitativo de sessões registradas em documentos dos seus prontuários.

Mediante esta análise, verificou-se que, em alguns casos, houve divergência entre o número de sessões de hemodiálise registradas nos prontuários e nos processos de pagamento, conforme demonstrado a seguir:

***Tabela: Divergências encontradas entre prontuários e processos de pagamento (2015).***

APAC	MÊS DE PRODUÇÃO	Nº DE SESSÕES		
		PRONTUÁRIO	PROCESSOS DE PAGAMENTO	DIVERGÊNCIAS
291420555638-3	dez/14	14	1	- 13
291420555617-4	dez/14	13	11	- 2
291420555680-1	dez/14	13	12	- 1
291520232191-1	ago/15	14	13	- 1
291420555658-1	dez/14	3	6	+ 3
291520232152-6	ago/15	14	13	- 1
291520232237-3	ago/15	4	7	+ 3
241420379879-8	dez/14	9	14	+ 5
291420555632-8	dez/14	15	14	- 1
291520232164-7	ago/15	15	13	- 2
291520232199-9	ago/15	14	13	- 1
291520444013-7	ago/15	14	13	- 1
291520444025-8	dez/14	9	11	+ 2
291520232251-6	ago/15	14	13	- 1
291420555675-7	ago/15	11	10	- 1
291420555675-7	dez/14	14	13	- 1
		<b>190</b>	<b>177</b>	<b>- 13</b>

**Fonte:** Processos de pagamento 1175 e 7849, Prontuários dos pacientes da amostra selecionada.

Conforme tabela anterior, verificou-se que, em 2015, o número total de sessões pagas se apresentou inferior ao número de sessões registradas em controles de procedimentos existentes nos prontuários dos pacientes da amostra analisada.

Ainda que, neste caso, não tenha havido prejuízo ao erário, observa-se, contudo, uma divergência de dados nos controles utilizados para realização do procedimento, os quais devem subsidiar o faturamento pelos serviços prestados.

**Tabela: Divergências encontradas entre prontuários e processos de pagamento (2016).**

APAC	MÊS DE PRODUÇÃO	Nº DE SESSÕES		
		PRONTUÁRIO	PROCESSOS DE PAGAMENTO	DIVERGÊNCIAS
291620484624-7	out/16	13	12	- 1
291620484570-8	out/16	14	13	- 1
291620484631-3	out/16	15	13	- 2
291620270664-8	set/16	14	13	- 1
291620484572-0	out/16	11	12	1
291620484580-7	set/16	8	7	- 1
291620117216-0	mai/16	14	13	- 1
291620484642-3	out/16	8	13	+ 5
291620734286-2	out/16	7	3	- 4
291620270535-0	mai/16	2	4	+ 2
291620484593-9	set/16	1	2	+ 1
291620484594-0	set/16	10	11	+ 1
291620117189-5	mai/16	4	11	+ 7
291620734284-0	out/16	3	12	+ 9
291620734276-3	out/16	14	13	- 1
	Total	160	174	+ 14

**Fonte:** Processos de pagamento 9643, 8905, e 5651, Prontuários dos pacientes da amostra selecionada.

Verifica-se, conforme tabela anterior, que, em 2016, o número total de sessões pagas se apresentou superior ao número de sessões registradas nos prontuários dos pacientes da amostra selecionada.

Sendo assim, verifica-se que houve, em 2016, um pagamento indevido relativo a 14 sessões de hemodiálise, no montante de R\$2.938,32, haja vista 09 sessões no valor unitário de R\$179,03 e 05 no valor unitário de R\$265,41 (conforme APAC 291620484642-3).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem numeração, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA apresentou a seguinte manifestação:

“ O relatório preliminar, como se vê, apontou a regularidade do procedimento de credenciamento, capacidade de atendimento do prestador, estrutura física do prestador, equipamentos e qualidade dos serviços prestados. De fato, os serviços são prestados de forma adequada e acompanhados/fiscalizados pelo Município.

Com relação às situações de divergências indicadas pela auditoria, apesar de indesejadas, demonstram que não houve prejuízo ao erário já que o Município pagou menos

procedimentos do que efetivamente executados em 2015, compensando eventual diferença no exercício de 2016. Todas as situações de divergências foram verificadas no período de responsabilidade da gestão anterior.”

### **Análise do Controle Interno**

Considerando que os testes realizados tiveram por base reduzida amostra não probabilística de procedimentos, o objetivo da fiscalização foi verificar a regularidade dos controles tanto da Clínica como da Prefeitura de Alagoinhas para garantir a regular aplicação de recursos federais em procedimentos em Média e Alta Complexidade.

Nesse sentido, em que pese o gestor alegar que a diferença identificada entre o número de sessões de hemodiálise registradas nos prontuários e nos processos de pagamento foi compensada, cabe registrar que ela foi detectada a partir de uma amostra que abrangeu 02 e 03 meses de produção referentes a processos de pagamento ocorridos em 2015 e em 2016, respectivamente.

Por essa razão, não é possível assegurar a inexistência de outros pagamentos indevidos entre 2015 e 2016, haja vista a ocorrência de divergências para mais ou para menos em todos os processos de pagamento relativos aos meses de produção que foram objeto de análise.

Diante do exposto, constatam-se falhas nas rotinas de controle para validar os registros de procedimentos de hemodiálise no Sistema SIA-SUS, as quais devem ser revisadas com o intuito de evitar ou mitigar divergências como as identificadas, passíveis de causar prejuízo ao erário.

#### **2.2.4. Fragilidades no controle por parte da Secretaria Municipal de Saúde para comprovar a execução dos procedimentos realizados pela Hemovida no âmbito do Contrato nº 214/2013.**

##### **Fato**

A cláusula décima segunda do Contrato nº 214/2013, celebrado entre o município de Alagoinhas/BA e a Hemovida Serviços de Nefrologia e Hemodiálise Ltda, determina que o contratante avaliará a execução do contrato mediante procedimento de supervisão indireta ou local, podendo a qualquer momento efetuar auditoria ou vistoria no estabelecimento do contratado.

A apropriada fiscalização do contrato objetiva a correta execução do objeto do ajuste, de modo a legitimar a liquidação dos pagamentos devidos ao contratado, ou, conforme o caso, orientar as autoridades competentes acerca da necessidade de serem aplicadas sanções ou até mesmo a rescisão contratual.

Assim, a oportuna fiscalização do contrato conduz à garantia de que a contratação efetuada foi ou está sendo executada, em consonância com o interesse público e em conformidade com as especificações e condições pactuadas no ajuste.

Foram verificadas as Autorizações para Procedimento Ambulatorial de Alta Complexidade (APAC), sendo 54 em 2015 e 50 em 2016, as quais foram emitidas a partir de laudos médicos que justificaram o procedimento de diálise, devidamente preenchidos por médicos nefrologistas.

Em todas as APAC analisadas houve segregação entre as atividades de solicitação de procedimentos ambulatoriais e de expedição de APAC. Acrescenta-se que os valores dos procedimentos autorizados estavam em conformidade com a Tabela de Procedimentos do Sistema Único de Saúde.

Todavia, constataram-se falhas no preenchimento do Controle de Frequência Individual de Tratamento Dialítico (CFID), documento destinado a comprovar, através da assinatura do paciente ou responsável, a realização mensal dos procedimentos dialíticos. Segundo o art. 4º da Portaria nº 706, de 12 de agosto de 2014, do Ministério da Saúde - Secretaria de Atenção à Saúde, o faturamento dos tratamentos de diálise através de APAC fica condicionado a conferencia e validação previa do CFID.

Sobre a extensão das rotinas de monitoramento do gestor municipal, verificou-se que os CFID analisados foram assinados pelo paciente ou por responsável. Constataram-se, todavia, divergências entre os dados dos processos de pagamento analisados e o preenchimento de CFID, incorrendo em descumprimento da referida norma, sob pena de ressarcimento de valores por negligência no preenchimento da CFID:

*Art. 5º Os estabelecimentos de saúde e órgãos gestores devem manter o CFID arquivado para fins de auditoria dos órgãos de controle competentes, sob pena de ressarcimento dos valores pagos indevidamente.*

Questionada a respeito dos instrumentos e mecanismos de controle utilizados para comprovar a execução dos procedimentos ambulatoriais informados pela contratada, a Secretaria Municipal de Saúde de Alagoinhas/Diretoria de Regulação, Controle e Avaliação informou, por meio da Comunicação Interna nº 064/2017, de 20 de março de 2017, que:

*“Venho através desta informar que anteriormente a Central de Regulação não dispunha de mecanismos sistematizados de controle e avaliação para faturamento dos prestadores. O monitoramento para pagamento das notas fiscais era baseado apenas nos BPAs e os valores produzidos pelos prestadores, de forma que não ultrapassassem os valores mensais e anuais dos mesmos.*

*Dante disto, atualmente estamos fomentando ferramentas e mecanismos de maior confiabilidade no que tange a gerência do faturamento, propondo maior domínio e supervisão dos contratos e FPOs estabelecidos.”*

Cabe registrar que os Boletins de Produção Ambulatorial-BPA continham as informações repassadas pela Clínica Hemovida, sem que fosse adotado por parte do município de Alagoinhas um mecanismo de controle sobre esses dados.

Apesar de o gestor reconhecer a necessidade de se obter maior domínio e supervisão dos contratos bem como das Fichas de Programação Orçamentária-FPO estabelecidas, observou-se que, durante os exercícios de 2015 e 2016, a Secretaria Municipal de Saúde não dispunha de mecanismos e rotinas de controle para aferir a efetiva realização dos procedimentos médicos informados pela Hemovida, e, por conseguinte, no decorrer da vigência do contrato, incorreu no risco de pagamentos por serviços médicos não executados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem numeração, de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA apresentou a seguinte manifestação:

“ O controle destes serviços, na nova gestão, está sendo executado de forma rigorosa e adequada de modo a impedir que esta situação de divergência se repita neste e nos próximos exercícios.

A Secretaria de Saúde, inclusive, reconhecendo a importância desta área, investiu na capacitação de servidores, normatização e fortalecimento do sistema de acompanhamento e fiscalização de contratos editando a Portaria nº045/2017, como prova documentação anexa.”

### **Análise do Controle Interno**

As informações do gestor corroboram as fragilidades de controles detectadas relativas aos exercícios de 2015 e 2016 e, assim, a necessidade de implementação de atividades de fiscalização dos contratos no âmbito da Secretaria de Saúde do município de Alagoinhas/BA.

### **3. Conclusão**

No que se refere à oferta de Terapia Renal Substitutiva – TRS a usuários do SUS, considerando o escopo dos trabalhos, não se identificaram falhas no processo de credenciamento da clínica particular que presta os serviços para o município de Alagoinhas/BA. Os valores cobrados pelos procedimentos de diálise estavam em conformidade com os estabelecidos na Tabela de Procedimentos do SUS, e a clínica credenciada também demonstrou possuir capacidade instalada compatível com o número de procedimentos de diálise contratados.

Observou-se, também, a adequada expedição de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade/Custo (APAC), com a segregação entre as atividades de solicitação de procedimentos ambulatoriais e de expedição da referida APAC.

No entanto, fazem-se necessários aprimoramentos dos controles de validação dos registros de procedimentos de diálises realizados no Sistema SIA-SUS, com o fito de assegurar a regular movimentação financeira dos recursos.

Isso porque foram constatadas fragilidades nos controles por parte da Secretaria Municipal de Saúde para comprovar a execução dos procedimentos realizados pela clínica credenciada e os pagamentos de sessões de diálise, considerando os registros individuais de pacientes.

**Ordem de Serviço:** 201700566

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 28226325

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ALAGOINHAS -FMSA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 950.000,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 a 31 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa (P) 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), e Ação nº 8933 - Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial, no município de Alagoinhas/BA.

A fiscalização teve por escopo examinar e verificar a regularidade da contratação e execução das obras da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) localizada no bairro Santa Terezinha em Alagoinhas\BA, para a qual foram destinados recursos do programa no montante de R\$950.000,00, por meio do Contrato de Repasse Caixa nº 0282263-25, assinado entre Ministério da Saúde e a Prefeitura em 31 de dezembro de 2008.

## 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. Atraso e abandono das obras da Unidade de Pronto Atendimento-UPA, no bairro Santa Terezinha.

##### Fato

A UPA Santa Teresinha tem como fonte de financiamento o Contrato de Repasse Caixa nº 0282263-25, assinado entre Ministério da Saúde e Prefeitura de Alagoinhas em 31 de dezembro de 2008. Com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2010, o instrumento de transferência pactuou um montante de R\$950.000,00 a ser investido na sua construção.

A primeira empreiteira contratada para a execução do objeto foi a empresa Cetral Construções Ltda. (CNPJ nº 05.645.160/0001-01), vencedora da Tomada de Preços nº 05/2012, ocorrida em 10 de abril de 2012 (2ª Reunião da COPEL), com uma proposta de R\$839.969,43.

O alcance físico das obras executadas pela aludida empresa contratada inicialmente representou somente 32% do total da obra, pelos motivos expostos a seguir. Segundo a Prefeitura de Alagoinhas (ver CI nº 250/2017), “A CETRAL Construções, solicitou em 01/08/2013, o distrato ao contrato 037/2012”, o que de fato ocorreu em 29 de agosto de 2013, em comum acordo, por questões relacionadas à modificação do projeto da obra e não atendimento ao cronograma pela empresa contratada. A rescisão contratual demandou a realização de uma nova licitação (Objeto: Serviços remanescentes): a Tomada de Preços nº 06/2015.

A Tomada de Preços nº 06/2015 foi vencida pela empresa Macro Construções e Serviços Ltda. (CNPJ nº 17.569.671/0001-70) mediante a apresentação de uma proposta de R\$924.214,63.

Tendo apresentado a proposta em 06 de julho de 2015, o contrato entre Prefeitura Municipal de Alagoinhas e empresa Macro Construções fora avençado em 14 de julho de 2015, com previsão para execução do objeto em até um ano.

Caso o prazo tivesse sido respeitado pela empresa executora do objeto, a UPA atualmente estaria finalizada, já que o prazo de execução do objeto finalizaria na data de 14 de julho de 2016. Todavia, a inspeção física realizada pela CGU na data de 28 de março de 2017 elucidou quadro de paralisação, atraso e abandono do objeto.

O último Boletim de Medição fornecido pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas (relacionado ao segundo contrato, com a Macro Construções), e utilizado pela CGU para avaliação do atendimento ao cronograma da obra, de número 02 (de 30 de dezembro de 2015 a 11 de março de 2016), informa um percentual de execução acumulado que representa pouco mais de 16% da obra (R\$149.707,18).

No atual estágio de paralisação, a obra encontra-se com os seguintes itens executados (integralmente ou quase integralmente): Infra-estrutura, super-estrutura, lajes pré-moldadas, alvenarias, reboco/emboço/chapisco e passeio externo. Com relação aos itens de acabamento, esquadrias e cobertura, nada ainda foi iniciado.

A Ordem de Serviço para início dos trabalhos pela Macro Construções (atual executora do objeto) foi emitida em 15 de julho de 2015. Posteriormente à emissão da Ordem de Serviço foram realizados faturamentos de serviços da empresa Macro contra a Prefeitura Municipal de Alagoinhas, relativos aos Boletins de Medição nºs 01 e 02, que representam 16% da obra remanescente e uma execução agregada do objeto de 48%.

Como a última medição remete à data de 11 de março de 2016, depreende-se que a obra está desde então abandonada pela segunda empresa contratada, o que foi corroborado pelas impressões da visita técnica realizada pela CGU\BA, quando não foi observada a presença de equipamentos, tampouco de trabalhadores da empresa contratada.

Instada a discorrer acerca do atraso da obra, a Prefeitura Municipal apresentou CI nº 250/2017, de 03 de abril de 2017, justificando o atraso:

“[...]

Em 30 abril de 2013, em reunião entre representantes da CIAXA [sic] e da Prefeitura de Alagoinhas, ficou definido um ajuste no cronograma físico-financeiro em virtude da necessidade de elaboração de projeto executivo da rede de gases medicinais e revisão do projeto de combate a incêndio e pânico.

Em 13/02/2014, a CAIXA encaminha o ofício nº533/2014, informando que a documentação técnica enviada era insuficiente para análise e reforça a necessidade de elaboração do material já solicitado na reunião supramencionada, datada de 30/04/2013.

O município realiza no período do primeiro semestre de 2015, nova licitação do empreendimento, cuja empresa vencedora foi a MACRO CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA ME, contrato nº 144/2015.

A ordem de serviço para a empresa MACRO foi emitida em 15/07/2015, porém a obra só pôde ser de fato iniciada após a aprovação da reprogramação junto a CAIXA em 04/12/2015.

[...]

Após o período de 11/05/2016, ocorreu a paralisação da obra, o que motivou a Prefeitura a emitir a notificação Nº 03/2016, em 03/02/2016, pedindo a retomada imediata da obra.

[...]

Em 02/03/2016, a empresa manifesta solicitação de distrato ao contrato, o qual foi encaminhado a Secretaria de Saúde através da CI 143/2016, para que realizasse a abertura e condução do processo de distrato junto a empresa e demais órgãos municipais.

O contrato teve sua vigência finalizada em 10/08/2016, por vencimento de decurso de prazo, e os projetos revisados e planilha orçamentária para abertura de novo certame licitatório foi encaminhada para a Secretaria de Saúde em 08/09/2016.

[...]

A vistoria realizada no local em 29/03/2017, demonstrou a necessidade de adiantar o cronograma de diagnóstico da localidade, para as devidas providências legais e de intervenções físicas. Com este objetivo, estamos procedendo a elaboração de um Termo de Referência para contratação de consultoria técnica e especializada para perícia e construção do “AS BUILT” e estamos procedendo a uma avaliação preliminar com a nossa estrutura própria”.

Portanto, a obra encontra-se atualmente paralisada e sem qualquer empresa contratada para a sua finalização. Ressalte-se que os recursos financeiros para execução do objeto encontram-se já repassados à Prefeitura Municipal de Alagoinhas. Não foi localizado pela equipe de fiscalização qualquer documento que elucide aplicação de sanção pelo inadimplemento do contrato.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

**“B) Atraso e Abandono das obras da UPA de Santa Terezinha;**

A existência de obra com atraso ou paralisada é sempre uma situação complexa, sobretudo em momento de transição de governo. O novo governo herda um problema de grande complexidade, sem ter conhecimento pleno de todos os fatos e problemas envolvidos naquela obra, dificultando sobremaneira a adoção de uma solução imediata.

Retomar obras paralisadas em gestões anteriores exige, como se sabe, estudos, planejamento, diagnóstico, pleno conhecimento da situação, da segurança e integridade das estruturas edificadas, do que ainda resta ser executado, do saldo financeiro disponível, do cumprimento de todas as obrigações, da conformidade com o projeto, entre outras circunstâncias.

Ao assumir a retomada de uma obra, o Município precisa ter plena consciência de todas as circunstâncias envolvidas, sob risco de assumir a responsabilidade por eventuais erros

cometidos na gestão anterior. Estes fatos dificultam a tomada de decisão, sobretudo quando não temos todas as informações necessárias, exigindo bastante cautela do gestor e prazos para o pleno conhecimento de todas as circunstâncias envolvidas.

Nesse aspecto, inclusive, o relatório preliminar de auditoria, fl. 12, ressalta que "*a omissão do gestor ou a realização de quaisquer despesas para as correções são tipificadas pelo art.10 de Lei 8.429/92, lei de Improbidade Administrativa, que define: ‘Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão no erário qualquer ação ou omissão, doloso ou culposo, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidos no art. 1º desta Lei.’*" (destacamos)

No presente caso, como destacado pela CGU, trata-se de obra paralisada desde março de 2016, com vigência finalizada em 10/08/2016, tendo sido verificado, durante a sua execução a modificação no projeto, substituição de construtora e questionamentos por parte de técnicos da Caixa e prestador de serviços, inclusive com relação aos preços para sua execução/conclusão.

O Município, por sua vez, já abriu novo processo licitatório para a conclusão da referida obra, que se encontra em fase regular de processamento e instrução – O Processo administrativo n° 631/ 2017.

Além disso, foi instaurado processo administrativo, no 8572/ 2017, em face da empresa MACRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA., inclusive acerca do suposto superfaturamento e deformação em peça estrutural da obra indicados no relatório, conforme documentação anexa.

Essas providências demonstram que não houve omissão da atual gestão e que os fatos estão sendo objeto de apuração, respeitado o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e prazos processuais, evitando nulidades e garantido a segurança da decisão final, inclusive de eventual imposição de penalidade e/ ou resarcimento.

Sobre os processos licitatórios, reiteramos que foram conduzidos integralmente pela gestão anterior, responsável por sua homologação e lisura. A atual gestão não efetuou qualquer medição ou pagamento nesta obra. Quando assumimos a administração municipal, repete-se, a obra já estava paralisada há bastante tempo e não havia mais contrato vigente.

Com relação a responsabilidade do Município, entendemos que eventual deficiência na licitação, admitida para permitir a argumentação, não resulta, por si só, na conclusão immediata de prejuízo, nulidade ou necessidade de devolução de recursos.

Não há, registra-se, qualquer alegação de sobrepreço ou prejuízo nesse sentido, impondo agora ao Município a adoção das medidas para a conclusão da referida obra que já estão em andamento.

Todos os pagamentos realizados pelo Município foram autorizados nos boletins de medições e atestados por engenheiro da Caixa Econômica Federal.

Além disso, houve publicação em diário oficial do Município, jornal de grande circulação e Diário Oficial da União, com abrangência superior ao do próprio Diário Oficial do Estado, atendendo ao princípio da publicidade.

Por fim, registra-se que o Município já está adotando as medidas legais para conclusão da referida obra (processo administrativo nº 6313/ 2017) para que tenha efetividade e, assim, seja atendido o interesse público.”

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese o gestor ter afirmado que foram instaurados os processos administrativos nº8572/ 2017, em face da empresa Macro Construções E Serviços Ltda, e nº6313/ 2017 visando adotar as medidas legais para conclusão da referida obra, ele não os disponibilizou e nem comprovou a existência de tais documentos.

Apresentou apenas uma Notificação Extrajudicial à empresa Macro Construções E Serviços Ltda, com data de 12 de setembro de 2017, na qual solicita que ela se manifestasse acerca dos achados da fiscalização apontados pela CGU a respeito da Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

Desta forma, não apresentou fatos novos, permanecendo sem comprovar que adotou as medidas administrativas e judiciais cabíveis com vistas a concluir a obra, a obter o resarcimento ao erário público dos prejuízos já ocorridos, bem como para responsabilizar os agentes que deram causa às irregularidades.

#### **2.1.2. Deformação excessiva em peça estrutural da obra para implantação da Unidade de Pronto Atendimento-UPA no bairro Santa Terezinha.**

##### **Fato**

A visita técnica realizada na Unidade de Pronto Atendimento-UPA, do bairro Santa Terezinha, em Alagoinhas\BA, elucidou situação de deformação excessiva em uma das peças estruturais componentes do empreendimento.

Dessa forma, a laje pré-moldada em concreto armado situada no cômodo denominado ‘sala de observação’ apresentava excessiva flecha no seu ponto central, completamente perceptível a olho nú, o que pode representar riscos aos profissionais que transitam no empreendimento ora abandonado, a depender da sua causa. Existe possibilidade de que o *estado limite de serviço* da peça tenha sido superado, necessitando haver avaliação mais aprofundada do caso.

Dentre as possíveis causas, elencamos a concretagem com escoramento insuficiente ou inadequado, a utilização de concreto com resistência inferior à prescrita em projeto ou a utilização de elemento pré-moldado em dissonância com especificações do fabricante (vão excessivo), entre outros. Ressalta-se que por questões de segurança não foi realizada a inspeção na parte superior da laje.

Abaixo, segue o registro fotográfico da situação verificada:



Foto 01 – Laje pré-moldada com flecha excessiva na sala de observação da UPA Santa Teresinha – Alagoinhas/BA, 28/03/2017



Foto 02 – Laje pré-moldada com flecha excessiva na sala de observação da UPA Santa Teresinha – Alagoinhas/BA, 28/03/2017

Deve-se registrar que o estabelecido no Código Civil brasileiro, com relação à garantia quinquenal das obras:

**“Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irreduzível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo. Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.”**

Logo, é necessário que a Prefeitura Municipal de Alagoinhas cientifique o mais rápido possível a empresa executora da obra a fim de que sejam realizados os reparos necessários em sede da garantia quinquenal incidente sobre as obras públicas.

Caso a garantia não seja acionada, o prejuízo potencial pela má execução da laje é da ordem de R\$6.586,85 (custo do m<sup>2</sup> da laje segundo licitação original = R\$121,10 – Preço-Base: Abril/2012), sem contar outros prejuízos relacionados à interferência do defeito observado em outras peças estruturais, gastos com reavaliação estrutural, medidas mitigadoras, readaptações operacionais e, por fim, perda de vidas humanas, caso haja colapso.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

“[...]

Além disso, foi instaurado processo administrativo, no 8572/ 2017, em face da empresa MACRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA., inclusive acerca do suposto superfaturamento e deformação em peça estrutural da obra indicados no relatório, conforme documentação anexa.

Essas providências demonstram que não houve omissão da atual gestão e que os fatos estão sendo objeto de apuração, respeitado o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e prazos processuais, evitando nulidades e garantido a segurança da decisão final, inclusive de eventual imposição de penalidade e/ ou resarcimento.

[...]"

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura não abordou especificamente o problema na sua resposta, mas tratou apenas de forma singela nos parágrafos acima.

Em que pese o gestor ter afirmado que foi instaurado o processo administrativo nº8572/ 2017, em face da empresa Macro Construções E Serviços Ltda, visando a adotar as medidas legais para conclusão da referida obra, ele não os disponibilizou e nem comprovou a existência de tais documentos.

Apresentou apenas uma Notificação Extrajudicial à empresa Macro Construções E Serviços Ltda, com data de 12 de setembro de 2017, na qual solicita que ela se manifestasse acerca dos achados da fiscalização apontados pela CGU a respeito da Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

Desta forma, não apresentou fatos novos que elidissem a constatação.

#### **2.1.3. Superfaturamento de R\$22.567,21 nas obras remanescentes da Unidade de Pronto Atendimento-UPA, do bairro Santa Terezinha.**

##### **Fato**

Foi observado pagamento indevido nas obras de construção da Unidade de Pronto Atendimento-UPA, situada no bairro de Santa Terezinha, Alagoinhas\BA. As obras foram custeadas com recursos do Contrato de Repasse nº 282263-25/2008 e executadas pela empresa Macro Construções e Serviços Ltda. (CNPJ nº 17.569.671/0001-70), vencedora da Tomada de Preços nº 06/2015, com uma proposta de R\$924.214,63. Tal certame licitatório foi o segundo processo de contratação realizado para auferir o alcance do objeto, visto que a empresa Cetral Construções e Serviços Ltda. (primeira contratada) não alcançou a conclusão do empreendimento.

A afirmação de pagamento indevido tem como referências o Boletim de Medição nº 02 (competência entre 30/12/15 e 11/05/2016), projetos técnicos da obra e dados coletados durante a realização de vistoria técnica pela CGU\BA em 28 de março de 2017.

Segue abaixo, tabela com os serviços cujos quantitativos foram medidos e pagos pela Prefeitura de Alagoinhas e identificados pela CGU/BA como não executados:

Serviço	Descrição (unidade)	Faturado Prefeitura	Medido CGU	Valor Unitário (R\$)	Prejuízo (R\$)

Pontos de Luz (Caixa, Eletrodutos, Fios e Interruptor)	Unidade	103,55	0	151,89	15.728,21
Pontos de Tomada (Caixa, Eletrodutos, Fios e Tomada)	Ponto	69,35	0	98,61	6.838,60
TOTAL (R\$)					22.567,21

Não foi observado nenhum serviço integralmente executado nos dois itens contidos na tabela acima. Os elementos com maior avanço físico dentro do espectro amostral observado na inspeção ‘in loco’ apresentavam apenas caixas de luz e eletrodutos instalados, ou seja, nenhum Ponto de Luz/Ponto de Tomada apresentava seu respectivo conjunto plástico de tomada/interruptor devidamente instalado. Os elementos que apresentavam algum vestígio de instalação de condutor elétrico não são representativos, da mesma forma que foram detectados outros elementos sem a instalação da caixa de luz.

Segundo o documento ‘Memorial Descritivo e Critérios de Medição’ para UPA’s tipo 2, elaborado pelo Ministério da Saúde, tomadas universais e interruptores são medidos “por unidade executada (un), considerando-se as quantidades indicadas no projeto ou com base nas quantidades apropriadas in loco, quando da inexistência das citadas peças gráficas”, sendo a remuneração vinculada ao “fornecimento, montagem e instalação dos aparelhos especificados”, com a condicionante de que “Deverão ser entregues funcionando”. Assim, entende-se que que nenhum dos serviços relacionados à instalação de interruptores e tomadas poderia ser remunerado pela Prefeitura de Alagoinhas, que repercutiu em pagamento indevido da ordem de R\$22.527,21.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

“[...]

Além disso, foi instaurado processo administrativo, no 8572/ 2017, em face da empresa MACRO CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA., inclusive acerca do suposto superfaturamento e deformação em peça estrutural da obra indicados no relatório, conforme documentação anexa.

Essas providências demonstram que não houve omissão da atual gestão e que os fatos estão sendo objeto de apuração, respeitado o devido processo legal, contraditório, ampla defesa e prazos processuais, evitando nulidades e garantido a segurança da decisão final, inclusive de eventual imposição de penalidade e/ ou resarcimento.

[...”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura não abordou especificamente o problema na sua resposta, mas tratou apenas de forma singela nos parágrafos acima.

Em que pese o gestor ter afirmado que foi instaurado o processo administrativo nº8572/ 2017, em face da empresa Macro Construções E Serviços Ltda, visando a adotar as medidas legais para conclusão da referida obra, ele não os disponibilizou e nem comprovou a existência de tais documentos.

Apresentou apenas uma Notificação Extrajudicial à empresa Macro Construções E Serviços Ltda, com data de 12 de setembro de 2017, na qual solicita que ela se manifestasse acerca dos achados da fiscalização apontados pela CGU a respeito da Unidade de Pronto Atendimento (UPA).

Desta forma, não apresentou fatos novos que elidissem 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. Irregularidades no processo licitatório Tomada de Preços nº 06/2015.

#### Fato

Foram constatadas irregularidades relacionadas à condução do processo licitatório Tomada de Preços nº 06/2015, certame realizado pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas para a contratação de empresa para execução de serviços remanescentes na Unidade de Pronto Atendimento-UPA, do bairro Santa Terezinha em Alagoinhas\BA. Com uma proposta de R\$924.214,63, a empresa Macro Construções e Serviços foi consagrada vencedora do certame. Abaixo, as irregularidades encontradas pela análise do procedimento licitatório em questão.

#### A – Publicidade deficiente

O extrato do Edital de Licitação relacionado ao procedimento licitatório Tomada de Preços 06/2015 fora publicado apenas no Diário Oficial da União (16/06/2015) e Jornal de grande circulação (Tribuna da Bahia, em 16/06/2015), não tendo sido publicado no Diário Oficial do Estado (exigência do art. 21, da lei Federal 8.666/93), prejudicando a ampla publicidade do certame, e por conseguinte, o seu caráter competitivo.

## B – Não apresentação de Certidões de Acervo Técnico (Qualificação Técnica) pelo licitante vencedor

Estabelece o item 8.1.3 do Edital que a licitante deverá apresentar “comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto da licitação, através de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em nome do(s) seu(s) responsável(is) técnico(s) sendo estes necessariamente pertencentes ao quadro permanente do licitante, acompanhados das respectivas Certidões de Acervo Técnico-CAT emitidas pelo CREA, que comprovem experiência pertinente ou similar ao objeto desta licitação”.

Para determinação da similaridade da experiência demonstrada com o objeto licitado, o edital estabeleceu que as parcelas de maior relevância deveriam ser ‘Infra-Estrutura e Super-Estrutura’, ‘Alvenaria de Vedaçāo’, ‘Esquadrias Ferragens e Vidros’, ‘Combate a Incêndio e Sinalização de Emergência’, ‘Instalações Elétricas, Eletrificação e Iluminação Externa’ e ‘Instalações Hidro-Sanitárias’.

Ocorre que a empresa Macro Construções e Serviços apresentou dois atestados emitidos por Pessoas Físicas (não permitidos pelo edital e nem pela legislação) e um atestado que, apesar de emitido por pessoa jurídica, não comprovava a realização de serviços definidos como de maior relevância pelo Edital de licitação.

Assim, a empresa macro apresentou atestados emitidos por Sayara Franco Lima Sales (CAT BA20140001817), José Celestino Ortins Silva (CAT BA20140002587) e Prefeitura Municipal de São Francisco do Conde (CAT BA20120000099). Os dois primeiros não poderiam ser aceitos pela comissão de licitação por não serem elegíveis para comprovação de experiência em objeto similar ao licitado (proibição imposta tanto pelo edital quanto pela legislação através do art. 30, § 1º, da Lei Federal 8.666/93). Já o terceiro não contém serviços que caracterizem a compatibilidade da obra executada pelo responsável técnico da empresa com o objeto licitado. Ou seja, o objeto genérico ‘Obras civis’ da CAT 20120000099 não arrola serviços relacionados a ‘Alvenaria de vedação’, ‘Infra-Estrutura e super-estrutura’, ‘Esquadrias, ferragens e vidros’, ‘Combate a incêndio e sinalização de emergência’, ‘Instalações elétricas, eletrificação e iluminação externa’, ‘Instalações hidro-sanitárias’, ‘Cobertura’ e ‘Revestimento, tratamento de superfície e pinturas’.

Entende-se, portanto, que a empresa deveria ser desclassificada por não atender as regras do edital no quesito Qualificação Técnica, em atendimento ao Princípio da Vinculação do Instrumento Convocatório e aos parâmetros da lei. A flexibilização do entendimento deste item por parte da Comissão de Licitação repercutiu em conduta que favoreceu a empresa Macro Construções e Serviços.

Registra-se que a empresa Macro Construções foi a única participante do certamente ora analisado.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 13791/2017/NAC3/BA-CGU, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas encaminhou, em 13 de setembro de 2017, através de expediente oficial, a seguinte justificativa:

## **“ A) Irregularidades nos processos licitatórios.**

Diante da similaridade e repetição de problemas verificados em todos os editais de licitação de obras promovidos pela Gestão anterior, reunimos nesse tópico os esclarecimentos que entendemos pertinentes.

Inicialmente não podemos deixar de reiterar que todos os processos questionados foram conduzidos integralmente pela gestão anterior, responsável por sua homologação e lisura. A atual Gestão não efetuou qualquer medição ou pagamento nestas obras. Quando assumimos a administração municipal, as obras já estavam paralisadas ou, conforme o caso, dadas como concluídas.

Não há que se cogitar, também, nesses casos, em qualquer responsabilidade, civil ou administrativa, do ente público - o Município de Alagoinhas. A responsabilidade nesses casos é do agente público envolvido, considerando que as normas constitucionais, legais e infralegais aplicáveis se direcionam ao gestor da época, a quem se imputa, em regra, a responsabilidade pela prestação de contas e de eventuais desvios ou irregularidades, conforme já ressaltado nesta manifestação.

Ademais, entendemos que eventual deficiência na licitação, admitida para permitir a argumentação, não resulta, por si só, na conclusão imediata de prejuízo, nulidade ou necessidade de devolução de recursos. Não há, regista-se, alegação de sobrepreço ou prejuízo nesse sentido, impondo agora ao Município a adoção das medidas para a responsabilização dos envolvidos, resarcimento e conclusão das referidas obras - cujos procedimentos já se encontram em andamento.

Noutro sentido, com relação às exigências restritivas, constantes nos editais, cumpre-nos esclarecer que nenhuma delas vem sendo exigida pela atual gestão.

Nos casos questionados pelos técnicos da CGU, em consonância as recentes decisões do TCU, não podemos deixar de registrar que existem controvérsias e divergência de entendimentos sobre alguns pontos, sobretudo no que se refere à efetiva capacidade das exigências questionadas de restringir efetivamente a competição.

Em muitos casos, o próprio TCU reconhece a irregularidade dessas exigências, mas declara que não houve prejuízos, nem a necessidade de anulação do certame, emitindo determinação para que nos próximos editais estas exigências sejam retiradas.

Não se afigura muito claro e evidente, por exemplo, que a cobrança do valor de R\$300,00 para adquirir um edital de licitação de obra no valor de R\$20 milhões, seja, por si só, suficiente para impedir a participação de empresas do ramo e com capacidade para participar do referido certame.

O mesmo se diz da exigência de visita técnica para conhecimento das condições de terreno, vedação a participação de consórcios e todas as outras questionadas no relatório. Reforça este argumento o fato de nenhum desses itens ter sido objeto de questionado ou impugnação. Eventual empresa que se sentisse prejudicada efetivamente impugnaria o edital - o que não ocorreu.

O mesmo argumento pode ser utilizado para todas as exigências questionadas que, repete-se, foram realizadas pela gestão anterior e não são lançadas nos editais das licitações promovidas pela atual gestão. O que parece ter ocorrido foi uma repetição de exigências muito comuns em anos anteriores em todo o país. Essas exigências, entretanto, apesar de atualmente condenáveis, não são, por si só, suficientes para concluir que houve efetiva restrição ao caráter competitivo das licitações, até porque 7 ~ contra elas não houve qualquer impugnação.

Além disso, houve publicação em diário oficial do Município, jornal de grande circulação e Diário Oficial da União, com abrangência superior ao do próprio Diário Oficial do Estado, atendendo ao princípio da publicidade.

Desta forma, impõe-se, nesse aspecto, a delimitação da responsabilidade, limitando-as aos antigos gestores.”

### **Análise do Controle Interno**

O atual gestor municipal afirmou que as cláusulas restritivas constantes em editais anteriores não são mais exigidas pela atual gestão. Não obstante, tal fato não elide a constatação.

Afirmou ainda que o princípio da publicidade foi atendido embora a PMA tenha descumprido o disposto no art.21 da lei nº8.666/93, que trata da obrigatoriedade da divulgação da licitação no Diário Oficial do Estado, mas não apresentou fatos e nem documentos que comprovassem tal afirmação.

Quanto a isto, o relatório de fiscalização apresentou uma falha de divulgação que ocorreu na licitação, em prejuízo ao que dispõe a Lei nº8.666/93, e que limita a ampla divulgação do certame. A PMA não apresentou documentos contrários a esta afirmação.

Também não justificou e nem apresentou documentos relativos ao fato citado no relatório acerca da não apresentação de Certidões de Acervo Técnico (Qualificação Técnica) pelo licitante vencedor.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, foram verificadas irregularidades na contratação e execução das obras da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) localizada no bairro Santa Terezinha em Alagoinhas\BA.

Além do significativo atraso e abandono das obras, foram identificadas ainda irregularidades no processo licitatório, bem como problemas na execução das lajes pré-moldadas e a ocorrência de superfaturamento com pagamento indevido da ordem de R\$22.527,21.

**Ordem de Serviço:** 201700514

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ALAGOINHAS -FMSA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 16.985.626,67

## 1. Introdução

A fiscalização teve como objetivo avaliar a aplicação de recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde ao município de Alagoinhas/BA no período de janeiro de 2015 a março de 2017, para execução do Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) em suas ações de governo 8577 - Piso de Atenção Básica Fixo e 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade.

Os trabalhos de fiscalização de campo foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017, tendo como escopo a verificação da regularidade da contratação e da execução dos serviços de terceirização de pessoal finalístico para atuar nas referidas ações de governo.

O escopo foi definido em decorrência da materialidade de tal contratação que, no período de janeiro de 2015 a março de 2017, acarretou gastos no montante de R\$16.985.626,67.

Tendo em vista que o processo de contratação analisado serviu simultaneamente à execução de ambas ações de governo fiscalizadas, optou-se por reunir os resultados encontrados no presente capítulo.

## 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 ilegal da REDESAUDE para intermediação de mão de obra. Terceirização ilegal com burla à LRF e contratação de cooperativa de fachada.

##### Fato

Visando à obtenção de profissionais para atuarem em unidades públicas de saúde do município, a Prefeitura de Alagoinhas/BA contrata ilegalmente, desde outubro/2012, a

cooperativa COOPERSAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO EM SAÚDE E SERVIÇOS CORRELATOS, atualmente denominada REDESAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO.

A contratação inicial se deu em decorrência do processo licitatório CP 004/2012, que resultou no contrato 132/2012. Em seguida, a COOPERSAUDE (REDESAUDE) foi novamente contratada, por meio do contrato 148/2015 de agosto de 2015, proveniente do processo licitatório PP 025/2014, ainda em vigor.

#### **a) Da terceirização ilegal**

Primeiramente, constatou-se que o que ocorre é uma terceirização ilegal.

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

No caso em análise, o que se constatou foi o mero fornecimento de mão de obra, ou seja, a contratação de trabalhadores por pessoa interposta, “locadora” de mão de obra, para a execução de atividades permanentes, e em que há pessoalidade dos profissionais com o tomador dos serviços, a Prefeitura de Alagoinhas.

Em que pese o objeto das citadas licitações e contratos referir-se a “contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de saúde”, o que se percebe desde o princípio dos respectivos processos administrativos instaurados é que a intenção da Administração sempre foi a contratação de empresa para intermediar o fornecimento de mão de obra.

O documento denominado “Termo de Referência” corresponde apenas a uma planilha de preços contendo a relação dos profissionais a serem disponibilizados, não possuindo qualquer especificação dos serviços a serem contratados.

Não há uma descrição detalhada do objeto a ser contratado e dos serviços a serem executados, tais como, sua frequência e periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, metodologias de trabalho e rotinas de execução com procedimentos a serem seguidos, cuidados, deveres e disciplina exigidos, metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados, informações a serem prestadas e controles a serem adotados. (fonte de consulta: IN nº 05/2017, da SLTI/MP, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.)

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

A falta de especificação dos serviços a serem prestados pela contratada sinaliza a intenção da Prefeitura de obter mera intermediação de mão de obra, quando, em verdade, os profissionais disponibilizados passariam a ser diretamente geridos pela Secretaria de Saúde.

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

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

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

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

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

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

Por meio das entrevistas realizadas com os profissionais disponibilizados pela Contratada para a Prefeitura de Alagoinhas/BA, bem como com os coordenadores das unidades de saúde, foi possível constatar que de fato não há qualquer serviço prestado pela Contratada além da disponibilização de profissionais, cujo trabalho é gerenciado pela própria Administração Municipal.

Com isso, verifica-se que a REDESAUDE figura como simples pessoa interposta na contratação dos profissionais, situação vedada pela legislação brasileira, conforme inciso I da súmula 331 do TST: “A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, [...]salvo no caso de trabalho temporário”.

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

No contrato de terceirização em análise, em que presente a pessoalidade e a subordinação, há, formalmente, uma aparência de contrato de prestação de serviços, constituindo-se, na realidade, apenas em um meio de contratação de pessoal da área de saúde pelo Município.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro, traz:

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

**b) Da burla à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**

Verifica-se ainda a burla a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, já que a Prefeitura de Alagoinhas não contabiliza como sendo de pessoal toda a despesa com essa “terceirização”, substitutiva de mão de obra.

O que se verificou por meio de consulta ao Sistema Integrado de Gestão e Auditoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia - Siga/TCM foi que a Prefeitura de Alagoinhas vem contabilizando toda a despesa incorrida com o contrato de terceirização no grupo de despesa “3 – Outras Despesas Correntes”, que não é levado em conta para o cálculo do limite estabelecido no art. 19 da LRF. O correto seria a contabilização no grupo de despesa “1 – Pessoal e Encargos Sociais”, numa das contas de "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, atendendo ao art. 18, § 1º, da LRF.

**c) Da contratação de cooperativa de fachada**

Outra ilegalidade, encontrada na referida contratação, decorre do fato de a contratada (REDESAUDE) se configurar em uma cooperativa de fachada, uma empresa travestida de cooperativa, que atua como agência de fornecimento de mão de obra e não como autêntica cooperativa de trabalho, o que ofende diversos dispositivos constitucionais e legais.

Conforme verificado por meio das entrevistas com os profissionais que prestam serviço à Prefeitura de Alagoinhas/BA, supostos cooperados, a REDESAUDE atua tão somente recrutando profissionais da área de saúde e colocando sua força de trabalho à disposição da Administração Municipal.

Inclusive, uma boa parte dos profissionais da saúde já prestavam serviço diretamente à Prefeitura e tiveram que se associar à Cooperativa para continuar trabalhando e receber suas remunerações.

Os profissionais foram uníssonos no sentido de que jamais foram convocados para qualquer assembleia ou reunião da entidade, seja para eleição de dirigentes, prestação de contas ou participação em eventuais sobras líquidas.

O art. 2º da Lei 12.690/2012 traz que “Considera-se Cooperativa de Trabalho a sociedade constituída por trabalhadores para o exercício de suas atividades laborativas ou profissionais

**com proveito comum, autonomia e autogestão para obterem melhor qualificação, renda, situação socioeconômica e condições gerais de trabalho.”**

E continua, em seus parágrafos:

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

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

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

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

A atuação da COOPERSAUDE, hoje denominada REDESAUDE, junto à Prefeitura de Alagoinhas/BA e seus supostos cooperados, demonstra que os requisitos indicados acima não vêm sendo observados.

Como visto, o contrato de “prestação de serviços” entre a REDESAUDE e a Prefeitura de Alagoinhas/BA se concretiza apenas com o fornecimento de mão de obra ao ente público, não se tratando de verdadeiro cooperativismo.

Ficou evidente, por meio das entrevistas realizadas, que a REDESAUDE não atua de forma associativa, mas sim como uma entidade particular, inclusive possuindo um “proprietário”, que a controla e dirige como se fosse uma empresa privada. Embora ocupe formalmente o cargo de presidente da Cooperativa, este é de fato o papel que o mesmo vem exercendo, conforme as declarações e observações colhidas em campo.

Os cooperados não são efetivos sócios da Cooperativa, não tendo qualquer participação nas decisões da entidade, muito menos em seus resultados, que de abril/2010 a janeiro/2017 apresentaram faturamento de R\$267 milhões somente em contratos com 13 prefeituras do interior da Bahia, conforme dados do Siga/TCM.

Um dos princípios legais necessários para caracterização de uma cooperativa de trabalho é a autogestão. Situação que comprovadamente não ocorre no caso da REDESAUDE.

Em resumo, o que se observou foi o desvirtuamento da figura jurídica da cooperativa. No caso em tela, além de atuar como mera intermediária para viabilizar a contratação de mão de obra pelo Município, a REDESAUDE não demonstrou cumprir os requisitos que a qualificasse como uma cooperativa de fato (proveito comum de seus cooperados, participação nas decisões e na gestão, retorno de sobras líquidas apuradas ao final do exercício, busca da melhoria da

renda, da qualificação e das condições gerais de trabalho de seus membros, entre outros critérios).

Na verdade, constatou-se que a REDESAUDE é empresa travestida de cooperativa, que ao se definir como tal, usa dessa natureza jurídica para agir à margem da Lei, sonegando impostos e violando a legislação trabalhista.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas apresentou sua manifestação.

Como a manifestação apresentada traz informações gerais, que se referem simultaneamente a diversas constatações, e outras específicas, foram transcritos abaixo os trechos que, de alguma forma, têm pertinência com o presente registro.

“Em atenção ao Ofício CGU 13791/2017, ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, encaminhamos os esclarecimentos que julgamos oportuno sobre os achados constantes em relatório preliminar de auditoria anexo ofício em epígrafe, nos termos e fundamentos a seguir delineados:

#### **I. Considerações Iniciais**

Inicialmente, cumpre destacar que a atual gestão assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais vigentes.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a serviços e/ ou obras licitados, contratados, executados, medidos, atestados e ou pagos pela **GESTÃO ANTERIOR**.

Todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde, na forma do nosso ordenamento jurídico, integralmente pela lisura de cada uma delas, bem como dos contratos delas decorrentes, medições e pagamentos realizadas na gestão anterior e eventuais irregularidades.

[...]

Demais disso, eventual acusação de suposta omissão por parte da atual gestão deve ser analisada de acordo com o contexto e realidade em que assumiu a administração do Município. Assim, é importante registrar que o período de transição de governo foi marcado, frise-se, por omissões na entrega de informações e documentos, pela gestão anterior, dificultando sobremaneira o início da nova gestão e adoção das medidas iniciais de governo. Nenhum dos problemas relatados pela CGU foram comunicados pela gestão anterior.

[...]

#### **III. Dos achados de auditoria (Relatório da área da Saúde)**

[...]

Repete-se, aqui, que todos os atos e/ ou omissões questionadas foram praticados/ verificados durante a gestão anterior, responsável por todas as questões narradas e transmissão da administração municipal com diversos problemas que demandaram (e ainda demandam) a atuação da atual gestão na tentativa de regularização.

Objetivando contribuir com o processo de auditoria da CGU, delimitar responsabilidades e evitar condenações ao Município, cumpre-nos tecer breves comentários e observações que julgamos pertinentes, inclusive para a adequada definição das questões e tomada de decisões pela atual gestão, na forma abaixo:

[...]

**C) Contratação da REDESAÚDE - terceirização de mão de obra;**

A auditoria questiona aqui a legalidade da terceirização, a regularidade do vínculo cooperativo, burla a LRF, falhas na licitação, pagamentos irregulares aos prestadores e irregularidade nos reajustes contratuais concedidos pela gestão anterior.

O primeiro aspecto que não podemos deixar de destacar é que esta situação foi herdada da gestão anterior sendo mantida na atual gestão como única forma de garantir a **continuidade de serviços públicos essenciais**. Eventual mudança no modelo utilizado há bastante tempo pelo Município, exige adequado planejamento, estudos e prazos incompatíveis com os disponíveis pelo Município naquele momento de transição de governo.

O modelo herdado da gestão anterior, registre-se, é utilizado por diversos municípios do Estado da Bahia e decorre da (i) escassez na oferta de profissionais na área da saúde, especialmente médicos, (ii) natureza temporária dos programas nesta área, (iii) ganhos de eficiência verificados na gestão desta mão de obra, (iv) maior oferta de profissionais, (V) melhor qualificação, entre outros benefícios, sendo aceito pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia.

Esclarece-se, ainda, que não há **subordinação** entre os profissionais da referida cooperativa e servidores do Município. A fiscalização do contrato e cobranças dela decorrentes são realizadas junto ao gestor da contratada especialmente designado para esta finalidade. Cabe à Secretaria de Saúde a fiscalização dos contratos e cobrar o cumprimento das Portarias Ministeriais, Estaduais e Municipais, bem como as estratégias da saúde da família.

Não tratamos o referido contrato como simples recrutamento de pessoal, exigindo efetivamente a qualidade dos serviços e constante melhoria do prestador.

Em relação à possibilidade da contratada (REDESAÚDE) ser considerada uma cooperativa de fachada, esclarecemos que a questão está sendo objeto de apuração através do processo administrativo competente (doc. anexo), cuja conclusão depende do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e observância de prazos processuais.

Nesse aspecto, destacamos apenas que se trata de uma cooperativa de profissionais com elevado nível de instrução que nunca prestaram qualquer queixa ou reclamação relacionada à relação cooperada, tendo sido, por este motivo, tida como regular pelo Município. Ademais,

a escolha da referida entidade decorreu de processo licitatório, regulado por lei, sobre o qual a Administração tem pouco ou nenhuma liberdade de interferir no resultado final. Além disso, a legislação impede a previsão de qualquer restrição à participação de cooperativas em licitações públicas.

A fiscalização dos serviços foi efetivamente realizada pelo Município, com grande ênfase na sua qualidade, pontualidade, eficiência e resolutividade.

Ademais, mudanças na área da saúde são sempre complexas e devem ser precedidas das devidas cautelas e estudos aprofundados. Desde o início da atual gestão, estamos debruçados em estudos e avaliação objetivando avaliar a viabilidade e vantajosidade da terceirização da gestão de unidades de saúde no Município, na forma citada em decisões do TCU e manifestação da CGU.

Este, entretanto, é um trabalho bastante complexo e que demanda tempo e estudos profundos, ajustes na legislação local, regularização de documentos dos imóveis do município, detalhamento de todas as despesas e demandas, entre outras questões.

A atual Administração, ademais, vem gradativamente, de forma planejada, reduzindo a quantidade de serviços neste formato questionado pela CGU e ampliando o número de pessoal concursado e contratado (através de processo seletivo previsto na legislação) para atender demandas de programas temporários, cujas convocações dependem da observância das disposições legais vigentes, especialmente daquelas atinentes à LRF e respeito ao limite de despesa de pessoal.

Com relação à contabilização da despesa e atendimento à LRF, a mesma é realizada, especialmente neste exercício, em conformidade às disposições legais e decisões do TCM/BA que analisa o referido contrato e contabilização do Município. A atual administração, ao contrário do que foi afirmado, considera os valores deste contrato no seu cálculo de pessoal para definição do limite estabelecido na LRF.” (grifos do original)

## Análise do Controle Interno

Com relação aos apontamentos de que o processo de contratação em tela se deu na gestão anterior, e que a situação “herdada” foi mantida como forma de garantir a continuidade de serviços públicos essenciais, alerta-se que não foram identificadas ações da atual gestão no sentido de adotar modelo distinto de contratação.

Quanto ao fato do modelo questionado ser amplamente utilizado por diversos municípios do Estado da Bahia, realmente, esta Controladoria tem verificado que a terceirização ilícita de mão de obra com a utilização de cooperativas de fachada tem se alastrado pelos municípios do Estado da Bahia.

Ocorre primeiramente que o modelo hoje aceito pelo citado Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, ou outros órgãos de controle, e que pode vir a trazer ganhos ao serviço público, é o modelo da terceirização lícita e não da mera intermediação de mão de obra.

Por outro lado, as dificuldades apontadas pelos gestores municipais, não estão suficientemente comprovadas e vêm sendo apresentadas como argumento retórico nos processos de

contratação, sem estudos prévios embasados, que demonstrem inclusive a inexistência de outra opção legal.

Como descrito no fato, a constatação de mera intermediação de mão de obra e não de efetiva terceirização restou comprovada pelo fato da gestão do trabalho ser papel da tomadora de serviços, pela inexistência de qualquer atividade especializada por parte da prestadora de serviços, e a prevalência do elemento humano no objeto do contrato de prestação de serviços.

Em que pese o gestor alegar não há subordinação entre os profissionais da referida cooperativa e servidores do Município, tem-se que:

“A gestão do trabalho, isto é, a determinação do modo, tempo e forma com que o trabalho deve ser realizado, é o elemento mais perfeito para indicar a existência de subordinação jurídica. A constatação da gestão ou organização do trabalho, por parte do tomador de serviços, deixa clara a existência de uma interposição de empresa para fuga do vínculo empregatício direto com os trabalhadores.” (VASCONCELLOS, Armando Cruz. Nova lei da terceirização: o que mudou?. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5180, 6 set. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/60192>>)

De outro lado, como visto, o objeto do contrato se encerra na prestação de serviço pelos trabalhadores, isto é, com o mero emprego de mão-de-obra, sem a necessidade de um conhecimento técnico específico por parte da contratada e sem uma estrutura de apoio operacional ou a utilização de meios materiais próprios para a execução do contrato.

Com relação à ilegalidade da Cooperativa apontada, deixa-se claro que a mera intermediação de mão obra, na forma contratada pela Prefeitura, já se constitui em fraude cometida por falsa cooperativa.

Dessa forma, a Administração, ao licitar e contratar mero serviço de recrutamento de profissionais, atua como agente indutor da fraude, acarretando a sua responsabilidade.

Ou seja, não se trata de proibir a participação de cooperativa, mas sim de especificar adequadamente o objeto a ser contratado coibindo a participação daquelas que são fraudulentas.

Já com relação à burla ao limite de gasto de pessoal estabelecido pela LRF, cabe deixar claro que todo o gasto com o contrato em questão trata-se de gasto com pessoal terceirizado para a execução de atividade fim, não havendo qualquer tipo de insumos.

De todo modo, a regularização da contabilização no presente exercício não elide a falha dos exercícios anteriores.

## **2.1.2. Irregularidades nos processos licitatórios para prestação de serviços na área de saúde (terceirização) e falhas em sua condução.**

### **Fato**

Visando à obtenção de profissionais para atuarem em unidades públicas de saúde do município, a Prefeitura de Alagoinhas contrata, desde outubro/2012, a COOPERSAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO EM SAÚDE E SERVIÇOS CORRELATOS, atualmente denominada REDESAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO.

A contratação inicial se deu em decorrência do processo licitatório **CP 004/2012**, que resultou no contrato 132/2012. Em seguida a COOPERSAUDE (REDESAUDE) foi novamente contratada, por meio do contrato 148/2015 de agosto de 2015, proveniente do processo licitatório **PP 025/2014**, ainda em vigor.

#### a) Concorrência Pública nº 004/2012

De pronto, se verifica que o processo administrativo apresenta alguns documentos não datados, assim como as numerações de páginas e vistos também sem data, o que coloca em risco a lisura do processo.

Os documentos iniciais do processo, tais como o Pedido de Realização de Despesa e Contratação, acompanhado da justificativa da contratação, e o Protocolo do Processo datam de 23 de abril de 2012. No próprio dia 23 de abril o Prefeito Municipal autoriza a abertura do processo licitatório, determinando a elaboração do edital e a posterior emissão do parecer jurídico.

Ocorre que o Edital, que é datado também de 23 de abril de 2012, teve seu aviso publicado no Diário Oficial do Município já no dia 24 de abril e no DOU no dia seguinte, sem que houvesse a avaliação por parte da assessoria jurídica da Administração, como determina o Parágrafo único do Art. 38 da Lei de Licitações.

Ou seja, segundo tais documentos, toda a fase interna do processo licitatório teria ocorrido apenas no dia 23 de abril de 2012.

Outros documentos, vistos e carimbos são inseridos no processo licitatório, porém em data posterior à da publicação dos avisos do edital.

A descrição do objeto constante no processo, “Contratação de empresa especializada em prestação de serviço na área da saúde...”, ou simplesmente “Prestação de Serviço na Área de Saúde...”, conforme avisos publicados, bem como as informações do Termo de Referência, se mostram insuficientes, não permitindo aos licitantes saberem qual a natureza dos serviços a serem contratados, qual seja, fornecimento de mão de obra terceirizada.

Apesar da complexidade e da relevância da solução adotada de terceirização de profissionais de saúde de importantes unidades como a Maternidade e o SAMU, não há qualquer estudo prévio que demonstre a necessidade e as vantagens da opção.

Também não há qualquer documento (estudos, orçamentos, cotações, memórias de cálculos etc.) que demonstre como a prefeitura chegou aos itens licitados, seus quantitativos e valores de custo.

O documento denominado “Termo de Referência” corresponde apenas à planilha de preços, não possuindo qualquer especificação dos serviços a serem contratados. Isto é, não há informações detalhadas acerca dos profissionais a serem disponibilizados, nem dos serviços a

serem executados, indispensáveis à correta caracterização do objeto e a uma adequada formulação de propostas de preços ou orçamentos.

Não há, por exemplo, informações acerca das exigências mínimas dos profissionais a serem disponibilizados, dos serviços que estes terão que executar, dos locais e horários em que os serviços serão executados.

A planilha de preços também não traz quaisquer informações acerca de composições de custos unitários, BDI e Encargos Sociais.

Além disso, a falta de especificação dos serviços a serem prestados pela contratada já sinaliza a intenção da Prefeitura de obter mera intermediação de mão de obra, quando, em verdade, os profissionais disponibilizados passariam a ser diretamente geridos pela Secretaria de Saúde.

O edital apresenta a exigência restritiva de pagamento prévio de R\$300,00 para obtenção de cópia, muito além do custo de sua cópia reprográfica, que inclusive deveria ser disponibilizada de forma gratuita por meio da Internet.

O edital apresenta também exigência restritiva de registro da licitante no CRA (Conselho Regional de Administração).

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

Nesses termos, considerando a hipótese de uma legítima terceirização, há que se verificar a natureza do serviço prestado pela Contratada à Tomadora dos serviços. Verificado que sua atividade não está descrita como atividade privativa de administrador, não pode ser exigido da mesma o registro obrigatório no Conselho Regional de Administração.

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

Para desempenhar atividades internas, a empresa que presta serviços dessa natureza pode até necessitar de profissionais de Administração em seus quadros para realizar, por exemplo, planejamento operacional interno, seleção de pessoal, administração financeira etc.. Entretanto, tal fato não obriga que a mesma tenha que se inscrever no respectivo Conselho.

Considerando ainda que o que a Prefeitura de Alagoinhas pretendia com a contratação era uma mera intermediação de mão de obra, sem a previsão de execução de qualquer atividade de gestão por parte da contratada, a exigência se mostra ainda mais exorbitante.

Pelos mesmos motivos, se mostra excessiva a exigência de a licitante possuir em seu quadro permanente, na data da proposta, profissional de nível superior em **Administração** detentor de atestados compatíveis com o objeto.

O edital falha também ao não exigir da futura contratada ao menos as composições dos custos apresentados, principalmente os encargos sociais, e o detalhamento do BDI.

Tal falha deixa a Administração Pública mais suscetível à contratação de serviços superfaturados e dificulta que a Administração avalie futuras repactuações de preço em decorrência de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Outra falha identificada se deu na condução do julgamento da habilitação das licitantes.

Apenas duas empresas apresentaram proposta ao certame, sendo que ambas foram inabilitadas.

A licitante INTS – Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde foi inabilitada por apresentar a ata de eleição de seu Conselho de Administração devidamente registrada em cartório, porém faltando a assinatura de seu presidente.

Já a licitante COOPERSAUDE foi inabilitada por apresentar índice econômico inferior ao exigido pelo edital.

Tal situação levou a Comissão de Licitação a abrir prazo para que as duas empresas apresentassem nova documentação de habilitação.

O INTS apresentou uma nova ata, elaborada com o mesmo teor da anteriormente apresentada, mas com novas assinaturas colhidas, além da de seu presidente. Tal documento apresentava diversos carimbos do Cartório dando fé de que se tratava do mesmo documento anteriormente registrado.

Já a COOPERSAUDE apresentou um novo balanço em que a conta CONTRATANTES (CLIENTES) apontava um valor R\$1.300.000,00 maior do que o anteriormente apresentado. Com isso, seu Ativo Circulante passou de R\$11.021.604,20 para R\$12.321.604,20 elevando o seu índice de liquidez a patamar acima do exigido pelo edital.

De um lado, a Comissão de Licitação julgou que o novo balanço apresentado pela COOPERSAUDE era perfeitamente idôneo, sem qualquer questionamento ou apuração quanto ao fato de a licitante ter aumentado substancialmente seu ativo circulante, referente a um exercício encerrado já há mais de 9 meses, sem qualquer nota explicativa acerca da alteração.

Além disso, apesar da comissão declarar que o novo balanço fora registrado na Junta Comercial, apenas a primeira folha do documento apresentava o termo de autenticação da JUCEB. As demais folhas, em que constam os dados contábeis, não apresentam qualquer carimbo ou registro que permita certificar-se de que tal documento é igual ao registrado na Junta.

De outro lado, a Comissão avaliou que o fato de o INTS ter elaborado uma nova ata, com o mesmo teor da anterior, e ter colhido novas assinaturas e carimbos cartoriais, comprovaria a sua irregularidade e se configuraria em suposta fraude documental.

Não se vislumbra qual seria exatamente a fraude na solução adotada pela Licitante.

Assim, ao agir com extremo rigor quanto a uma licitante e de forma mais condescendente em relação a outra, entende-se que a Administração Municipal não atuou de forma isonômica em

situações de, no mínimo, equivalentes dubiedades, acarretado prejuízo à competitividade do certame, uma vez que não houve qualquer disputa de preço para escolha da proposta mais vantajosa.

### **b) Pregão Presencial nº 025/2014**

As datas e a ordem cronológica dos documentos iniciais do processo dificultam a compreensão de como se deu o seu trâmite, havendo inclusive documentos sem data.

Mantém-se o objeto da CP 004/2012, com descrição insuficiente: “Contratação de empresa especializada em prestação de serviço de saúde (...)", quando se trata, em tese, do fornecimento de mão de obra terceirizada.

Não consta a avaliação por parte da assessoria jurídica da Administração, como determina o Parágrafo único do Art. 38 da Lei de Licitações.

Mais uma vez não há qualquer estudo prévio que demonstre a necessidade e as vantagens da solução adotada, qual seja, a terceirização de profissionais da área da saúde.

Também continuam sem constar quaisquer documentos (estudos, orçamentos, cotações, memórias de cálculos etc.) que demonstrem como a prefeitura chegou aos itens licitados, seus quantitativos e valores de custo.

O documento “Termo de Referência” novamente corresponde apenas à planilha de preços, não possuindo qualquer especificação dos serviços a serem contratados. Isto é, não há informações detalhadas acerca dos profissionais a serem disponibilizados nem dos serviços a serem executados indispensáveis à caracterização do objeto e à formulação de propostas de preços ou orçamentos.

Não há, por exemplo, informações acerca das exigências mínimas dos profissionais a serem disponibilizados, dos serviços que estes terão que executar, dos locais e horários em que os serviços serão executados, composições de custos unitários, detalhamento do BDI e dos Encargos Sociais, etc.

Também não qualquer informação acerca das atividades a serem executadas pela Contratada, o que mais uma vez demonstra o real objeto da licitação, qual seja, contratação de mão de obra intermediada.

O edital mantém as exigências restritivas de registro da licitante no CRA (Conselho Regional de Administração) e de que esta possua em seu quadro permanente, na data da proposta, profissional de nível superior em Administração. Como dito, tais exigências se mostram indevidas no caso de contratação de terceirização de serviços especializados de saúde (e não de gestão, por exemplo), ainda mais tratando-se de mera intermediação de mão de obra, como é o caso.

O edital falhou novamente ao não exigir da futura contratada ao menos as composições dos custos apresentados, principalmente os encargos sociais, e o detalhamento do BDI.

Como já salientado, tal falha deixa a Administração Pública mais suscetível à contratação de serviços superfaturados e dificulta que a Administração avalie futuras repactuações de preço em decorrência de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No caso em questão, a ausência das composições de custos e do detalhamento do BDI acabou por facilitar o acobertamento do superfaturamento (apontado em item específico deste relatório), ocasionado com os reajustes que o contrato sofreu, contrato este firmado novamente com a COOPERSAUDE, que mais uma vez sagrou-se vencedora do certame licitatório.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas apresentou sua manifestação.

Como a manifestação apresentada traz informações gerais, que se referem simultaneamente a diversas constatações, e outras específicas, foram transcritos abaixo os trechos que, de alguma forma, têm pertinência com o presente registro.

“Em atenção ao Ofício CGU 13791/2017, ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, encaminhamos os esclarecimentos que julgamos oportuno sobre os achados constantes em relatório preliminar de auditoria anexo ofício em epígrafe, nos termos e fundamentos a seguir delineados:

#### **I. Considerações Iniciais**

Inicialmente, cumpre destacar que a atual gestão assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais vigentes.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a serviços e/ ou obras licitados, contratados, executados, medidos, atestados e ou pagos pela **GESTÃO ANTERIOR**.

Todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde, na forma do nosso ordenamento jurídico, integralmente pela lisura de cada uma delas, bem como dos contratos delas decorrentes, medições e pagamentos realizadas na gestão anterior e eventuais irregularidades.

[...]

#### **III. Dos achados de auditoria (Relatório da área da Saúde)**

[...]

Repete-se, aqui, que todos os atos e/ ou omissões questionadas foram praticados/ verificados durante a gestão anterior, responsável por todas as questões narradas e transmissão da administração municipal com diversos problemas que demandaram (e ainda demandam) a atuação da atual gestão na tentativa de regularização.” (grifos do original)

## **Análise do Controle Interno**

Com relação especificamente às falhas identificadas nos processos licitatórios em epígrafe, não houve qualquer manifestação da unidade examinada, de forma que a análise do Controle Interno a respeito delas já consta registrada acima no campo “fato”.

Em relação ao tema, de forma geral, o gestor limita-se a esclarecer que os atos foram praticados na gestão anterior, responsabilizando-a.

Em que pese os procedimentos analisados terem sido adotados durante a gestão anterior, cabe à Administração Municipal, além de identificar os responsáveis, analisar os motivos da ocorrência das falhas e adotar medidas para que não voltem a ocorrer.

### **2.1.3. Falhas no procedimento de pagamento a cooperativa de saúde: pagamentos não previstos em contrato e falta de comprovação do recolhimento do INSS.**

#### **Fato**

Por meio da análise da execução e dos processos de pagamentos do contrato de prestação de serviço com a COOPERSAUDE, atualmente denominada REDESAUDE, verificou-se que estão sendo efetuados pagamentos não previstos em contrato.

Tais pagamentos decorrem de acertos entre a Prefeitura de Alagoinhas e a Contratada visando a atender necessidades específicas que não foram previstas nos processos licitatórios que embasaram a contratação da COOPERSAUDE.

Há pagamentos sem previsão contratual que se referem aos serviços de “Passagem de Enfermaria” e ao de “Direção Médica”, ambos executados na Maternidade.

Também foram verificados pagamentos de adicionais não previstos por plantões em épocas como São João e Ano Novo e por plantões quando o profissional trabalhou sozinho (sem outros profissionais).

Há ainda acertos relativos a profissionais específicos, tais como o pagamento equivalente a um plantão de 24H para médico que realiza ultrassonografia em período de 6H, o pagamento a médico dermatologista que realiza serviços de biopsia como se fosse médico socorrista do SAMU, e o pagamento equivalente a 3 vínculos de 12 horas semanais cada a psiquiatra que atende em 3 turnos por semana (segunda-feira pela manhã e pela tarde, e sexta-feira pela manhã).

Verificou-se ainda que a Prefeitura de Alagoinhas não vem exigindo a apresentação da Guia de Recolhimento do INSS, devidamente quitada, referente aos profissionais que prestaram serviço, conforme previsto no Edital do PP nº 025/2014 e em contrato.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas apresentou sua manifestação.

Como a manifestação apresentada traz informações gerais, que se referem simultaneamente a diversas constatações, e outras específicas, foram transcritos abaixo os trechos que, de alguma forma, têm pertinência com o presente registro.

“Em atenção ao Ofício CGU 13791/2017, ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, encaminhamos os esclarecimentos que julgamos oportuno sobre os achados constantes em relatório preliminar de auditoria anexo ofício em epígrafe, nos termos e fundamentos a seguir delineados:

## I. Considerações Iniciais

Inicialmente, cumpre destacar que a atual gestão assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais vigentes.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a serviços e/ ou obras licitados, contratados, executados, medidos, atestados e ou pagos pela **GESTÃO ANTERIOR**.

Todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde, na forma do nosso ordenamento jurídico, integralmente pela lisura de cada uma delas, bem como dos contratos delas decorrentes, medições e pagamentos realizadas na gestão anterior e eventuais irregularidades.

[...]

Demais disso, eventual acusação de suposta omissão por parte da atual gestão deve ser analisada de acordo com o contexto e realidade em que assumiu a administração do Município. Assim, é importante registrar que o período de transição de governo foi marcado, frise-se, por omissões na entrega de informações e documentos, pela gestão anterior, dificultando sobremaneira o início da nova gestão e adoção das medidas iniciais de governo. Nenhum dos problemas relatados pela CGU foram comunicados pela gestão anterior.

[...]

## III. Dos achados de auditoria (Relatório da área da Saúde)

[...]

Repete-se, aqui, que todos os atos e/ ou omissões questionadas foram praticados/ verificados durante a gestão anterior, responsável por todas as questões narradas e transmissão da administração municipal com diversos problemas que demandaram (e ainda demandam) a atuação da atual gestão na tentativa de regularização.

Objetivando contribuir com o processo de auditoria da CGU, delimitar responsabilidades e evitar condenações ao Município, cumpre-nos tecer breves comentários e observações que

julgamos pertinentes, inclusive para a adequada definição das questões e tomada de decisões pela atual gestão, na forma abaixo:

[...]

**C) Contratação da REDESAÚDE - terceirização de mão de obra;**

A auditoria questiona aqui a legalidade da terceirização, a regularidade do vínculo cooperativo, burla a LRF, falhas na licitação, pagamentos irregulares aos prestadores e irregularidade nos reajustes contratuais concedidos pela gestão anterior.

O primeiro aspecto que não podemos deixar de destacar é que esta situação foi herdada da gestão anterior sendo mantida na atual gestão como única forma de garantir a **continuidade de serviços públicos essenciais**. Eventual mudança no modelo utilizado há bastante tempo pelo Município, exige adequado planejamento, estudos e prazos incompatíveis com os disponíveis pelo Município naquele momento de transição de governo.

[...]

Com relação ao alegado superfaturamento ou sobrepreço decorrente de **reajustes promovidos pela gestão anterior** e, também, a forma de pagamento dos cooperados e parcelas relacionadas a ajuda de custo, esclarecemos que a referida Cooperativa foi notificada para prestar os esclarecimentos (doc. anexo). Ao final, respeitado o **devido processo legal**, contraditório e ampla defesa, o Município poderá decidir sobre esta questão e **adotar as medidas que eventualmente sejam cabíveis, inclusive de comunicação aos órgãos competentes.**" (grifos do original)

### **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, de forma geral, o gestor limita-se a esclarecer que os atos foram praticados na gestão anterior e que a situação “herdada” foi mantida como forma de garantir a continuidade de serviços públicos essenciais.

Por sua vez, com relação mais especificamente às situações apontadas, o gestor informa que a decisão acerca da questão e a adoção de medidas cabíveis se darão ao término de processo instaurado para colher esclarecimentos por parte da Cooperativa contratada.

Cabe esclarecer que as situações identificadas se perpetuam também na presente gestão sem que, até o momento, houvesse qualquer medida para elidi-las, e que, conforme apontado, os pagamentos não previstos em contrato se dão mensalmente com a concordância da própria Administração Municipal.

Ou seja, a Administração não desconhecia o fato, como pode fazer crer a manifestação da unidade examinada.

#### **2.1.4. Pagamento ilegal de remuneração a título de ajuda de custo, gerando redução indevida de tributos.**

## **Fato**

Por meio da análise dos contracheques dos profissionais que prestam serviço à Prefeitura de Alagoinhas por intermédio da cooperativa REDESAUDE (antigamente denominada COOPERSAUDE), verifica-se que a remuneração mensal dos profissionais é habitualmente dividida em duas parcelas iguais: uma denominada “RENDIMENTO BRUTO” ou “PRODUTIVIDADE”, e outra a título de “AJUDA DE CUSTO”.

A parcela referente à “AJUDA DE CUSTO” não integra as bases de cálculo do Imposto de Renda e da Contribuição Previdenciária.

Ocorre que no caso em tela o empregador está pagando a ajuda de custo como parcela salarial de forma dissimulada, fraudando direitos trabalhistas, previdenciário e tributário.

Em teoria, a ajuda de custo é o pagamento feito pelo empregador para cobrir despesas do empregado para o desempenho da sua atividade. Esse pagamento tem a finalidade de proporcionar condições para a execução do serviço. Não visa à contraprestação do trabalho realizado.

É ajuda de custo, por exemplo, o pagamento efetuado pelo empregador para resarcir as despesas do empregado realizada com mudança em razão de transferência provisória ou definitiva.

Por isso, é considerada verba indenizatória, que tem por destino reparar as despesas do empregado realizadas para o exercício da atividade.

Assim, tudo que for pago pelo empregador que não decorra dessa condição (indenizar despesas para o trabalho) deverá ser considerado salário, sofrendo todas as incidências legais. Se o pagamento efetuado visa a remunerar o trabalho prestado, não será ajuda de custo, mas salário. Não é o rotulo atribuído ao pagamento que define a sua natureza.

No caso em tela, é notório o desvirtuamento do pagamento de ajuda custo. A parcela é paga de forma fixa e mensal e sempre no exato valor da outra parcela recebida pelo profissional (a título de Rendimento Bruto ou Produtividade), independentemente da atividade exercida, local da prestação, condições de trabalho etc. Ou seja, metade da remuneração do profissional é ajuda de custo e a outra metade é produtividade.

Quando na verdade a Ajuda de Custo é auxílio eventual, determinado em virtude da situação que se apresenta no momento, pago ao empregado em razão de uma despesa havida em decorrência do acontecimento de algo extraordinário, que não é comum.

Comprovam a fraude ainda o elevado valor da ajuda de custo (chegando a 50% da remuneração bruta) e o fato de não se exigir do profissional a comprovação de qualquer despesa para o recebimento da verba.

Trechos de contracheques fornecidos pela REDESAUDE (COOPERSAUDE)
--

Cód. Descrição do Lançamento	Dias Trab.	Referência	Créditos		Débitos	
			Atual	Acumulado	Atual	Acumulado
3 RENDIMENTO BRUTO - ALAGOINHAS - MATERNIDADE	23		7.250,00	7.250,00		
4 AJUDA DE CUSTO			7.250,00	7.250,00		
50 INSS - INSTR. NORMATIVA ADI RFB 05/2015					932,75	932,75
52 ISS 5%					725,00	725,00
53 IRRF - IMPOSTO DE RENDA					867,88	867,88
54 TAXA DE COOPERADO					870,00	870,00
<b>Base IRRF:</b>	6.317,25	C/C Nº: 6083 - 6	<b>Total de Créditos / Débitos</b>		14.500,00	3.395,63
<b>Base INSS:</b>	7.250,00		<b>Total Líquido</b>			11.104,37
Cód. Descrição do Lançamento	Dias Trab.	Referência	Créditos		Débitos	
			Atual	Acumulado	Atual	Acumulado
3 PRODUTIVIDADE - ALAGOINHAS - SAMU	23		2.000,00	2.000,00		
4 AJUDA DE CUSTO			2.000,00	2.000,00		
50 INSS - INSTR. NORMATIVA ADI RFB 05/2015					400,00	400,00
52 ISS 5%					200,00	200,00
54 TAXA DE COOPERADO					240,00	240,00
<b>Base IRRF:</b>	1.600,00	C/C Nº: 31521 - 4	<b>Total de Créditos / Débitos</b>		4.000,00	840,00
<b>Base INSS:</b>	2.000,00		<b>Total Líquido</b>			3.160,00

Fonte: contracheques emitidos pela REDE SAÚDE

A sistemática adotada visa a beneficiar a própria Cooperativa na medida em que aumenta consideravelmente o valor líquido repassado aos profissionais, ao passo em que reduz indevidamente os tributos retidos na fonte, possibilitando que ela faça acertos com os profissionais por valores brutos mais baixos.

Com isso, a Cooperativa reduz o custo da prestação do serviço, aumentando suas sobras líquidas obtidas que, conforme já apontado em item específico deste relatório, não são posteriormente repassadas aos cooperados.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, datado de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas apresentou sua manifestação.

Como a manifestação apresentada traz informações gerais, que se referem simultaneamente a diversas constatações, e outras específicas, foram transcritos abaixo os trechos que, de alguma forma, têm pertinência com o presente registro.

“Em atenção ao Ofício CGU 13791/2017, ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, encaminhamos os esclarecimentos que julgamos oportuno sobre os achados constantes em relatório preliminar de auditoria anexo ofício em epígrafe, nos termos e fundamentos a seguir delineados:

### I. Considerações Iniciais

Inicialmente, cumpre destacar que a atual gestão assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais vigentes.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a serviços e/ ou obras licitados, contratados, executados, medidos, atestados e ou pagos pela **GESTÃO ANTERIOR**.

Todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde, na forma do nosso ordenamento jurídico, integralmente pela lisura de cada uma delas, bem como dos contratos delas decorrentes, medições e pagamentos realizadas na gestão anterior e eventuais irregularidades.

[...]

Demais disso, eventual acusação de suposta omissão por parte da atual gestão deve ser analisada de acordo com o contexto e realidade em que assumiu a administração do Município. Assim, é importante registrar que o período de transição de governo foi marcado, frise-se, por omissões na entrega de informações e documentos, pela gestão anterior, dificultando sobremaneira o início da nova gestão e adoção das medidas iniciais de governo. Nenhum dos problemas relatados pela CGU foram comunicados pela gestão anterior.

[...]

### **III. Dos achados de auditoria (Relatório da área da Saúde)**

[...]

Repete-se, aqui, que todos os atos e/ ou omissões questionadas foram praticados/ verificados durante a gestão anterior, responsável por todas as questões narradas e transmissão da administração municipal com diversos problemas que demandaram (e ainda demandam) a atuação da atual gestão na tentativa de regularização.

Objetivando contribuir com o processo de auditoria da CGU, delimitar responsabilidades e evitar condenações ao Município, cumpre-nos tecer breves comentários e observações que julgamos pertinentes, inclusive para a adequada definição das questões e tomada de decisões pela atual gestão, na forma abaixo:

[...]

#### **C) Contratação da REDESAÚDE - terceirização de mão de obra;**

A auditoria questiona aqui a legalidade da terceirização, a regularidade do vínculo cooperativo, burla a LRF, falhas na licitação, pagamentos irregulares aos prestadores e irregularidade nos reajustes contratuais concedidos pela gestão anterior.

O primeiro aspecto que não podemos deixar de destacar é que esta situação foi herdada da gestão anterior sendo mantida na atual gestão como única forma de garantir a **continuidade de serviços públicos essenciais**. Eventual mudança no modelo utilizado há bastante tempo pelo Município, exige adequado planejamento, estudos e prazos incompatíveis com os disponíveis pelo Município naquele momento de transição de governo.

[...]

Com relação ao alegado superfaturamento ou sobrepreço decorrente de **reajustes promovidos pela gestão anterior** e, também, a forma de pagamento dos cooperados e parcelas relacionadas a ajuda de custo, esclarecemos que a referida Cooperativa foi notificada para prestar os esclarecimentos (doc. anexo). Ao final, respeitado o **devido processo legal**,

contraditório e ampla defesa, o Município poderá decidir sobre esta questão **e adotar as medidas que eventualmente sejam cabíveis, inclusive de comunicação aos órgãos competentes.**” (grifos do original)

## Análise do Controle Interno

Inicialmente, de forma geral, o gestor limita-se a esclarecer que os atos foram praticados na gestão anterior e que a situação “herdada” foi mantida como forma de garantir a continuidade de serviços públicos essenciais.

Por sua vez, com relação mais especificamente à situação apontada, o gestor informa que a decisão acerca da questão e a adoção de medidas cabíveis se darão ao término de processo instaurado para colher esclarecimentos por parte da Cooperativa contratada.

Como se vê, as informações apresentadas até o momento são insuficientes para comprovar a inexistência da falha.

Salienta-se por fim, que a situação apontada continua a ocorrer na atual gestão.

### **2.1.5. Reajustes indevidos acarretam superfaturamento de R\$770.218,08, no período de abril/16 a fevereiro/17, no contrato com a REDESAUDE. Atuação deliberada da Administração Municipal em conceder reajustes sem embasamento legal, contratual ou documental.**

#### **Fato**

Conforme já explicado, a Prefeitura de Alagoinhas contrata desde outubro/2012 a cooperativa COOPERSAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO EM SAÚDE E SERVIÇOS CORRELATOS, atualmente denominada REDESAUDE COOPERATIVA DE TRABALHO, para a obtenção de profissionais para atuarem em unidades públicas de saúde do Município.

A contratação inicial se deu por meio do contrato nº 132/2012, substituído pelo contrato nº 148/2015 vigente desde agosto de 2015 até os dias atuais.

O contrato nº 148/2015 sofreu duas repactuações financeiras. A primeira ocorreu por meio do Termo Aditivo nº 046/2016, assinado em 13/05/2016, e concedeu reajuste de 7% nos valores inicialmente contratados, tomando por base o Processo Administrativo nº 2880/2016. A segunda se deu na data de 10/10/2016 (Termo Aditivo nº 087/2016), baseada no Processo Administrativo nº 8192/2016, reajustando o valor majorado anteriormente em mais 12,042%.

Constatou-se que os reajustes foram concedidos indevidamente, sem embasamento legal ou contratual, e sem que fosse comprovado o aumento de custos dos serviços prestados.

#### **a) Do Reajuste de 7% (Processo Administrativo nº 2880/2016)**

No âmbito do Processo 2880/2016, a Cooperativa encaminha para a Prefeitura de Alagoinhas, em 01/03/2016, um ofício requerendo o reajuste do contrato nº 148/2015, visando ao seu reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência do Ato Declaratório Interpretativo nº 5, de 25 de maio de 2015, da Receita Federal do Brasil.

A Cooperativa afirma que tal Ato da Receita Federal majorou a alíquota da Contribuição Previdenciária devida pelo cooperado para 20%.

Ocorre que tal contribuição não é devida pela Cooperativa. Trata-se de contribuição devida pelo Cooperado na qualidade de contribuinte individual, sendo tão somente retida pela Cooperativa, por meio de dedução da remuneração paga ao Cooperado.

Ou seja, não houve qualquer aumento dos custos da Cooperativa. O que ocorreu foi que os cooperados, que antes contribuíam com 11% sobre o valor recebido da Cooperativa, passaram a contribuir com 20%.

Além disso, a Cooperativa deliberadamente requer o reajuste do contrato em 9%, como se, com o aumento da alíquota do INSS do cooperado nesse percentual, todos os seus custos também aumentassem em 9%.

Mesmo que fosse a Cooperativa a devedora da contribuição ao INSS, essa representaria apenas uma pequena parcela de seus custos.

É evidente que boa parte dos custos da Cooperativa referem-se a outros tributos (ISS, PIS e CONFINS) que não foram majorados.

Há também os custos administrativos, que a própria Cooperativa define como sendo o equivalente a 6% dos valores pagos a seus cooperados.

Além disso, a contribuição ao INSS se dá somente sobre o teto limite de salário contribuição estabelecido pela legislação, de forma que todos os profissionais que, somadas todas as suas remunerações, recebem acima do teto contribuem com um percentual inferior aos 20%. Há inclusive diversos profissionais que sequer têm qualquer valor retido, por possuírem outros vínculos com os quais já atingem o limite de contribuição previdenciária.

Para se ter uma ideia, o INSS total retido de seus cooperados pela REDESAUDE em janeiro/2016, em relação aos serviços prestados em dezembro/2015, foi R\$22.949,63.

Ocorre que nesse mês a contribuição individual dos profissionais já se dava na alíquota de 20%. Se fosse na alíquota antiga de 11%, proporcionalmente, a contribuição ao INSS totalizaria cerca de R\$12.622,30, representando apenas 2,0% da fatura da Rede Saúde naquele mês.

Analisando-se o mês de fevereiro de 2016, relativo aos serviços prestados em janeiro de 2016, chega-se exatamente a esse mesmo percentual representativo de 2,0% da fatura da Rede Saúde, considerando a alíquota do INSS de 11%.

Ou seja, mesmo na equivocada hipótese de se conceder repactuação em decorrência do aumento da contribuição individual dos profissionais terceirizados, considerando que o INSS total recolhido representava somente 2% da fatura, o aumento de 9% na alíquota acarretaria

um desequilíbrio de apenas 0,18% (9% x 2%) no contrato, e não dos 9% solicitados pela REDE SAUDE.

**Obs.:** Para análise dos custos da Cooperativa foi realizado um corte amostral de forma que só foram solicitados os contracheques da REDE SAUDE relativos às faturas de 2016, quando a alíquota de recolhimento do INSS individual dos cooperados já era de 20%.

Contudo, o que observa no processo administrativo nº 2880/2016 é que a Secretaria de Saúde, CPF \*\*\*.811.295-\*\*, requisitou o reajuste de 7% sobre o valor integral do contrato, sem qualquer embasamento ou justificativa para a definição deste percentual, conforme documento “Pedido de Realização de Despesa e Contratação”.

Não é possível sequer compreender porque dos 9% de reajuste solicitados pela contratada foram concedidos 7%.

Não foram solicitados da Cooperativa contratada composições de custos, detalhamento de BDI, ou qualquer outro demonstrativo, indispensáveis para à quantificação de eventual desequilíbrio econômico-financeiro.

O parecer jurídico constante do processo se limita a fundamentar o reajuste na teoria geral acerca do reajustamento dos contratos administrativos, com ênfase no desequilíbrio econômico-financeiro, sem qualquer avaliação jurídica sobre o mérito do cabimento do reajuste e de seu percentual.

Ou seja, a Procuradora (OAB: 24643BA) já parte da premissa que o desequilíbrio efetivamente ocorreu: “Segundo informado pela empresa e ratificado pela Secretaria Municipal de Saúde, o desequilíbrio sofrido resulta em um aumento de 7% sobre o valor do contrato...”

Observa-se que a Administração Municipal atuou também de forma deliberada em conceder repactuação econômico-financeira do contrato sem qualquer embasamento documental e sem qualquer apuração acerca do cabimento do reajuste ou de seu montante.

O reajuste indevidamente concedido passou a acarretar num superfaturamento dos valores pagos pela Prefeitura de Alagoinhas a partir do mês de maio/2016, referente aos serviços prestados em abril/2016.

Em 2016, o montante de superfaturamento chegou a **R\$337.148,01**.

Em 2017, os pagamentos realizados de janeiro a março acarretaram em mais **R\$116.337,32** de superfaturamento em decorrência do reajuste indevido de 7%, sendo que o contrato continua em vigor, gerando mais prejuízo à Administração.

#### **b) Do Reajuste de 12,042% (Processo Administrativo nº 8192/2016)**

No processo administrativo nº 8192/2016 consta despacho inicial da Procuradora Jurídica, datado de **17/10/2016**, solicitando “...que seja apresentada justificativa adequada e comprovação do reequilíbrio requerido, a fim de fundamentar o acréscimo de valor.”.

Em resposta ao despacho, porém com data de **29/09/2016**, a Secretaria Municipal de Saúde encaminha à “PROJU” informações de que “a empresa REDESAÚDE reiterou a documentação já constantes nos autos processos, ratificando o percentual solicitado em 19%, sendo que o TA [termo aditivo] nº 046/2016 de 13/03/2016 já reajustou o valor em 7%, sendo complementado neste com mais 12,042%”.

Vale destacar ainda trecho da referida resposta, em que a Secretaria Municipal de Saúde informa que **o contrato já havia sido encerrado 12/10/2016**, e apontando “prejuízo incalculável” caso a solicitação de reajuste não fosse atendida:

“Este contrato atende à prestação de serviços médicos nas unidades de urgência e emergência, ambulatórios e especialidades de consultas de marcação eletiva, trazendo um prejuízo incalculável, caso a suspensão ocorra, tendo em vista que **esse contrato teve sua vigência encerrada em 12/10/2016**. Dessa forma, é imprescindível a colaboração e compreensão de todos para a resolutividade e, consequentemente a finalização dessa solicitação.”

Na sequência do processo, consta Ofício datado de **26/10/2016** da REDESAUDE (COOPERSAUDE) solicitando reajuste de 12,042%, baseado no IGPM acumulado no período de 03/08/2015, data de assinatura do contrato, a 12/10/2016, a partir de quando passaria a vigorar o reajuste, conforme cálculo do índice anexo ao pedido.

Por fim, consta no processo o parecer jurídico, estranhamente datado de **11/10/2016**, aprovando o reajuste com base no IGPM acumulado no contrato.

A Procuradora (OAB: 24643BA) mais uma vez imputa à Secretaria Municipal de Saúde a decisão pelo reajustamento no percentual definido, afirmando inicialmente que “Segundo informado pela Secretaria Municipal de Saúde, **que autorizou expressamente o reajuste**, em um aumento de 12,042% sobre o valor atualizado do contrato...”, e opinando ao final “pela legalidade da prorrogação do prazo e reajuste de valor do contrato nº 148/2015, conforme solicitado, devendo ser utilizado como parâmetro os dados do IGP-M acumulado do contrato, conforme afirmado pela Secretaria de Saúde.”.

Ou seja, a Procuradora, além de assinar o parecer com data retroativa, mais uma vez não enfrenta o mérito do parâmetro escolhido para reajuste do contrato, fundamentando sua opinião apenas na teoria jurídica acerca do reequilíbrio econômico-financeiro.

Ocorre que o edital e o contrato não preveem reajuste contratual com base em índice.

A cláusula 4.5. do contrato, repetindo a cláusula do Edital, limita-se a dizer que “Os reajustamentos de preços do objeto contratado, **quando e se for o caso**, serão efetuados e calculados de acordo com as disposições específicas vigentes, editadas pelo Governo Federal.”

Trechos do Edital do PP nº 025/2014 e do Contrato nº 148/2015
---

**11.14.** – O termo contratual poderá durante o seu prazo de execução, caso ocorra uma das situações previstas no art. 65 da Lei 8.666/93, e em seus incisos e parágrafos, ser alterado, mediante justificativa e autorização da autoridade competente, através de termo de aditamento, cujo extrato deverá, para ter eficácia, ser publicado em órgão de imprensa oficial.

**11.14.1** - Os reajustamentos de preços do objeto a ser contratado, quando e se for o caso, serão efetuados e calculados de acordo com as disposições específicas vigentes, editadas pelo Governo Federal.

Pregão Presencial nº 025/2014 Pág. 16

#### **CLÁUSULA QUARTA – DO PAGAMENTO**

[...]

**4.5.** – Os reajustamentos de preços do objeto a ser contratado, quando e se for o caso, serão efetuados e calculados de acordo com as disposições específicas vigentes, editadas pelo Governo Federal.

**4.6.** – Ocorrendo reajuste de preços, autorizado pela Administração, os mesmos serão reajustados pela variação do porcentual resultante da diferença do preço fixado para o dia de apresentação da proposta e o dia da entrada em vigor do novo preço, aplicando-se sobre o preço proposto.

Fonte: Processo relativo ao PP nº 025/2014

De um modo geral, apesar da ausência de uniformidade acerca da nomenclatura utilizada, a doutrina reconhece duas figuras destinadas à manutenção da equação econômico-financeira das avenças administrativas, quais sejam: a recomposição ou revisão dos preços, amparada pelo art. 65, II, “d” da Lei nº. 8.666/93, e o reajuste em sentido amplo, com fundamento no art. 40, XI, daquele mesmo diploma legal. Dentro dessa última categoria se inserem duas espécies: o reajuste em sentido estrito e a repactuação.

O reajuste em sentido estrito consiste na alteração do valor inicialmente pactuado, através da aplicação de índices setoriais, a fim de compensar os efeitos das variações inflacionárias. Por outro lado, a repactuação traduz a majoração do preço através da demonstração analítica da variação dos componentes de custos, a exemplo da elevação dos encargos trabalhistas nos contratos de prestação de serviços contínuos.

Como se pode observar, nem o contrato nem o edital fazem qualquer menção a reajuste de preço com base em índice, muito menos que o índice a ser utilizado deva ser o IGP-M.

Assim, edital e contrato optaram pela repactuação, espécie do gênero reajustamento de preços, que utiliza como critério a análise da variação dos custos, e não pelo reajuste em sentido estrito, baseado em índice, fazendo menção, inclusive, às disposições editadas pelo Governo Federal.

E essa é exatamente a determinação do Governo Federal que, por meio do Decreto Nº 2.271/97, veda a indexação de preços por índices gerais, setoriais ou que refletem a variação de custos, nas contratações de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Segundo o referido decreto “os contratos [...] que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.”.

Ou seja, só é possível a repactuação nos contratos de prestação de serviços continuados do Governo Federal quando devidamente demonstrada a alteração dos custos.

Bastante ilustrativa é a cláusula do modelo de contrato sugerido pela AGU para o caso de prestação de serviço com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva:

“6.1. Visando à adequação aos novos preços praticados no mercado, desde que solicitado pela CONTRATADA e observado o interregno mínimo de 1 (um) ano contado na forma apresentada no subitem que se seguirá, o valor consignado neste Termo de Contrato será repactuado, competindo à CONTRATADA justificar e comprovar a variação dos custos, apresentando memória de cálculo e planilhas apropriadas para análise e posterior aprovação da CONTRATANTE, na forma estatuída no Decreto nº 2.271, de 1997, e nas disposições aplicáveis da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2, de 2008.”

Como se observa, mais uma vez a Administração Municipal agiu deliberadamente acatando a solicitação da Contratada e concedendo reajuste sem embasamento contratual e se sequer analisar juridicamente o cabimento do índice adotado.

O requerimento encaminhado pela Cooperativa, combinado com a resposta da Secretaria de Saúde à Procuradoria Jurídica, deixa clara a situação de que a contratada condicionou a prorrogação do contrato à concessão do reajuste no patamar solicitado e a Secretaria de Saúde, por sua vez, alegou a ocorrência de prejuízo “incalculável” no caso de suspensão dos serviços, determinando que a “finalização” da solicitação.

#### Resposta da SESAU à PROJU e Requerimento da REDESAUDE

##### À PROJU:

Em atenção ao despacho dessa procuradoria, informamos, conforme mensagens anexas, que a empresa REDESAUDE reiterou a documentação já constantes nos autos processos, ratificando o percentual solicitado em 19%, sendo que o TA nº 046/2016 de 13/03/2016 já reajustou o valor em 7%, sendo complementado neste com mais 12,042%.

Ressaltando que a SESAU solicitou nova contratação deste objeto através do processo 5243/2016 de 27/06/2016 em andamento, atualmente na DCL (22/09/2016-URBEM), considerando que a empresa não aceitou a prorrogação do contrato existe, concordando pelo período de dois meses, devidamente atendido pelo TA nº 071/2016 de 11/08/2016.

Este contrato atende à prestação de serviços médicos nas unidades de urgências e emergência, ambulatórios e especialidades de consultas de marcação eletiva, trazendo um prejuízo incalculável, caso a suspensão ocorra, tendo em vista que esse contrato teve sua vigência encerrada em 12/10/2016. Dessa forma, é imprescindível a colaboração e compreensão de todos para a resolutividade e, consequentemente a finalização dessa solicitação.

Agradecemos a colaboração de todos.

Alagoinhas, 29 de Setembro de 2016.

*Salvador, BA. 26 de outubro de 2016.*

*A*

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ALAGOINHAS DO ESTADO DA BAHIA.  
Secretaria Municipal de Saúde de Alagoinhas-BA.**

*A REDESÁUDE Cooperativa de Trabalho, inscrita no CNPJ sob o n.º 01.599.748/0001-15, com sede à AV. Alphaville, nº 522 – Edf. Alpha Business, sala 302, Alphaville I, Salvador (BA), informa que aceita a prorrogação do contrato nº 148/2015, firmado entre o Município de Alagoinhas, e a Cooperativa por igual período de um ano, conforme previsto na cláusula sexta do mesmo contrato.*

*Entretanto, seguindo o disposto na cláusula 4.5., solicitamos o reajuste previsto nos valores contratualizados no percentual de 12,042%, correspondentes à Variação do Índice Geral de Preços - IGPM da Fundação Getulio Vargas, no período de 03 de agosto de 2015 a 12 de outubro de 2016, passando os novos valores a vigorar a partir desta data, 12.10.2016.*

Processo Administrativo nº 8192/2016

A grande confusão de datas dos documentos constantes do processo administrativo nº 8192/2016, inclusive com documentos assinados retroativamente, notadamente o parecer jurídico o próprio Termo Aditivo, demonstra ainda a intenção em dar ares de regularidade ao reajuste concedido por outro motivo que não o efetivo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato alegado no processo.

Abatendo-se o percentual do reajuste indevidamente concedido do valor das faturas da Rede Saúde é possível calcular o montante do pagamento indevido por superfaturamento.

Em relação aos meses de outubro e novembro de 2016, pagamentos realizados em 2016, o novo reajuste indevido acarretou num superfaturamento de mais **R\$ 102.588,48**.

Em relação aos meses de dezembro de 2016, janeiro e fevereiro de 2017, o superfaturamento soma mais **R\$214.143,85**, sendo que o contrato continua em vigor, acarretando mais prejuízo à Administração.

### c) Do Superfaturamento Total

No período de abril de 2016, a partir de quando o primeiro reajuste começou a vigorar, até fevereiro de 2017, mês de corte da análise, o superfaturamento total apurado foi de **R\$770.218,08**, conforme planilha abaixo.

Mês de Referência	Valor Pago Pref. Alagoinhas	Superfaturamento Reajuste 7%	Superfaturamento Reajuste 12,042%
abr/16	680.028,44	44.487,84	-
mai/16	696.290,98	45.551,75	-
jun/16	657.321,64	43.002,35	-
jul/16	648.852,59	42.448,30	-
ago/16	676.003,57	44.224,53	-
set/16	642.999,26	42.065,37	-
out/16	300.129,36	19.634,63	-

out/16*	394.998,16	23.063,67	42.453,44
nov/16	559.512,61	32.669,56	60.135,05
dez/16	640.199,20	37.380,80	68.807,04
jan/17	692.216,40	40.418,04	74.397,72
fev/17	660.036,22	38.539,07	70.939,08
<b>SUPERFATURAMENTO TOTAL NO PERÍODO</b>	<b>R\$ 770.218,24</b>		

\* como o segundo reajuste ocorreu a partir de 13/10, nesse mês houve pagamentos com e sem tal reajuste.

Ressalte-se mais uma vez que o contrato continua em vigor, de forma que os pagamentos relativos aos serviços prestados a partir de março de 2017 continuam acarretando em superfaturamento, e consequente prejuízo à Administração, de 7% em relação ao valor original do contrato mais 12,042% sobre o valor majorado pelo primeiro reajuste.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, datado de 13 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Alagoinhas apresentou sua manifestação.

Como a manifestação apresentada traz informações gerais, que se referem simultaneamente a diversas constatações, e outras específicas, foram transcritos abaixo os trechos que, de alguma forma, têm pertinência com o presente registro.

“Em atenção ao Ofício CGU 13791/2017, ref. Programa de Fiscalização de Entes Federativos, encaminhamos os esclarecimentos que julgamos oportuno sobre os achados constantes em relatório preliminar de auditoria anexo ofício em epígrafe, nos termos e fundamentos a seguir delineados:

#### **I. Considerações Iniciais**

Inicialmente, cumpre destacar que a atual gestão assumiu a administração do Município em **janeiro de 2017**, não tendo responsabilidade sobre atos irregulares da gestão anterior, especialmente quando praticados sem observância das disposições legais vigentes.

Nesse aspecto, registra-se que os fatos apontados no Relatório Preliminar estão relacionados a serviços e/ ou obras licitados, contratados, executados, medidos, atestados e ou pagos pela **GESTÃO ANTERIOR**.

Todas as licitações questionadas foram realizadas e homologadas pela gestão anterior, que responde, na forma do nosso ordenamento jurídico, integralmente pela lisura de cada uma delas, bem como dos contratos delas decorrentes, medições e pagamentos realizadas na gestão anterior e eventuais irregularidades.

[...]

Demais disso, eventual acusação de suposta omissão por parte da atual gestão deve ser analisada de acordo com o contexto e realidade em que assumiu a administração do Município. Assim, é importante registrar que o período de transição de governo foi marcado, frise-se, por omissões na entrega de informações e documentos, pela gestão anterior, dificultando

sobremaneira o início da nova gestão e adoção das medidas iniciais de governo. Nenhum dos problemas relatados pela CGU foram comunicados pela gestão anterior.

[...]

### **III. Dos achados de auditoria (Relatório da área da Saúde)**

[...]

Repete-se, aqui, que todos os atos e/ ou omissões questionadas foram praticados/ verificados durante a gestão anterior, responsável por todas as questões narradas e transmissão da administração municipal com diversos problemas que demandaram (e ainda demandam) a atuação da atual gestão na tentativa de regularização.

Objetivando contribuir com o processo de auditoria da CGU, delimitar responsabilidades e evitar condenações ao Município, cumpre-nos tecer breves comentários e observações que julgamos pertinentes, inclusive para a adequada definição das questões e tomada de decisões pela atual gestão, na forma abaixo:

[...]

#### **C) Contratação da REDESAÚDE - terceirização de mão de obra;**

A auditoria questiona aqui a legalidade da terceirização, a regularidade do vínculo cooperativo, burla a LRF, falhas na licitação, pagamentos irregulares aos prestadores e irregularidade nos reajustes contratuais concedidos pela gestão anterior.

O primeiro aspecto que não podemos deixar de destacar é que esta situação foi herdada da gestão anterior sendo mantida na atual gestão como única forma de garantir a **continuidade de serviços públicos essenciais**. Eventual mudança no modelo utilizado há bastante tempo pelo Município, exige adequado planejamento, estudos e prazos incompatíveis com os disponíveis pelo Município naquele momento de transição de governo.

[...]

Com relação ao alegado superfaturamento ou sobrepreço decorrente de **reajustes promovidos pela gestão anterior** e, também, a forma de pagamento dos cooperados e parcelas relacionadas a ajuda de custo, esclarecemos que a referida Cooperativa foi notificada para prestar os esclarecimentos (doc. anexo). Ao final, respeitado **o devido processo legal**, contraditório e ampla defesa, o Município poderá decidir sobre esta questão e **adotar as medidas que eventualmente sejam cabíveis, inclusive de comunicação aos órgãos competentes.**" (grifos do original)

#### **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, de forma geral, o gestor limita-se a esclarecer que os atos foram praticados na gestão anterior e que a situação “herdada” foi mantida como forma de garantir a continuidade de serviços públicos essenciais.

Por sua vez, com relação mais especificamente à situação apontada, o gestor informa que a decisão acerca da questão e a adoção de medidas cabíveis se darão ao término de processo instaurado para colher esclarecimentos por parte da Cooperativa contratada.

Como se vê, as informações apresentadas até o momento são insuficientes para comprovar a inexistência da falha.

## 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

Da análise desta Controladoria sobre o processo de contratação e execução de serviços de terceirização de pessoal finalístico para atuar na área da saúde do Município de Alagoinhas, pôde-se verificar que o modelo de contratação pretendido e efetivamente implementado pela Secretaria de Saúde do município é ilegal, pois visa tão somente à mera intermediação de mão de obra, e não a uma legítima terceirização de serviços.

Verificou-se que não houve estudos prévios que demonstrassem as vantagens com a terceirização e as necessidades da Administração, e nem uma adequada orçamentação.

Os processos licitatórios e processos de pagamento analisados também apresentaram diversas irregularidades que colocam em risco a regular aplicação dos recursos públicos.

O modelo ilegal de contratação implementado acabou por propiciar a contratação de cooperativa de fachada e a ocorrência de superfaturamento de R\$ 770.218,24.

**Ordem de Serviço:** 201700498

**Município/UF:** Alagoinhas/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ALAGOINHAS -FMSA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.404.364,04

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 27 a 31 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do programa/ação (P) 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde pela Prefeitura Municipal de Alagoinhas/BA.

A ação de controle teve o objetivo de verificar a regularidade da execução de recursos federais para aquisições de medicamentos nos exercícios de 2015 e 2016.

Desse modo, os testes, análises e consolidação de informações coletadas destinaram-se verificar a ocorrência de: processos licitatórios para a aquisição de medicamentos em conformidade com a legislação aplicável; os controles de estoque informatizados; compatibilidade dos preços praticados com referências de preços governamentais e/ou praticados no mercado.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

#### 2.2.1. Análise de procedimentos licitatórios destinados à aquisição de medicamentos.

## **Fato**

A prefeitura municipal de Alagoinhas realizou pagamentos no total de R\$ 2.352.132,05, para aquisição de medicamentos nos exercícios de 2015 e 2016, cujos certames licitatórios foram celebrados desde 2011.

### ***Procedimentos Licitatórios***

Com a utilização de recursos federais do Programa de Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde, foram desembolsados R\$ 1.404.364,04, ou seja, 59,7 % do montante geral. Na tabela a seguir, listam-se as licitações realizadas e os respectivos valores desembolsados nos anos de 2015 e 2016.

**Tabela – Licitações**

Pregão Presencial nº	Exercício	Valor (R\$) Desembolsado
047	2014	1.318.935,98
068	2015	137.854,04
046	2015	100.614,60
089	2014	100.410,90
019	2016	46.212,00
057	2015	43.200,00
056	2014	25.916,00
040	2012	13.723,50
091	2011	8.730,00
052	2015	5.056,00
058	2015	4.128,50
Total		1.804.781,52

**Fonte:** Sistema SIGA

Adicionalmente foram realizados pagamentos dispensados de licitação no valor total de R\$ 547.350,53, valor que somado ao montante vinculado às licitações (R\$ 1.804.781,52) contabilizaram o desembolso total de R\$ 2.352.132,05.

Examinamos os processos relativos aos pregões presenciais nº 047/2014, nº 052/2015, nº 058/2016 e nº 089/2014, os quais representaram desembolso total no valor de R\$ 1.428.531,38 em 2015 e 2016, informa-se:

- a) A divulgação se deu nos meios apropriados, tanto no Diário Oficial da União quanto em jornal de grande circulação.
- b) Houve especificação correta do objeto, bem como realizou-se a sua divisão em lotes de forma a ampliar as possibilidades de diversificação de cotações.
- c) Os preços foram referenciados com base em eventos semelhantes obtidos no sítio nominado “ComprasNet” na rede mundial de computadores.
- d) Não constatamos intercorrências no tocante às qualificações técnica e econômico-financeira.

- e) As licitações foram formalizadas por meio de processo administrativo autuado, protocolado e numerado; houve a designação do pregoeiro e da equipe de apoio.

Nesse grupo de licitações, destacamos o Pregão Presencial nº 047/2014 que totalizou desembolsos de R\$ 1.318.935,98, representando, assim, 93,9 % dos recursos do Programa de Assistência Farmacêutica Básica e 56,0 % do total de pagamentos para aquisição de medicamentos nos anos de 2015 e 2016.

Esse pregão contou com a participação de 6 empresas, sendo 5 delas contempladas com adjudicação de lotes.

Dos desembolsos vinculados a esse certame, as empresas Medlife Distribuidora de Medicamentos e Material Hospitalar Ltda – CNPJ 09.315.202/0001-05 e Medfasp Serviços e Comércio Ltda.- CNPJ 03.935.967/0001-53 receberam R\$ 746.452,01, portanto, cerca de 56 % do total. Foram celebrados os contratos nº 151/2014 e nº 149/2014, respectivamente, com as referidas empresas. Da análise desses contratos, não identificamos impropriedades ou irregularidades tanto no que se refere à descrição do objeto, quanto em relação aos preços, quantidades e obrigações definidas no respectivo certame licitatório.

Quanto às dispensas de licitação, examinamos as de nº 40/14, nº 154/15 e nº 102/16, com pagamentos de R\$ 360.026,39, e não constatamos impropriedades ou irregularidades relevantes relacionadas aos seus processos.

Registre-se, ainda, que a Prefeitura recebe medicamentos provenientes do Governo Estadual através da SESAB – Secretaria de Saúde do Estado da Bahia.

#### ***Pagamentos realizados ao amparo do Pregão Presencial 047/2014.***

Os pagamentos decorrentes do Pregão Presencial nº 047/2014 foram na ordem de R\$ 1.318.935,98, ou seja, cerca de 56 % do montante global pago pela aquisição de medicamentos nos exercícios de 2015 e 2016.

Assim, em função de sua materialidade e relevância, esses pagamentos foram examinados e constatou-se que estavam coerentes em relação aos prazos, preços e quantitativos adjudicados no certame licitatório.

Em comparativo realizado com os preços unitários (por comprimido) mostrados no sítio governamental da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, em relação a um grupo de 10 medicamentos selecionados, verificou-se que não houve ocorrência de sobrepreço, conforme tabela a seguir:

***Tabela – Preços de medicamentos***

Medicamento	Preço ANVISA R\$	Preço de Aquisição R\$	Valor total adquirido Em R\$
Sinvastatina 20 mg	0,28	0,15	55.891,50

Omeprazol 20 mg	0,35	0,06	28.854,00
Glibenclamida 5 mg	0,06	0,05	12.555,00
Ranitidina 150 mg	0,55	0,40	12.400,00
Enalapril 20 mg	0,24	0,13	21.710,00
Prednisona 20 mg	0,76	0,30	10.120,00
Losartana 50 mg	Livre	0,15	69.089,70
Anlodpino 5 mg	Livre	0,16	48.000,00
Paracetamol 500 mg	Livre	0,15	11.595,00
Amoxicilina 500 mg	Livre	0,44	33.444,40
Captopril 25 mg	0,045	0,03	15.540,00
Glicazida 25 mg	Livre	0,56	33.600,00
Ibuprofeno 600 mg	0,25	0,15	14.140,00
Propanolol 40 mg	0,08	0,11	18.152,00
Metformina	0,14	0,13	56.108,00
Azitromicina 500 mg	2,45	0,69	14.490,00

**Fonte:** Notas fiscais dos fornecedores e preços divulgados pela ANVISA

Registre-se que essa amostra de medicamentos representou aquisições que importaram em R\$ 455.649,60, aproximadamente 35 % do total pago em decorrência do Pregão Presencial 047/2014,

### **2.2.2. Avaliação quanto ao armazenamento de medicamentos.**

#### **Fato**

Considerando o escopo dos trabalhos de fiscalização, não se identificaram irregularidades quanto ao armazenamento dos medicamentos, tanto na Central de Abastecimento Farmacêutico – CAF quanto no Hospital Maternidade de Alagoinhas.

Informa-se que os medicamentos que requereram refrigeração ambiente se encontravam devidamente estocados em temperaturas apropriadas.

Verificaram-se fichas de entrada e saída de produtos bem como a utilização de um modelo informatizado de controle de estoques, o Sistema de Gerenciamento de Assistência Farmacêutica – SIGAF. No caso do hospital, o sistema é restrito pois o controle é feito por meio de planilhas cujos dados são alimentados pelos servidores da unidade.

Os fornecedores realizam a entrega dos medicamentos diretamente na CAF e/ou no Hospital. A CAF por sua vez atende às demandas das diversas unidades de saúde enviando-lhes os produtos e os discriminando em documento intitulado “Nota de Transferência de Produtos”.

### **3. Conclusão**

Considerando o escopo dos trabalhos de fiscalização, e a realização de testes, análises e consolidação de informações coletadas, não foram constatadas ilegalidades.