

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V03º  
Ciclo

Número do Relatório: 201602529

## Sumário Executivo Aldeias Altas/MA

### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados no município de Aldeias Altas/MA, em decorrência da execução dos trabalhos de fiscalização referente ao 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos de que trata a Portaria CGU no 2.008, de 2015, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 1º a 5 de agosto de 2016, que teve como escopo as ações de governo a seguir destacadas:

- a) Área de Educação: 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE); 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE); e 0E36 - complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;
- b) Área de Saúde: 12L5 - Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde – UBS; 20AL - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde, com foco no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*; e 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família;
- c) Área Turismo: 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística.

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.

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 Controladoria-Geral da União.

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>	23952
<b>Índice de Pobreza:</b>	57,41
<b>PIB per Capita:</b>	4.232,60
<b>Eleitores:</b>	12995
<b>Área:</b>	1942

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	41.902.516,33
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>3</b>	<b>41.902.516,33</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	287.581,46
	Execução Financeira da Atenção Básica	1	4.529.159,00
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	395.970,48

<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>	<b>4</b>	<b>5.212.710,94</b>
MINISTERIO DO TURISMO	1	378.129,15
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO</b>	<b>1</b>	<b>378.129,15</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>	<b>8</b>	<b>47.493.356,42</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 19 de outubro de 2016, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Consolidação de Resultados

No âmbito da Educação Básica, verificou-se que os procedimentos licitatórios para a aquisição dos alimentos ocorreram de forma regular, contudo, no tocante à execução das despesas, constatou-se a ocorrência de superfaturamento por quantidade, no valor total de R\$ 585.342,98 e, ainda, que não houve fornecimento de alimentação escolar, em todos os dias letivos, para 86,7% das escolas visitadas. Ressalta-se que não houve aporte de recursos por parte do município, no sentido de complementar os recursos financeiros disponibilizados pela União Federal. Além dessas falhas, verificou-se também a ausência de controles de estoque dos produtos recebidos e distribuídos aos colégios, fragilidades que poderiam ter sido evitadas, caso houvesse atuação eficiente do Conselho de Alimentação Escolar – CAE).

No tocante à execução do Pnate, constatou-se que os procedimentos licitatórios realizados no período sob exame foram marcados por impropriedades e irregularidades, tais como: fraude na publicidade, habilitação irregular da empresa vencedora, ausência de informações essenciais sobre o objeto da licitação e sobrepreço da proposta vencedora. Ficou também evidenciado que a empresa contratada não possui capacidade técnica operacional para atuar no ramo de locação de veículos de transportes escolares, nesse sentido, subcontratou 100% dos serviços. Com a subcontratação ilegal verificou-se um superfaturamento, no valor de R\$ 162.295,48. Verificou-se ainda, que todos os ônibus contratados possuem idade superior à permitida pela legislação e apenas um veículo possuía certificado de registro e licenciamento de veículo (CRLV) atualizado. A empresa contratada ainda utilizou notas fiscais e alvarás de funcionamento falsos.

No âmbito do Fundeb, verificou-se que o pagamento dos salários dos profissionais da educação, o município atingiu o índice de 63,16%, superior ao exigido por lei, contudo, foi verificado o pagamento a profissionais não localizados nas escolas e a existência de professores leigos atuando no ensino fundamental (6º ao 9º ano), em desacordo com o art. 62, da lei nº 9.394/1996, alterada pela lei nº 12.056/2009.

Com relação às despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, a CGU constatou a ocorrência de desvio de recursos em decorrência de pagamentos por serviços não realizados, como foi o caso do pagamento de despesas com reformas em várias escolas

da zona rural, no valor total de R\$ 462.194,54 e serviços de manutenção e apoio à Secretaria Municipal de Educação, no valor total de R\$ 2.162.909,00. Superfaturamento nos serviços de transporte escolar. Verificou-se também o pagamento de despesas inelegíveis no montante de R\$ 1.220.277,39, e, ainda, movimentações financeiras em desacordo com o Decreto nº 7.507/2011.

No tocante aos procedimentos licitatórios, foram apontadas várias irregularidades, tais como: direcionamento, restrição à competitividade, fraude na publicidade, habilitação irregular da empresa vencedora, contratação de empresa de fachada, situações ocorridas nos procedimentos licitatórios para a contratação de transporte escolar e prestação de serviços de apoio e manutenção.

Quanto a atuação da instância de Acompanhamento e Controle Social, verificou-se algumas deficiências, no tocante à supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e quanto ao acompanhamento e emissão de parecer conclusivo da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Ressalta-se que o referido conselho não dispõe de infraestrutura suficiente para sua regular atuação.

No âmbito do Bloco de Atenção Básica, verificou-se a ocorrência desvio de objeto na aplicação de recursos destinados à Atenção Básica, no montante de R\$ 260.986,53, realização de despesas sem a apresentação da documentação comprobatória, movimentações indevidas na conta corrente específica do PAB, ausência de controles das despesas com combustíveis. Verificou-se também que a conta bancária do Bloco de Atenção Básica não foi gerida exclusivamente pela Secretaria Municipal de Saúde. Quanto aos procedimentos licitatórios foram verificadas várias impropriedades e irregularidades, resultando, inclusive em fraude em alguns procedimentos de compras.

Com relação à execução das ações para construção e ampliação de Unidades Básicas de Saúde, verificou-se a ocorrência de superfaturamento por quantidade no valor total de R\$ 212.128,64.

No tocante às ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti, verificou-se que o município aplicou os recursos de forma tempestiva e seguindo o princípio da legalidade, contudo, as ações de gestão de combate ao mosquito foram prejudicadas, em decorrência da insuficiência de equipamentos, materiais e condições de trabalho do profissionais; baixa frequência ou ausência de visitas por parte ACEs; inadequação do Plano de Contingência para Epidemias de Dengue, haja vista a ausência de procedimentos específicos a serem implementados durante as epidemias de Dengue. Também foi verificado a existência de falhas no controle de estoque de larvicidas; no cadastramento dos agentes de combate às endemias no SCNES; na divulgação à população do número de casos de doenças relacionadas com o mosquito Aedes Aegypti. Por fim, verificou-se que o município não utiliza o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES), para a gestão, análise, controle e movimentação dos larvicidas utilizados nos programas de controle vetorial.

Os exames no âmbito do Programa Saúde da Família demonstraram que existe divergências entre os dados registrados no CNES e a situação real verificada pela CGU, com relação aos profissionais que integram as Equipes de Saúde, que as Unidades Básicas de Saúde não possuem condições mínimas de infraestrutura, que os profissionais integrantes das Equipes de Saúde da Família não cumprem com a jornada de quarenta horas semanais

constantes em contrato; e que existe deficiência nos atendimentos realizados pelas Equipes, considerando que 48,33% das famílias entrevistadas informaram que nunca foram convidadas para participarem de palestras e/ou reuniões e algumas famílias também informaram que não recebem visitas dos agentes comunitários de saúde.

A CGU verificou também a execução das obras e serviços de pavimentação, drenagem e construção de uma praça no Morro Santo - praça do Santuário de São João Batista, quando constatou que não foram detectadas impropriedades e/ou irregularidades na execução das obras, as quais ainda estão pendentes conclusão.

**Ordem de Serviço:** 201601971

**Município/UF:** Aldeias Altas/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.450.326,19

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica / Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae), no município de Aldeias Altas/MA.

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.

Os exames tiveram como objetivo verificar o processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas da rede municipal de ensino, a regular oferta de alimentação nas escolas de acordo com a legislação do programa em vigor e a correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa, referente ao período 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, envolvendo um montante de recursos de R\$ 1.450.326,19.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### 2.1.1. Superfaturamento por quantidade no valor de R\$ 585.342,98

##### Fato

Segundo relação de pagamento extraída do SigPC/FNDE, além da prestação de contas e dos extratos bancários da conta 10128-1, ag. 1259-9, Banco do Brasil, em nome da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, os pagamentos realizados para atender às despesas do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, tendo como beneficiárias as empresas

Valeverde Produtos Alimentícios, CNPJ 07.240.423/0001-28, e J de R C Silva, CNPJ 10.485.629/0001-22, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, totalizaram R\$ 1.450.326,19, conforme demonstrado nas tabelas 01 e 02 a seguir:

*Tabela 01 – Execução financeira. PNAE 2015.*

Beneficiário	NF/Série	Data NF	Data Pgto	Valor (R\$)
Valeverde Prod. Alim.	979/1	02/12/2014	12/01/2015	9.669,62
Valeverde Prod. Alim.	981/1	02/12/2014	12/01/2015	383,58
Valeverde Prod. Alim.	977/1	02/12/2014	12/01/2015	42.763,75
Valeverde Prod. Alim.	978/1	02/12/2014	12/01/2015	11.019,73
Valeverde Prod. Alim.	980/1	02/12/2014	12/01/2015	6.359,46
Valeverde Prod. Alim.	976/1	02/12/2014	12/01/2015	1.259,57
Valeverde Prod. Alim.	1.037/1	16/03/2015	17/03/2015	15.141,48
Valeverde Prod. Alim.	1.236/1	06/08/2015	11/08/2015	47.615,70
Valeverde Prod. Alim.	1.252/1	18/08/2015	18/08/2015	47.615,70
Valeverde Prod. Alim.	1.282/1	02/09/2015	03/09/2015	47.615,70
Valeverde Prod. Alim.	1.314/1	05/10/2015	07/10/2015	47.615,70
Valeverde Prod. Alim	1.358/1	06/11/2015	06/11/2015	47.615,70
Valeverde Prod. Alim	1.031/1	16/03/2015	17/03/2015	33.388,57
Valeverde Prod. Alim	1.038/1	16/03/2015	17/03/2015	16.781,97
Valeverde Prod. Alim	1.074/1	22/04/2015	27/04/2015	33.388,57
Valeverde Prod. Alim	1.100/1	18/05/2015	19/05/2015	33.388,57
Valeverde Prod. Alim	1.151/1	15/06/2015	16/06/2015	33.388,57
Valeverde Prod. Alim	1.179/1	03/07/2015	10/07/2015	33.388,57
Valeverde Prod. Alim	1.230/1	06/08/2015	11/08/2015	33.388,57
Valeverde Prod. Alim	1.276/1	02/09/2015	03/09/2015	33.388,57
Valeverde Prod. Alim	1.302/1	29/09/2015	29/09/2015	3.899,92
Valeverde Prod. Alim	1.308/1	05/10/2015	07/10/2015	33.388,57
Valeverde Prod. Alim	1.352/1	06/11/2015	06/11/2015	33.389,35
Valeverde Prod. Alim	1.032/1	16/03/2015	17/03/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.075/1	22/04/2015	27/04/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.101/1	18/05/2015	19/05/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.152/1	15/06/2015	16/06/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.180/1	03/07/2015	10/07/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.231/1	06/08/2015	11/08/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.277/1	02/09/2015	03/09/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.309/1	05/10/2015	07/10/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.353/1	06/11/2015	06/11/2015	12.538,71
Valeverde Prod. Alim	1.033/1	16/03/2015	17/03/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.076/1	22/04/2015	27/04/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.102/1	18/05/2015	19/05/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.153/1	15/06/2015	16/06/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.181/1	03/07/2015	10/07/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.232/1	06/08/2015	11/08/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.278/1	02/09/2015	03/09/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.310/1	05/10/2015	07/10/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.354/1	06/11/2015	06/11/2015	9.259,50
Valeverde Prod. Alim	1.034/1	16/03/2015	17/03/2015	8.765,45
Valeverde Prod. Alim	1.077/1	22/04/2015	27/04/2015	8.765,45
Valeverde Prod. Alim	1.103/1	18/05/2015	19/05/2015	8.765,45

<b>Beneficiário</b>	<b>NF/Série</b>	<b>Data NF</b>	<b>Data Pgto</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Valeverde Prod. Alim	1.154/1	15/06/2015	16/06/2015	8.765,45
Valeverde Prod. Alim	1.182/1	03/07/2015	10/07/2015	8.765,45
Valeverde Prod. Alim	1.233/1	06/08/2015	11/08/2015	8.765,45
Valeverde Prod. Alim	1.279/1	02/09/2015	03/09/2015	8.765,45
Valeverde Prod. Alim	1.311/1	05/10/2015	07/10/2015	8.765,45
Valeverde Prod. Alim	1.355/1	06/11/2015	06/11/2015	8.765,45
Valeverde Prod. Alim	1.035/1	16/03/2015	17/03/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1.078/1	22/04/2015	27/04/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1.104/1	18/05/2015	19/05/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1.155/1	15/06/2015	16/06/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1.183/1	03/07/2015	10/07/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1.234/1	06/08/2015	11/08/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1.280/1	02/09/2015	03/09/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1312/1	05/10/2015	07/10/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1.356/1	06/11/2015	06/11/2015	431,85
Valeverde Prod. Alim	1.036/1	16/03/2015	17/03/2015	1.298,66
Valeverde Prod. Alim	1.079/1	22/04/2015	27/04/2015	1.298,66
Valeverde Prod. Alim	1.105/1	18/05/2015	19/05/2015	1.298,66
Valeverde Prod. Alim	1.156/1	15/06/2015	16/06/2015	1.298,66
Valeverde Prod. Alim	1.184/1	03/07/2015	10/07/2015	1.298,66
Valeverde Prod. Alim	1.235/1	06/08/2015	11/08/2015	1.298,66
Valeverde Prod. Alim	1.281/1	02/09/2015	03/09/2015	1.298,66
Valeverde Prod. Alim	1.313/1	05/10/2015	07/10/2015	1.298,66
Valeverde Prod. Alim	1.357/1	06/11/2015	06/11/2015	1.298,66
<b>TOTAL</b>				<b>936.503,02</b>

Fonte: SigPC/FNDE, Prestação de contas e extratos bancários da conta 10128-1, ag. 1259-9, Banco do Brasil, em nome de PM ALDEIAS ALTAS-MEREN.

*Tabela 02 – Execução financeira. PNAE 2016 (janeiro a junho)*

<b>Beneficiário</b>	<b>NF/Série</b>	<b>Data NF</b>	<b>Data Pgto</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Valeverde Prod. Alim.	1381/1	07/12/2015	06/01/2016	431,85
Valeverde Prod. Alim.	1382/1	07/12/2015	06/01/2016	1.298,66
Valeverde Prod. Alim.	1383/1	07/12/2015	06/01/2016	8.765,45
Valeverde Prod. Alim.	1384/1	07/12/2015	06/01/2016	9.259,50
Valeverde Prod. Alim.	1385/1	07/12/2015	06/01/2016	12.539,45
Valeverde Prod. Alim.	1440/1	30/12/2015	06/01/2016	47.615,70
J de R C Silva	1.893/1	08/03/2016	10/03/2016	34.270,55
J de R C Silva	1.910/1	06/04/2016	06/04/2014	34.270,55
J de R C Silva	1.923/1	02/05/2016	13/05/2016	34.270,55
J de R C Silva	1.960/1	03/06/2016	07/06/2016	34.270,55
J de R C Silva	1.894/1	08/03/2016	10/03/2016	12.440,00
J de R C Silva	1.911/1	06/04/2016	06/04/2016	12.440,00
J de R C Silva	1.924/1	02/05/2016	13/05/2016	12.440,00
J de R C Silva	1.961/1	03/06/2016	07/06/2016	12.440,00
J de R C Silva	1.895/1	08/03/2016	10/03/2016	9.049,90
J de R C Silva	1.912/1	06/04/2016	06/04/2016	9.049,90

Beneficiário	NF/Série	Data NF	Data Pgto	Valor (R\$)
J de R C Silva	1.925/1	02/05/2016	13/05/2016	9.049,90
J de R C Silva	1.962/1	03/06/2016	07/06/2016	9.049,90
J de R C Silva	1.896/1	08/03/2016	10/03/2016	9.198,00
J de R C Silva	1.913/1	06/04/2016	06/04/2016	9.198,00
J de R C Silva	1.926/1	02/05/2016	13/05/2016	9.198,00
J de R C Silva	1.963/1	03/06/2016	07/06/2016	9.198,00
J de R C Silva	1.897/1	08/03/2016	10/03/2016	979,91
J de R C Silva	1.914/1	06/04/2016	06/04/2016	979,91
J de R C Silva	1.927/1	02/05/2016	13/05/2016	979,91
J de R C Silva	1.964/1	03/06/2016	07/06/2016	979,91
J de R C Silva	1.899/1	08/03/2016	10/03/2016	719,78
J de R C Silva	1.915/1	06/04/2016	06/04/2016	719,78
J de R C Silva	1.928/1	02/05/2016	13/05/2016	719,78
J de R C Silva	1.965/1	03/06/2016	07/06/2016	719,78
J de R C Silva	1.900/1	10/03/2016	10/03/2016	41.820,00
J de R C Silva	1.916/1	06/04/2016	06/04/2016	41.820,00
J de R C Silva	1.929/1	02/05/2016	13/05/2016	41.820,00
J de R C Silva	1.966/1	03/06/2016	07/06/2016	41.820,00
<b>TOTAL</b>				<b>513.823,17</b>

Fonte: Prestação de contas e extratos bancários da conta 10128-1, ag. 1259-9, Banco do Brasil, em nome de PM ALDEIAS ALTAS-MEREN.

Em entrevista, a única nutricionista e responsável técnica do Pnae no município, no período sob exame, informou como funciona o processo de aquisição e distribuição dos alimentos, conforme texto transscrito a seguir que, em resumo, segue o seguinte fluxo: a responsável técnica do Pnae prepara, mensalmente, um documento denominado “Pedido”, por modalidade do Programa, ou seja: fundamental, creche, pré-escola, EJA, atendimento especial, quilombola e mais educação, tendo como base os produtos e preços contratados, e encaminha, por correio eletrônico, às empresas fornecedoras. Os produtos alimentícios quando chegam ao município são conferidos pelo servidor responsável pelo deposito, o qual distribui aos colégios, mediante Guias de Remessas.

*“(1) Perguntada se trabalhou como responsável técnica do PNAE do município em todo ano de 2015 e 2016, respondeu que sim. (2) Perguntada como ocorre o fluxo de fornecimento mensal do PNAE no município, respondeu que prepara um documento chamado de “Pedido” onde é relacionada toda a aquisição da merenda escolar, em todas as modalidades, a saber, fundamental, creche, pré-escola, EJA, atendimento especial, quilombola e mais educação. O pedido com a quantidade adquirida em todo mês é enviada por email a empresa fornecedora Valeverde, tanto em 2015 e 2016. O pedido quando chega é conferido pelo servidor C. M. Que alguma divergência quando ocorre, entra-se em contato com a empresa para cobrar as pendências. Que por vezes gostaria de fazer um pedido com a quantidade maior, mas há restrições financeiras. Que os pedidos variam mês a mês em quantidade e tipos de produtos, não sendo, portanto, um valor fixo mensal. Que toda a relação de pedidos foi entregue e em algum mês onde não há a informação do pedido é porque houve sobra de produtos no mês anterior e não foi necessário fazer novo pedido ou ainda, era período de férias escolares. Que todo esse fluxo é feito sob orientação e autorização da administração. (3) Perguntada se entra em contato com a nota fiscal*

*e com o pagamento, respondeu que não. Que não toma conhecimento de quem atesta a nota fiscal e nem do responsável pelo pagamento. (4) Perguntada se há algum item adicional adquirido que não consta no seu pedido mensal, respondeu que em alguns meses, é feita uma compra com fornecedor local chamado de “Verdurão”, sem nota fiscal, de produtos perecíveis como carnes, frutas, legumes e verduras. Que esse pedido do “Verdurão” é feito apenas em alguns meses do ano e em outros meses não é fornecido material perecível para as escolas ou é período de férias escolares.*

Com base nas informações apresentadas pela nutricionista e na análise da documentação comprobatória das despesas, verificou-se a ocorrência de superfaturamento por quantidade, conforme demonstrado a seguir.

Verificou-se a repetição frequente dos mesmos valores nas notas fiscais, em cada modalidade do Pnae, como pode ser visto nas tabelas 01 e 02, nos anos de 2015 e 2016, estabelecendo valores fixos por mês, contudo, de acordo com a declaração da Nutricionista, os “Pedidos” encaminhados para as empresas fornecedoras foram sempre variáveis.

Assim, ao confrontar os valores mensais das solicitações de gêneros alimentícios, chamadas de “Pedidos”, com as notas fiscais, verificou-se que os valores pagos eram sempre maiores que os valores constantes dos pedidos, configurando superfaturamento por quantidade, conforme demonstrado a seguir, tendo como causa a ausência de controles internos.

*Tabela 03 – Cálculo do superfaturamento. PNAE 2015*

Mês	Notas fiscais	Valor total Notas Fiscais (R\$)	Valor do Pedido (R\$)	Superfaturamento (R\$)
		A	B	C = A - B
Janeiro	-----	-----	-----	-----
Fevereiro	-----	-----	-----	-----
Março	1031, 1032, 1033, 1034, 1035, 1036, 1037, 1038	97.606,19	96.630,40	975,79
Abril	1074, 1075, 1076, 1077, 1078, 1079	65.682,74	-----	65.682,74
Maio	1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105	65.682,74	56.883,70	8.799,04
Junho	1151, 1152, 1153, 1154, 1155, 1156	65.682,74	60.903,40	4.779,34
Julho	1179, 1180, 1181, 1182, 1183, 1184	65.682,74	-----	65.682,74
Agosto	1230, 1231, 1232, 1233, 1234, 1235, 1236, 1252	160.914,14	68.800,00	92.114,14
Setembro	1276, 1277, 1278, 1279, 1280, 1281, 1282, 1302	117.198,36	73.005,10	44.193,26
Outubro	1308, 1309, 1310, 1311, 1312, 1313, 1314	113.298,44	72.344,00	40.954,44
Novembro	1352, 1353, 1354, 1355, 1356, 1357, 1358	113.299,22	59.978,00	53.321,22
Dezembro	1381, 1382, 1383, 1384, 1385, 1440	79.910,61	-----	79.910,61
<b>TOTAL</b>		<b>944.957,92</b>	<b>488.544,60</b>	<b>456.413,32</b>

Fonte: Prestação de contas 2015 e 2016, resumidas nas Tabelas 01 e 02 – Execução Financeira do PNAE 2015 e 2016 (janeiro a junho), e pedidos de gêneros alimentícios entregues pela nutricionista responsável.

*Tabela 04 – Cálculo do superfaturamento. PNAE 2016 (janeiro a junho)*

Mês	Notas fiscais	Valor total Notas Fiscais (R\$)	Valor do Pedido (R\$)	Superfaturamento (R\$)
		A	B	C = A - B
Janeiro	-----	-----	-----	-----
Fevereiro	-----	-----	-----	-----
Março	1893, 1894, 1895, 1896, 1897, 1899, 1900	108.478,14	68.456,60	40.021,54
Abril	1910, 1911, 1912, 1913, 1914, 1915, 1916	108.478,14	68.456,60	40.021,54
Maio	1923, 1924, 1925, 1926, 1927, 1928, 1929	108.478,14	80.005,00	28.473,14
Junho	1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966	108.478,14	88.064,70	20.413,44
<b>TOTAL</b>		<b>433.912,56</b>	<b>304.982,90</b>	<b>128.929,66</b>

Fonte: Prestação de contas 2016, resumida na Tabela 02 – Execução Financeira do PNAE 2016 (janeiro a junho), e pedidos de gêneros alimentícios entregues pela nutricionista responsável.

Cabe esclarecer que as tabelas 01 e 02 dizem respeito a execução financeira, onde a data considerada é a data de pagamento efetivo. Já as tabelas 03 e 04 seguem a prestação de contas, e são consideradas as datas de emissão das notas fiscais.

Sendo assim, as notas fiscais de números 976, 977, 978, 979, 980 e 981, da tabela 01, foram emitidas em dezembro de 2014, mas pagas em janeiro de 2015. Portanto, essas notas fiscais, com valor total de R\$ 71.455,71, constam da tabela 01, da execução financeira de 2015, mas não constam da tabela 03, uma vez que o período de exame da auditoria é de janeiro de 2015 a junho de 2016, excluindo os comprovantes de despesa referentes ao exercício de 2014.

Da mesma forma, as notas fiscais de números 1381, 1382, 1383, 1384, 1385, e 1440, com valor total de R\$ 79.910,61, estão presentes na tabela 02, por terem sido pagas em janeiro de 2016, e também constam na tabela 03, uma vez que as datas de emissão das notas fiscais se referem a dezembro de 2015.

As aquisições declaradas de um fornecedor local chamado de “Verdurão”, sem nota fiscal, de produtos perecíveis como carnes, frutas, legumes e verduras, que ocorrem apenas em alguns meses do ano, não foram consideradas. Não há que se falar apenas em simples ausência de comprovação documental, uma vez que essas supostas despesas sequer fazem parte da prestação de contas do Pnae apresentada.

Apesar disso, a fim de determinar o montante das supostas aquisições de produtos perecíveis, relacionou-se os pedidos ao fornecedor “Verdurão”, entregues pela nutricionista responsável, por solicitação da CGU. Assim, o valor total de compras de produtos perecíveis em todo exercício de 2015 seria de R\$ 47.207,50, e no primeiro semestre de 2016, totalizaria o valor de R\$ 12.188,40. Percebe-se que esses valores, se fossem considerados, não chegariam a modificar, de forma relevante, o valor de superfaturamento calculado, que

ultrapassaria meio milhão de reais, de qualquer forma, em todo o período, de janeiro de 2015 a junho de 2016.

Dessa forma, conclui-se pelo valor de superfaturamento de 456.413,32, em todo o exercício de 2015 e de 128.929,66, no primeiro semestre de 2016, totalizando no período sob exame, o valor de R\$ 585.342,98, correspondente a diferença entre os valores das notas fiscais e dos pedidos efetivos de gêneros alimentícios à empresa fornecedora, de acordo com as tabelas 03 e 04.

Cabe ressaltar que, de acordo com documentação comprobatória das despesas, as notas fiscais são atestadas pela Secretaria Municipal de Finanças, enquanto quem elabora os “Pedidos” e os encaminha às empresas fornecedoras é a nutricionista e quem recebe os alimentos é o funcionário responsável pelo depósito de merenda escolar. A autorização de pagamento é assinada pelo Prefeito Municipal e a autorização da transferência bancária é assinada pelo Prefeito Municipal, Secretaria Municipal de Finanças e pela Coordenadora Especial de Finanças.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU nos faz entender que os pedidos feitos pela nutricionista deveriam ser exatamente iguais com os quantitativos estabelecidos nas notas fiscais, o que incorre em erro, pois a logística do fornecimento é baseada, principalmente, no fluxo financeiro da Administração. Naturalmente, os pedidos da nutricionista levam em consideração os itens de compra solicitados, o cardápio elaborado, as necessidades de cada escola e a capacidade financeira da Administração.

Assim, ajustamos o fornecimento pelo saldo financeiro existente na conta bancária. Preservamos, de um lado, os interesses do Município e tentamos respeitar os prazos de pagamento diante das notas fiscais emitidas, que são os documentos hábeis a comprovar as aquisições.

Em outro sentido, a regulamentação do PNAE não traz, salvo demonstração em contrária, nenhuma regra ou estipulação que tome a forma de controle e comprovação apontada pela CGU como obrigatória. Na prática, cada município possui liberdade para, consideradas sua capacidade técnica e operativa, adotar os mecanismos próprios para a realização dos controles de recebimento e distribuição dos alimentos comprados.

Portanto, eventual divergência entre os pedidos feitos pela nutricionista e as quantidades nas notas fiscais não é fato jurídico relevante para apontamento da irregularidade. Entendimento diverso levaria à conclusão de que as notas fiscais apresentadas, apesar de válidas e regularmente emitidas, não teriam força probatória alguma, situação que não encontra fundamento em qualquer norma do PNAE. Informamos, ainda, que a responsabilidade técnica da nutricionista é limitada pelas atribuições de sua competência, em atenção ao art. 11 da Lei nº 11.947/2009. Dentre tais atribuições não existe regra que a coloque na condição

de responsável por contagem de produtos ou comparação de quantidades em diversos registros. Assim, sobre o assunto “quantidade” de produtos, a fonte de informação advinda da nutricionista sequer passa pela regra de competência, pois não caberia a ela realizar procedimentos relativos à comparação de quantitativos de alimentação escolar.

Quanto à emissão de notas fiscais com valores iguais, a situação apenas reflete a compra de mesmos quantitativos, vinculados a um fluxo financeiro planejado. Não há regra de julgamento que possa associar a situação com alguma irregularidade.”

#### **Análise do Controle Interno**

A CGU concorda com o posicionamento do gestor, no sentido de que “(...) *cada município possui liberdade para, consideradas sua capacidade técnica e operativa, adotar os mecanismos próprios para a realização dos controles de recebimento e distribuição dos alimentos comprados*”. Nesse sentido, verificou-se que em Aldeias Altas, o procedimento de aquisição de produtos para a merenda escolar inicia com a elaboração de um pedido pela nutricionista, que o faz levando em consideração os itens de compra licitados, o cardápio elaborado, as necessidades de cada escola e a capacidade financeira da Administração, procedimento confirmado pelo gestor em suas justificativas. Portanto, a nutricionista, ao elaborar o “pedido”, leva em consideração também a capacidade financeira da Administração, fato realçado na declaração da nutricionista: “(...) *Que por vezes gostaria de fazer um pedido com a quantidade maior, mas há restrições financeiras. Que os pedidos variam mês a mês em quantidade e tipos de produtos, não sendo, portanto, um valor fixo mensal.*”.

Diante do exposto, pode-se concluir que as remessas de produtos deveriam ser de acordo com os “pedidos” encaminhados para a empresa fornecedora e que se a empresa não pudesse atender, na forma solicitada, deveria comunicar formalmente à Prefeitura, o que não ocorreu. Portanto, as notas fiscais deveriam refletir fielmente os pedidos encaminhados pela prefeitura.

#### **2.1.2. Falta de oferta de merenda nas escolas**

##### **Fato**

Com o objetivo de verificar a execução do Pnae na rede de ensino municipal de Aldeias Altas/MA, foram realizadas visitas a quinze escolas, onde foram aplicados vários questionamentos à diretora ou professora responsável, em termo de declaração. Dentre estes, foi feita a seguinte pergunta: “Se houve falta de oferta de alimentação escolar, qual o motivo?”. Nesse item, das quinze escolas, apenas duas responderam que não houve falta de oferta de alimentação escolar. Portanto, treze escolas, de um total de quinze, ou seja, 86,7% da amostra visitada, respondeu que havia falta de alimentação escolar e o motivo apontado era a falta de entrega ou a quantidade insuficiente de gêneros alimentícios.

Relacionou-se a seguir as escolas visitadas e os dias estimados de falta de oferta de merenda no período de janeiro de 2015 a junho de 2016, conforme declarações colhidas.

- 1) Escola Risonha – 150 dias/periódico.
- 2) São João Batista – 105 dias/periódico.
- 3) Nossa Senhora do Livramento – 150 dias/periódico.

- 4) Escolinha Padre Antônio Ferraz – 7 dias/periódico.
- 5) Escola Major Alfredo Ribeiro – 7 dias/periódico.
- 6) Baltazar de Almeida Lopes – 50 dias/periódico.
- 7) João Berlamino Lopes – 7 dias/periódico.
- 8) Escola Dr. Antônio Torres – 5 dias/periódico.
- 9) Escola Municipal Desidério Alves dos Santos – 60 dias/periódico.
- 10) U. E. João Possedome – 30 dias/periódico.
- 11) E. M. Julieta Rosa – 35 dias/periódico.
- 12) U. E. Vidigal Rodrigues Filho – 14 dias/periódico.
- 13) Escola Filomena Costa – 0 dias/periódico.
- 14) Escola Nossa Senhora Aparecida – 225 dias/periódico.
- 15) Escola Santa Luzia I - 0 dias/periódico.

Também, de acordo com as declarações da responsável técnica do Pnae e única nutricionista do município, em alguns meses as quantidades pedidas foram inferiores às necessidades, em razão de restrições orçamentárias, conforme se verifica no trecho da referida declaração.

*“Que por vezes gostaria de fazer um pedido com a quantidade maior, mas há restrições financeiras”*

As declarações das diretoras ou professoras responsáveis pelas escolas visitadas evidenciam a falta de oferta de merenda nas escolas, juntamente com a declaração da nutricionista a respeito de uma das possíveis causas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente precisamos questionar o registro da “irregularidade”, uma vez que não informa em quais escolas teria acontecido a situação, muito menos foi determinado o período de sua ocorrência. Não é preciso dizer que fica impossível ao Município apresentar justificativa diante de tal situação. No mérito, consideramos que a falta pontual de merenda é ocorrência presente em qualquer municipalidade, pois fatos imprevisíveis ocorrem no interior de qualquer organização. Apesar da “informação parcial” de irregularidade, o Município vai nomear equipe para que, após levantamento e confirmação do que foi registrado pela CGU, realize as correções necessárias.”

### **Análise do Controle Interno**

A falta da merenda foi apontada na maioria das escolas visitadas, num percentual de 86.7%, e uma das possíveis causas, segundo a própria nutricionista, seria a restrição orçamentária. Esse fato já era do conhecimento da administração. A informação do nome das escolas foi incluída na constatação, assim como os dias estimados de falta de oferta de merenda, de acordo com as declarações colhidas da diretora ou professora responsável.

#### **2.1.3. Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)**

## **Fato**

Em entrevista aplicada aos conselheiros do CAE (Conselho de Alimentação Escolar) do município de Aldeias Altas e assinada pela presidente F. C. S. P. M., CPF \*\*\*.014.653-\*\*, e também de acordo com as informações constantes do Ofício nº 098/2016/SEMED, de 2 de agosto de 2016, constatou-se a atuação deficiente do CAE, como pode ser visto nos fatos a seguir.

- a) Ausência de exame das licitações e prestações de contas da merenda escolar por parte do CAE

Verificou-se que o Conselho nunca analisou licitação realizada no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), nem realizou o exame das prestações de contas ou dos extratos da conta específica do Pnae. Apesar deste fato, o CAE emitiu parecer conclusivo referente a prestação de contas do exercício de 2015.

- b) Ausência de reuniões ordinárias mensais do CAE

Mediante análise das atas das reuniões do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Aldeias Altas/MA, no período sob exame, com vistas a analisar o desempenho de sua atuação, constatou-se que o referido Conselho só se reuniu uma vez no exercício de 2015 e duas vezes no primeiro semestre de 2016, em desacordo com o artigo 5º da Lei Municipal nº 254/2010, que determina reuniões ordinárias mensais.

- c) Ausência de capacitação dos membros do CAE

Em entrevista com os membros do Conselho, foi constatado que não houve, por parte do gestor municipal e do FNDE, oferta de cursos de formação aos conselheiros sobre a execução do Pnae e temas que possuam interfaces com este Programa. (Resolução FNDE nº 26/2013, Art. 36, III).

- d) Infraestrutura insuficiente para o exercício das atribuições do CAE

Em relação ao fornecimento de infraestrutura, de acordo com os membros do Conselho, a Secretaria de Educação disponibiliza um local para as reuniões todas as vezes em que é demandada e, quando necessário, disponibiliza um carro para as visitas aos colégios. Contudo, não dispõe de equipamentos de informática e mobiliários exclusivo para o Conselho.

- e) Ausência de Regimento Interno do CAE

Em atenção à demanda desta CGU, relativamente à disponibilização do Regimento Interno do CAE, a Secretaria Municipal de Educação informou que foi elaborado um regimento interno, contudo, ainda não foi aprovado pelo CAE.

Sobre o assunto, cabe ressaltar que o referido Conselho reuniu-se em 12 de janeiro de 2016 com o objetivo de apreciar e posteriormente aprovar o Regimento Interno, contudo, até o encerramento dos trabalhos de campo, o regimento não havia sido aprovado, contrariando a determinação constante do art. 35, VII da Resolução FNDE nº 26/2013 e art. 2º, VIII, da Lei Municipal nº 254/2010.

f) Ausência do Plano de Ação do CAE

Verificou-se ainda que o CAE não aprovou, nem conta com Plano de Ação para os exercícios de 2015 e 2016, a fim de acompanhar a execução do Pnae nas escolas de sua rede de ensino, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, conforme determina o art. 35, VIII da Resolução FNDE nº 26/2013.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Os CAEs são instâncias independentes de controle social, que necessitam, é verdade, de suporte material das administrações municipais para o bom desempenho de suas atividades. Na situação vista, como constatado pela CGU, há a disponibilização de infraestrutura básica na forma de veículo e local para o trabalho, quando o Colegiado demanda. As deficiências relacionadas à atuação e formalização de atos é fato que diz respeito à própria dinâmica de funcionamento do Colegiado, uma vez que independente para decidir de seu plano de ação, do regimento interno, e das necessidades de aprimoramento.

De outra forma, o art. 35 da Resolução FNDE nº 26/2013 estatui que compete ao CAE

VIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo.

O Plano de Ação se revela como o principal instrumento norteador de atuação do CAE, pois é nele que se devem estabelecer as necessidades de pessoal, financeira e de infraestrutura. Observemos o disposto no art. 36 na Resolução referenciada anteriormente.

Art. 36 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:  
I - garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:  
d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes as suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.

A CGU constatou que o CAE ainda não aprovou seu Plano de Ação, situação que fragiliza a comunicação e impossibilita conhecer das efetivas necessidades do Colegiado.

Quanto à capacitação, a Lei nº 11.947/2009, art. 17, IV, estabelece que competem aos Estados, Distrito Federal e Municípios “realizar, em parceria com o FNDE, a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;”.

Aqui também se faz necessário que o CAE planeje as atividades de capacitação para demandar o Município, situação não verificada. De toda sorte, faremos gestões às instâncias interessadas, inclusive à própria CGU, no sentido de viabilizar treinamento para os membros do Colegiado.”

### **Análise do Controle Interno**

A CGU não atribuiu à Administração a responsabilidade pelas falhas na atuação do Conselho, apenas relatou para que o referido Conselho adote as providências necessárias para a correção das falhas. A falha da administração resultou em não disponibilizar equipamentos e mobiliários exclusivos para o referido Conselho, o que não foi objeto de respostas pelo gestor. Compete também ao gestor municipal articular-se com o FNDE para promover cursos de capacitação dos membros do Conselho (art. 60, parágrafo único da Resolução FNDE nº 26/2013).

## **2.2 Parte 2**

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

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

### **2.2.1. Ausência de controle de estoque**

## **Fato**

Mediante Ofício nº 098/2016/SEMED, de 2 de agosto de 2016, em atenção à demanda da CGU, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, informou que não possui sistema de controle de estoque dos produtos recebidos e distribuídos, utiliza apenas guias de remessas de alimentos às escolas emitidas em duas vias.

Esse fato fragiliza o controle, facilitando eventuais desvios de gêneros alimentícios e desvios de recursos públicos.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“De fato, neste aspecto o Município não está adequadamente estruturado, razão pela qual será demandado aos órgãos competentes do Município que faça estudos para implantar rotina de controles de entrada/saída de produtos mais eficazes, com o objetivo de diminuir os riscos apontados. De antemão, após estudo rápido do assunto, nossa equipe apurou a existência de recente Nota Técnica 5002/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE, cujo modelo de controle de estoque será adotado.”

## **Análise do Controle Interno**

O gestor reconheceu o fato constatado e sugere a adoção de medidas para regularização da falha.

### **2.2.2. Ausência de utilização de recursos próprios**

## **Fato**

Não são aplicados recursos próprios municipais na complementação aos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, destinados ao Pnae, no referido Município, conforme informação apresentada por meio do Ofício nº 098/2016/SEMED, de 2 de agosto de 2016.

Também cabe ressaltar que a CGU apontou neste relatório que houve falta de oferta de merenda em 86,7% das escolas visitadas, por falta de recursos financeiros.

Dessa forma, os recursos exclusivamente federais aplicados à alimentação escolar podem não ser suficientes para uma adequada oferta de merenda.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Pela Constituição Federal, em seu art. 208, VII, é dever do Estado o “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Importa ao Poder Público, pelo que observamos, ofertar aos educandos o programa suplementar de alimentação escolar, independente da fonte de custeio. Portanto, a não utilização de recursos próprios somente pode ser vista com restrições apenas e tão somente na hipótese de falha substancial na oferta de alimentos, situação não delimitada no registro.”

#### **Análise do Controle Interno**

De acordo com Art. 5º, inciso II da Resolução CD/FNDE/Nº 26/2013, a Entidade Executora é responsável pela execução do PNAE, inclusive pela utilização e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE. Assim, cabe ao município o aporte de recursos financeiros, em caráter complementar, para garantir a regular oferta de alimentação escolar a todos os estudantes durante todo o período letivo.

### **3. Conclusão**

Os resultados dos exames, demonstraram que os procedimentos licitatórios para a aquisição dos alimentos ocorreram de forma regular, contudo, com base nas informações apresentadas pela nutricionista e na análise da documentação comprobatória das despesas, constatou-se a ocorrência de superfaturamento por quantidade, no valor total de R\$ 585.342,98; verificou-se também que não houve fornecimento de alimentação escolar em todos os dias letivos, para 86,7% das escolas visitadas; que não houve, por parte do município, complementação de recursos financeiros; que não existe controles de estoque dos produtos recebidos e distribuídos aos colégios; e, ainda, fragilidades na atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE).

**Ordem de Serviço:** 201602065

**Município/UF:** Aldeias Altas/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 719.850,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio Ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Aldeias Altas/MA.

A ação fiscalizada destina-se a garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

Os exames tiveram como objetivo verificar a atuação do gestor municipal na execução do programa pela Prefeitura, tendo como referência os normativos do programa; e à atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, referente ao período 1º de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2016, envolvendo um montante de recursos de R\$ 719.850,00.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### 2.1.1. Superfaturamento decorrente de subcontratação ilegal com prejuízo de R\$ 162.295,48

##### Fato

O superfaturamento ocorre quando o valor pago pelo contratante é superior ao valor praticado no mercado. Sua apuração é feita, geralmente, com base em pesquisas ou cotações de preços dos bens e serviços similares aos postos em licitação.

Pela particularidade do modelo de execução dos serviços de locação de veículos do transporte escolar do município de Aldeias Altas/MA e pela praticidade e precisão do procedimento adotado pela CGU, o superfaturamento, nesse caso específico, é apurado pela

diferença entre os valores pagos pela prefeitura e os acertados entre a locadora Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, e os proprietários dos veículos sublocados pela citada empresa.

A metodologia utilizada parte da premissa de que a subcontratação integral do objeto solicitado é um fenômeno antieconômico e que os veículos foram sublocados a valores de mercado.

Não parece justo e razoável que a empresa contratada pela prefeitura acerte um determinado preço para execução do serviço e depois o subcontrate integralmente a um valor muito inferior àquele acertado com a Administração Pública e, por esse artifício, lucre com essa diferença.

O Tribunal de Contas da União (TCU) considera superfaturamento por subcontratação a diferença entre os preços acordados entre a contratada (empresa) e o contratante (prefeitura) e aqueles negociados entre a contratada (empresa) e a subcontratada, tal como se assevera na jurisprudência a seguir.

Acórdão TCU nº 1487/2010 – 2ª Câmara:

*“9.2.2. pagamento superfaturado à contratada, [Construtora 1], que subcontratou integralmente, de forma ilegal (art. 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93), os serviços à [Construtora 2], por meio do [Contrato 2], (...), pelo valor de R\$ 12.479.701,84, enquanto que o contrato firmado entre o [Órgão] e a contratada [Contrato 1] foi de R\$ 15.932.567,35.”* Original sem grifo.

Cabe ressaltar que, apesar de os recursos para atender às despesas com a contratação de transporte escolar serem provenientes de duas fontes, Pnate e Fundeb, não consta do Edital e dos contratos firmados a quantidade de ônibus e/ou as rotas que seriam atendidas pelas respectivas fontes de recursos. A Prefeitura também não possui controle que identifique os ônibus e/ou rotas por fonte de recursos. Nesse sentido, para calcular o valor do superfaturamento, optou-se por realizar um cálculo de proporcionalidade, de acordo com os valores pagos com recursos do Pnate e do Fundeb, no período 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, conforme demonstrado a seguir.

a) Pagamentos efetuados pela prefeitura à empresa Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, conforme análise dos extratos da conta corrente do Fundeb (ag 1259-9, cc 8554-5) e do Pnate (ag 1259-9, cc 7229-X):

*Tabela 06 - Transferências bancárias para a conta da empresa Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83.*

Data Movimento	Histórico da operação	Conta de Origem	Conta de Destino	Valor R\$
12/01/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	30.500,00
13/04/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
18/05/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
10/06/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 –	28.700,00

<b>Data Movimento</b>	<b>Histórico da operação</b>	<b>Conta de Origem</b>	<b>Conta de Destino</b>	<b>Valor R\$</b>
			cc 35.004-4	
10/07/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
11/08/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
10/09/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
09/10/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
10/11/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
<b>Total - PNATE - 2015</b>				<b>260.100,00</b>
06/01/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
11/03/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	35.150,00
11/04/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	35.150,00
10/05/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	35.150,00
10/06/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	35.150,00
<b>Total – PNATE - 1º semestre 2016</b>				<b>169.300,00</b>
<b>Total – PNATE (janeiro 2015 a junho 2016)</b>				<b>429.400,00</b>
12/01/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	82.650,00
10/04/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
08/05/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/06/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/07/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
11/08/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/09/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
09/10/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/11/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/12/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
<b>Total - FUNDEB - 2015</b>				<b>1.215.525,00</b>
11/01/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
11/04/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	130.815,00
10/05/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	130.815,00
24/05/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	80.322,50

Data Movimento	Histórico da operação	Conta de Origem	Conta de Destino	Valor R\$
03/06/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	50.492,50
10/06/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	130.815,00
<b>Total - FUNDEB - 1º semestre 2016</b>				<b>649.135,00</b>
<b>Total – FUNDEB (janeiro 2015 a junho 2016)</b>				<b>1.864.660,00</b>
<b>Total - 2015 (FUNDEB e PNATE)</b>				<b>1.475.625,00</b>
<b>Total - 1º semestre 2016 (FUNDEB e PNATE)</b>				<b>818.435,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>2.294.060,00</b>

Fonte: Extratos da conta do FUNDEB (ag 1259-9, cc 8554-5) e do PNATE (ag 1259-9, cc 7229-X)

b) Montante que a Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, pagou, de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, aos proprietários dos veículos que, efetivamente, executaram os serviços de transporte escolar de Aldeias Altas/MA:

*Tabela 07 – Valores pagos por veículos de terceiros para o transporte de escolares em Aldeias Altas/MA.*

Relação de veículos sublocados do transporte escolar			2015	2016
Placa	Tipo	Proprietário legal	Valor mensal da sublocação (R\$)	Valor mensal da sublocação (R\$)
HDI 7127	Ônibus	Fantastica Com de Plastico Ltda	8.000,00	8.000,00
APM 1392	Ônibus	Joselya Trans Serv e Loc Ltda	8.000,00	8.000,00
HPE 0116	Ônibus	Deize Ketellen Pinheiro Ferreira	8.000,00	8.000,00
HOY 0306	Ônibus	Empresa São Benedito Ltda	8.000,00	8.000,00
KEV 2477	Ônibus	Taguatur T Transp e Turismo Ltda	8.000,00	8.000,00
KIL 1278	Ônibus	Veneza Diesel Comercio Ltda	8.000,00	8.000,00
HOO 5157	Ônibus	Empresa São Benedito Ltda	8.000,00	8.000,00
NFN 6593	Ônibus	Taguatur T Transp e Turismo Ltda	8.000,00	8.000,00
HPE 0087	Ônibus	Rogerio Cardozo de Souza	7.700,00	8.000,00
KEU 7937	Ônibus	Taguatur Tag Transp Tur Ltda	8.000,00	8.000,00
LVN 4523	Ônibus	Taguatur Tag Transp e T Ltda	-----	8.000,00
KDI 7076	Ônibus	Jose de Ribamar Vale Mendes	-----	8.000,00
KCD 7193	Ônibus	Joao Batista Araujo Sales	-----	8.000,00
LVR 6716	Ônibus	Gilcilene da Silva Feitosa	-----	8.000,00
LWN 9157	Ônibus	Jeronimo e Pereira Ltda	-----	8.000,00
AEU 4558	Ônibus	Maria do Carmo Nascimento dos Santos	-----	6.000,00
<b>VALOR TOTAL POR MÊS</b>			79.700,00	126.000,00
<b>VALOR TOTAL NO PERÍODO AUDITADO (10 MESES EM 2015 e 5 MESES EM 2016)</b>			797.000,00	630.000,00
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>1.427.000,00</b>	

Fonte: Relação de veículos do transporte escolar, fornecido pela Prefeitura; Consulta sistemas MacrosAtiva e Infoseg;;, Termos de Declaração dos prestadores de serviço; Contratos de sublocação de transporte escolar.

Foram considerados dez meses efetivamente recebidos no ano de 2015 pelos proprietários em função de que o período do contrato de sublocação tinha prazo de dez meses. Também as declarações dos prestadores de serviço foram praticamente unâimes em afirmar que não eram recebidos os valores nas férias escolares. Da mesma forma, considerando que período auditado em 2016, se refere apenas ao primeiro semestre, o cálculo prevê um prazo proporcional de cinco meses.

As tabelas anteriores fornecem os dados para a apuração do superfaturamento. Basta confrontar o valor total transferido ou pago pela prefeitura à Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, (Tabela 06) com o valor total pago aos subcontratados (Tabela 07), no período auditado, conforme segue:

*Tabela 08 - Apuração do superfaturamento.*

A	B	C		
Valor total pago pela Prefeitura a Const. Alto da Fábrica (R\$)	Valor total pago pela Const. Alto da Fábrica aos subcontratados (R\$)	Superfaturamento C = A – B (R\$)		
2015	<b>1.475.625,00</b>	2015*	<b>797.000,00</b>	<b>678.625,00</b>
2016	<b>818.435,00</b>	2016**	<b>630.000,00</b>	<b>188.435,00</b>
<b>Total</b>	<b>2.294.060,00</b>	-	<b>1.427.000,00</b>	<b>867.060,00</b>

\* Para um período de 10 meses, em função dos contratos de sublocação e das férias escolares.

\*\* Para um período de 5 meses, proporcional, uma vez que se refere ao primeiro semestre de 2016.

A diferença entre o que a prefeitura pagou à Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, conforme extratos bancários, e o que essa empresa repassou aos proprietários dos veículos corresponde ao superfaturamento total apontado na coluna “C” da tabela acima: R\$ 867.060,00 em todo o exercício de 2015 e até o primeiro semestre de 2016.

Portanto, aplicando a proporcionalidade, verifica-se que o valor pago com recursos do Fundeb corresponde a 81,3%, enquanto os recursos do Pnate chegam a 18,7% do valor total transferido nos dois programas, entre janeiro de 2015 a junho de 2016, como pode ser detalhado na tabela a seguir.

*Tabela 09 - Apuração proporcional do superfaturamento por programa.*

Janeiro 2015 a Junho 2016	Transferências Bancárias (R\$)	%	Superfaturamento (R\$)
<b>Total – PNATE</b>	429.400,00	<b>18,7%</b>	162.295,48
<b>Total – FUNDEB</b>	1.864.660,00	<b>81,3%</b>	704.764,52
<b>Total – GERAL</b>	2.294.060,00	<b>100,0%</b>	867.060,00

Fonte: Tabela 06 e tabela 08.

Assim, obedecendo essa proporção, é possível afirmar que o superfaturamento entre janeiro de 2015 a junho de 2016, referente ao Pnate, é de R\$ 162.295,48.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação à metodologia aplicada pela CGU para apurar um suposto superfaturamento, é necessário apresentar entendimentos iniciais.

Os procedimentos licitatórios foram instruídos com pesquisas que refletiriam os preços de mercado à época, servindo de referência para a reserva orçamentária e controle de preço das

propostas. Em tempo, não foi feita nenhuma ressalva quanto a esse aspecto, das licitações analisadas pela CGU. Assim, estando os preços apurados aceitáveis pela realidade da época, não poderia o Município criar resistência ao andamento normal do processo que culminaria nas contratações.

Por outro lado, a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, que diz respeito à liberdade de empresa e liberdade de contrato. As liberdades de empresa e de contrato garantem aos setores da iniciativa privada ampla margem de atuação na organização de seus recursos e atividades e na maneira em que estabelecem relações com outras pessoas para o desenvolvimento de suas finalidades. Assim, não sendo proibido, pode o setor privado fazer uso de qualquer arranjo contratual para desenvolver suas atividades. No caso, mais uma vez a CGU alega uma suposta subcontratação ilegal, mas não apresenta a devida fundamentação violada. Quanto ao superfaturamento, não cabe ao Município, como já ficou bem explanado, interferir na liberdade de empresa ou contratual das pessoas jurídicas. Ao Município importa avaliar a regular execução do contrato, cujo foco principal é servir as comunidades com os serviços contratados, o que foi feito.

Por fim, apesar de a CGU fazer referência a declarações de prestadores de serviços que serviram de fonte para apontar o suposto superfaturamento, o Município não pode exercer o garantido contraditório, uma vez que os referidos documentos não foram apresentados pela CGU.”

## Análise do Controle Interno

Inicialmente, cabe ressaltar que na análise dos processos licitatórios a CGU apontou a ocorrência de sobrepreço (item 2.2.2. deste relatório), considerando o valor unitário da proposta vencedora da licitação e a média dos valores pagos por meio da subcontratação total dos serviços.

Discorda do gestor quando diz que “*(...) não sendo proibido, pode o setor privado fazer uso de qualquer arranjo contratual para desenvolver suas atividades*” (...). Neste caso específico, como já assinalado neste relatório, o art. 72 da Lei nº 8.666/1993 prevê que a subcontratação somente seria possível “até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”. Esse limite, qual seja, o percentual máximo para subcontratação, deveria ter sido fixado no edital, desde que presentes situações necessárias e excepcionalmente justificadas (Acórdãos TCU nºs 1.748/2004, 1.045/2006, 1.626/2010, e 358/2015, todos do Plenário), o que não ocorreu. Os editais analisados foram omissos quanto a possibilidade de subcontratação.

A subcontratação integral não é permitida conforme Acórdão TCU nº 1487/2010 – 2ª Câmara. Ressalta-se que não são apenas alguns, mas a totalidade dos veículos usados no transporte escolar não são de propriedade da empresa ou de seus sócios, mas de outras pessoas físicas ou jurídicas, prestadores efetivos do serviço.

## 2.2 Parte 2

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

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

### **2.2.1. Irregularidades na prestação de serviços de transporte escolar**

#### **Fato**

Segundo demonstrativo de receita e despesa e da execução físico financeira, extraído do SigPC/FNDE, além da prestação de contas e dos extratos bancários da conta 7229-X, ag. 1259-9, Banco do Brasil, em nome de “PM ALDEIAS ALTAS-PNATE”, a distribuição do gasto ficou caracterizada nas tabelas a seguir.

*Tabela 01 – Execução financeira. Pnate 2014.*

NF	Data emissão	R\$	Objeto de gasto	Beneficiário	Data pago	Pago	
188	02/04/2014	30.500,00	Terceirização	Construtora Alto da Fábrica Ltda.	07/04/2014	30.500,00	
202	06/05/2014	30.500,00			09/05/2014	30.500,00	
209	02/06/2014	30.500,00			10/06/2014	30.500,00	
235	30/06/2014	30.500,00			10/07/2014	30.500,00	
252	30/07/2014	30.500,00			08/08/2014	30.500,00	
262	29/08/2014	30.500,00			10/09/2014	30.500,00	
284	30/09/2014	30.500,00			10/10/2014	30.500,00	
291	31/10/2014	30.500,00			10/11/2014	30.500,00	
297	01/12/2014	30.500,00			19/12/2014	30.500,00	
			Subtotal			<b>274.500,00</b>	
			TOTAL			<b>274.500,00</b>	

Fonte: SigPC/FNDE e extratos bancários da conta 7229-x, ag. 1259-9, Banco do Brasil, em nome de PM ALDEIAS ALTAS-PNATE.

*Tabela 02 – Execução financeira. Pnate 2015.*

NF	Data emissão	R\$	Objeto de gasto	Beneficiário	Data pago	Pago
306	30/12/2014	30.500,00	Terceirização	Construtora Alto da Fábrica Ltda.	12/01/2015	30.500,00
322	08/04/2015	28.700,00			13/04/2015	28.700,00
332	30/04/2015	28.700,00			18/05/2015	28.700,00
339	01/06/2015	28.700,00			10/06/2015	28.700,00
345	30/06/2015	28.700,00			10/07/2015	28.700,00
352	30/07/2015	28.700,00			11/08/2015	28.700,00
355	28/08/2015	28.700,00			10/09/2015	28.700,00
361	30/09/2015	28.700,00			09/10/2015	28.700,00
366	30/10/2015	28.700,00			10/11/2015	28.700,00
			Subtotal			<b>260.100,00</b>
2387	10/12/2015	15.950,00	Combustíveis e lubrificantes	Rosa e Lami Ltda.	10/12/2015	15.950,00
			Subtotal			<b>15.950,00</b>
			TOTAL			<b>276.050,00</b>

Fonte: SigPC/FNDE e extratos bancários da conta 7229-x, ag. 1259-9, Banco do Brasil, em nome de PM ALDEIAS ALTAS-PNATE.

*Tabela 03 – Execução financeira. Pnate 2016 (jan a jun).*

NF	Data emissão	R\$	Objeto de gasto	Beneficiário	Data pago	Pago	
371	30/11/2015	28.700,00	Terceirização	Construtora Alto da Fábrica Ltda .	06/01/2016	28.700,00	
390	09/03/2016	35.150,00			11/03/2016	35.150,00	
394	08/04/2016	35.150,00			11/04/2016	35.150,00	
404	09/05/2016	35.150,00			10/05/2016	35.150,00	
409	30/05/2016	35.150,00			10/06/2016	35.150,00	
			Subtotal			<b>169.300,00</b>	
			TOTAL			<b>169.300,00</b>	

Fonte: Prestação de contas e extratos bancários da conta 7229-x, ag. 1259-9, Banco do Brasil, em nome de PM ALDEIAS ALTAS-PNATE.

Ressalta-se que, nos casos de terceirização, são pagos 95% para a empresa prestadora de serviços e 5% para impostos municipais, do valor total da nota fiscal.

Não há ressalvas quanto à maneira em que os pagamentos foram realizados. Os extratos indicam que foram realizados por transferência identificável. A despeito disso, pertine trazer à análise as considerações acerca da fase de liquidação da despesa pública, art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Já se estabeleceu que é pressuposto de regularidade da execução da despesa pública a sua liquidação, condicionada à análise de documentos apresentados e, com base neles, ao grau de pertinência e adequação da execução física com as disposições contratuais e legais porventura existentes.

No caso de gastos relacionados ao transporte de escolares, para além da confirmação de quantitativos executados, é da essência da legalidade do gasto que os serviços sejam ofertados atendendo às exigências do Código de Trânsito Brasileiro (arts. 136 a 138), precipuamente, e também às normas contidas nas Resoluções do FNDE sobre o tema.

Nesse sentido, destacam-se as Resoluções CD/FNDE 12/2011 e 05/2015 (arts. 15 e 14, respectivamente) que explicitam critério de elegibilidade de gastos no âmbito do Programa, traduzido pela necessidade de os serviços de transporte escolar serem prestados por veículos vistoriados/autorizados e motoristas capacitados por órgão de trânsito.

*Quadro 01 - Veículos de terceiros para o transporte de escolares em Aldeias Altas/MA, em 2015/2016.*

Placa	Tipo	Proprietário legal	CNH	Ano Fab	UF (Placa)	Ano CRLV
HDI 7127	Ônibus	Fantastica Com de Plastico Ltda	AD	2006	MA	2014
APM 1392	Ônibus	Joselya Trans Serv E Loc Ltda	AD	2007	MA	2015
HPE 0116	Ônibus	Deize Ketellen Pinheiro Ferreira	AD	2000	PA	2015
HOY 0306	Ônibus	Empresa Sao Benedito Ltda	AD	1997	MA	2015
KEV 2477	Ônibus	Taguatur T Transp e Turismo Ltda	D	2002	MA	2015
KIL 1278	Ônibus	Veneza Diesel Comercio Ltda	AD	1998	PE	2013
HOO 5157	Ônibus	Empresa Sao Benedito Ltda	AE	1995	MA	2015
NFN 6593	Ônibus	Taguatur T Transp e Turismo Ltda	AD	2004	MA	2015
HPE 0087	Ônibus	Rogerio Cardozo de Souza	D	2000	MA	2016
KEU 7937	Ônibus	Taguatur Tag Transp Tur Ltda	AD	2002	GO	2015
LVN 4523	Ônibus	Taguatur Tag Transp e T Ltda	AD	1998	MA	2012
KDI 7076	Ônibus	Jose De Ribamar Vale Mendes	D	1997	MA	2015
KCD 7193	Ônibus	Joao Batista Araujo Sales	AD	1994	PI	2015

<b>Placa</b>	<b>Tipo</b>	<b>Proprietário legal</b>	<b>CNH</b>	<b>Ano Fab</b>	<b>UF (Placa)</b>	<b>Ano CRLV</b>
LVR 6716	Ônibus	Gilcilene da Silva Feitosa	AD	2000	MA	Não apresentou
LWN 9157	Ônibus	Jeronimo e Pereira Ltda	AD	2006	PI	2015
AEU 4558	Ônibus	Maria do Carmo Nascimento dos Santos	D	1986	PI	2015

Fonte: Relação de veículos do transporte escolar, fornecido pela Prefeitura; Consulta MacrosAtiva; Infoseg; Fotos das CNHs dos motoristas e CRLVs dos veículos vistoriados, declaração dos prestadores de serviço.

Das informações constantes no quadro acima, pode-se concluir:

- a) Apenas um prestador de serviço de transporte, cuja placa é HPE 0087, apresentou o certificado de registro e licenciamento de veículo (CRLV) referente ao exercício atual de 2016. Portanto, todos os outros documentos de veículo a princípio estavam em situação irregular.
- b) A propriedade dos veículos também está desatualizada, uma vez que os prestadores de serviço não correspondem ao nome dos proprietários legais. Esse fato foi declarado pelos prestadores de serviço, esclarecendo que não ocorreu a transferência legal;
- c) Apesar de os veículos tipo ônibus terem sido vistoriados e dos motoristas possuírem habilitação D, nenhum dos prestadores tinha a obrigatória e necessária certificação e autorização, pelo órgão de trânsito, para o transporte de alunos, de acordo com o Código de Trânsito Brasileiro;
- d) Os veículos utilizados não poderiam atender ao critério de atualidade e segurança recomendado no âmbito do Pnate. Segundo Guia do Transporte Escolar do FNDE, pág. 07, um pré-requisito de segurança para a oferta do serviço de transporte escolar é que os veículos tenham idade máxima de sete anos de uso. Pela tabela acima se verifica que nenhum tinha idade inferior à recomendada.

As fotos abaixo mostram as más condições dos veículos.



	
Foto 03: Ônibus escolar NFN 6593, ano 2004, Aldeias Altas, MA, 5 de agosto de 2016.	Foto 04: Ônibus escolar NFN 6593, ano 2004, Aldeias Altas, MA, 5 de agosto de 2016.

Assim, as falhas na prestação do serviço de transporte escolar devem ser corrigidas objetivando a completa regularidade na aplicação dos recursos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“É preciso fazer apelo ao argumento do razoável, pois é de conhecimento geral que na maioria dos municípios maranhenses não existe frota de veículos que façam o transporte de alunos em situação totalmente regular frente às normas do Código de Trânsito. Essa situação, de amplo conhecimento da CGU, pode ser tributada a questões ligadas a limitações financeiras dos municípios, que não possuem condições próprias para adquirir frota de veículos adequados. A iniciativa privada, por sua vez, não está adequadamente desenvolvida no Estado e normalmente as empresas especializadas do ramo se localizam nas maiores cidades. Aliado a tais fatores, a CGU também deve ter o conhecimento de que compete à autoridade estadual de trânsito a vistoria e fiscalização dos veículos, o que não é muito verificado. A responsabilidade, vê-se, deve ser melhor dimensionada, pois envolve vários atores sociais.

Pelo apontado, verifica-se que não é tarefa fácil, senão quase impossível, disponibilizar o serviço de transporte escolar nos estritos termos de regência do Código de Trânsito Brasileiro. Ao município não resta alternativa senão fazer uso dos limitados recursos disponíveis no mercado local ou regional que concorrem sobremaneira, infelizmente, para as inadequações indicadas pela CGU.

De toda sorte, o Município notificará a contratada para que adote medidas tendentes a sanear os problemas relacionados aos documentos de veículos e condutores. Quanto aos demais aspectos, formaremos grupo de trabalho com o objetivo de avaliar as condições gerais do mercado e a existência de possíveis experiências exitosas por parte de outros municípios.

Por fim, o apelo às normas da Resolução FNDE para impugnar a despesa não encontra aderência ao Princípio da Razoabilidade, muito menos ao relativo à Proibição do Enriquecimento sem Causa, pois a causa pelos problemas apontados, como bem sabe a CGU, não pode ser dirigida ao Município, exclusivamente. Por outro lado, os serviços de transporte foram prestados e a contrapartida de tal situação é o seu natural pagamento”.

## Análise do Controle Interno

O gestor não contesta as falhas apontadas.

Atribui como causas, primeiro, limitações financeiras dos municípios, que não permitem adquirir uma frota de veículos em condições exigidas pelo Código Brasileiro de Trânsito, e segundo, a iniciativa privada que não está adequadamente desenvolvida. Realmente, a CGU não desconhece a realidade dos municípios brasileiros. Contudo, mesmo com restrições financeiras os gestores podem e devem, ao contratar serviços de transporte escolar complementares à frota própria, contemplar, nos editais, as exigências do Código Brasileiro de Trânsito e, após a contratação, exigir o cumprimento das cláusulas contratuais.

No entanto, não será recomendada a impugnação integral dos recursos destinados ao transporte escolar, pelo princípio da razoabilidade, nesse caso específico.

No tocante às providencias sugeridas pelo gestor, não foram acompanhadas de qualquer documento que comprovasse a implementação das mesmas.

### 2.2.2. Direcionamento nas licitações

#### Fato

Para a locação de veículos de transporte escolar nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA instruiu os processos licitatórios na modalidade pregão presencial 60/2013, 41/2014 e 08/2016, com realização da sessão de abertura e julgamento das propostas em 27 de dezembro de 2013, 29 de dezembro de 2014, e 05 de fevereiro de 2016, respectivamente.

As informações dessas licitações e dos contratos consequentes, estão resumidas na tabela a seguir. As despesas com locação de veículos do transporte escolar foram suportadas, exclusivamente, por recursos do Pnate e do Fundeb. Os valores efetivamente pagos são detalhados em outra constatação deste relatório.

*Tabela 04 - Valores contratados para despesas com Transporte Escolar, período 2014 a 2016.*

Licitação	Ano vigência	Valor FUNDEB	Valor PNATE	Valor Total
Pregão 60/2013	2014	870.000,00	305.000,00	1.175.000,00
Pregão 41/2014	2015	1.325.000,00	287.000,00	1.612.000,00
Pregão 08/2016	2016	1.377.000,00	351.500,00	1.728.500,00
		3.572.000,00	943.500,00	4.515.500,00

Fonte: Contratos decorrentes dos pregões 60/2013, 41/2014 e 08/2016, parte integrante da respectiva licitação.

Em todos esses pregões presenciais, a assinatura apostila foi do pregoeiro CPF \*\*\*.261.723-\*\* e foi vencedora a empresa Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, única empresa participante.

Da análise dos processos licitatórios relativos às locações de veículos destinados ao transporte escolar, verifica-se a existência de um conjunto amplo de impropriedades e

inconsistências que evidencia o caráter direcionador desses certames, conforme se passa a relatar nos tópicos a seguir.

A) Restrição à concorrência: fraude na publicidade.

Conforme anunciado anteriormente, a modalidade das licitações em evidência é o pregão presencial. A proposta dessa nova modalidade licitatória é reduzir ao máximo o valor de mercado do bem licitado. Isso se deve pelo fato de que esse sistema de compras permite que as empresas reduzam seus preços durante a fase de lances. Como em um leilão reverso, as licitantes apresentam, a cada instante de negociação, lances sucessivamente menores, na expectativa de ocasionar a desistência de seus concorrentes. A tendência é que a economia gerada pelo pregão presencial seja maior do que a gerada pelas tradicionais modalidades previstas no art. 22 da Lei n.º 8.666/1993.

Essa característica do pregão presencial, qual seja, negociação de valores após a abertura das propostas de preços, faz da publicação do certame procedimento de prioridade máxima, obrigando o gestor público a utilizar de todos os meios de informação ao seu alcance como forma de estimular a concorrência. A ampla divulgação é a chave para a potencialização da concorrência e consequente disputa de preço.

Entretanto, evidencia-se, no caso dos certames promovidos pela Prefeitura de Aldeias Altas/MA, a restrição à competitividade. O gestor não conseguiu comprovar a efetiva publicação do aviso de publicação, como pode ser visto a seguir, tornando a concorrência nula ou inexistente.

De acordo com o inciso I do art. 4º da Lei n.º 10.520/2002 (Lei do Pregão), a divulgação de licitações de grande vulto deverá ser realizada em diários oficiais e em jornais de grande circulação. É assim com as licitações mais complexas ou de grande vulto previstas na Lei n.º 8.666/1993: tomada de preços e concorrência pública.

A fim de verificar se a referida publicação foi de fato realizada, constatou-se pelo site [www.diariooficial.ma.gov.br](http://www.diariooficial.ma.gov.br) que o Diário Oficial do Estado do Maranhão de 15 de dezembro de 2014, na página 27, no caderno de terceiros, apresenta redação divergente quando trata do objeto da licitação. As figuras a seguir mostram, lado a lado, a publicação verdadeira, consultada no DOEMA e a publicação acostada ao pregão presencial 41/2014 apresentado pela prefeitura.

*Figura 01: Publicação verdadeira no site do DOEMA.*

*Figura 02: Publicação falsa no Pregão 41/2014, disponibilizada pela prefeitura.*

**AVISO DE LICITAÇÃO PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 068/2014. PREGÃO PRESENCIAL N° 041/2014.** A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 16:00 horas, fará licitação para Locação de horas de trator agrícola porte médio equipado com grade aradora para Mecanização Agrícola de Pequenos Agricultores no Município, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor preço global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. BASE LEGAL: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. PEDRO DA SILVA SANTOS - Pregoeiro. JOSE BENEDITO DA SILVA TINOCO - Prefeito Municipal.

**AVISO DE LICITAÇÃO PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 068/2014. PREGÃO PRESENCIAL N° 041/2014.** A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 16:00 horas, fará licitação para Contratação de empresa para prestação serviços de transporte escolar para os alunos da rede de ensino da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor preço global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. BASE LEGAL: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. PEDRO DA SILVA SANTOS - Pregoeiro. JOSE BENEDITO DA SILVA TINOCO - Prefeito Municipal.

Quanto à publicação no pregão presencial 41/2014 no Jornal Pequeno, a princípio, o gestor não conseguiu comprovar a efetiva publicação, uma vez que não aparece nenhuma data ou notícia do jornal na mesma página do Pregão 41/2014, disponibilizada pela prefeitura, como pode ser visto na figura a seguir.

*Figura 03: Publicação no Jornal Pequeno sem data ou notícia na página do Pregão 41/2014, disponibilizado pela prefeitura.*

<p>PREFEITURA MUNICIPAL DE ALDEIAS ALTAS PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 068/2014. PREGÃO PRESENCIAL N° 041/2014.</p> <p>A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 16:00 horas, fará licitação para Contratação de empresa para prestação serviços de transporte escolar para os alunos da rede de ensino da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor preço global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. BASE LEGAL: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.</p>	<p>PREFEITURA MUNICIPAL DE ALDEIAS ALTAS PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 068/2014. PREGÃO PRESENCIAL N° 042/2014.</p> <p>A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 16:00 horas, fará licitação para Contratação de empresa para realização serviços de fisioterapia e realização de exames gerais no Município, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor preço global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. BASE LEGAL: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.</p>	<p>PREFEITURA MUNICIPAL DE ALDEIAS ALTAS PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 068/2014. PREGÃO PRESENCIAL N° 040/2014.</p> <p>A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 16:00 horas, fará licitação para contratação de empresa para locação, montagem e desmontagem de estrutura de sonorização, iluminação cônica, grupo gerador e palco, orquestração e banheiros químicos em comemoração as festas as révivens no município, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor preço global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. BASE LEGAL: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.</p>	<p>PREFEITURA MUNICIPAL DE ALDEIAS ALTAS PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 067/2014. PREGÃO PRESENCIAL N° 040/2014.</p> <p>A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 16:00 horas, fará licitação para contratação de empresa para locação, montagem e desmontagem de estrutura de sonorização, iluminação cônica, grupo gerador e palco, orquestração e banheiros químicos em comemoração as festas as révivens no município, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor preço global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. BASE LEGAL: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.</p>
--	--	--	--

O efeito adverso decorrente da constatação evidenciada acima, juntamente com outras práticas restritivas ao caráter competitivo do certame, conforme será visto adiante, corrobora-se no número mínimo de empresas que participaram das licitações.

Apesar dos valores envolvidos e da existência de várias locadoras de veículos no estado do Maranhão, todas as citadas licitações contaram com a participação de apenas uma única licitante, a Construtora Alto da Fábrica.

Como se vê, a concorrência e a competição não existiram nessas licitações. Somente a firma Construtora Alto da Fábrica participou e venceu os pregões presenciais 60/2013, 41/2014 e 08/2016.

B) Conflito de interesse do pregoeiro.

Em termo de declaração de CPF \*\*\*.592.263-\*\*, prestador de serviço de transporte escolar subcontratado, com aluguel de oito ônibus, informou que o contato da Construtora Alto da Fábrica era CPF \*\*\*.261.723-\*\*, por meio do telefone (99) 98843-\*\*55. Em consulta a Receita Federal, verificou-se que esse telefone pertence a empresa P I Consultoria e Assessoria Contábil, CNPJ 17.071.715/0001-38, de Codó/MA, que tem como sócio CPF \*\*\*.261.723-\*\*. Ou seja, ele afirmou que o contato da suposta empresa que o contratou é o telefone de um escritório de contabilidade.

Além disso, CPF \*\*\*.261.723-\*\* também foi o pregoeiro das licitações do município, dentre elas, os pregões presenciais 60/2013, 41/2014, e 08/2016, que tiveram como empresa vencedora a Construtora Alto da Fábrica. Ora, sendo ele o pregoeiro, encarregado de garantir, dentre as licitantes, a melhor proposta para a administração municipal, jamais poderia ser preposto ou representante de uma dessas empresas, por conflito de interesse, princípio da isonomia e de competitividade do certame.

C) Habilitação irregular da empresa vencedora.

De acordo com art. 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, as licitantes devem comprovar que possuem qualificações técnico-operacionais compatíveis com o objeto da licitação, com indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação. Por sua vez, o art. 31, § 2º, da mesma lei, exige dos interessados a comprovação de qualificação econômico-financeira, por meio de capital social ou patrimônio líquido mínimo compatível com o objeto da licitação, substituíveis por outras garantias aptas ao adimplemento do futuro contrato.

O edital do Pregão Presencial 60/2013, que foi o primeiro na sequência de três exercícios onde a Construtora Alto da Fábrica foi vencedora das licitações de transporte escolar, fez as seguintes exigências quanto a qualificação técnica e qualificação econômico-financeiro:

*10.2.3. Qualificação Técnica:*

*a) Cópia de 01 (uma) nota fiscal que comprove que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis em características com o objeto da licitação.*

*b) 01 (um) Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprove que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis em características com o objeto da licitação, devendo o atestado conter o nome, CNPJ, endereço e o telefone de contato do atestador, ou qualquer outra forma de que a Comissão Permanente de Licitação - CPL possa valer-se para manter contato com o atestador.*

*10.2.4. Qualificação Econômico-Financeira:*

- a) Certidão Negativa de Falência e Concordata emitida pelo cartório distribuidor da sede do licitante;*
- b) Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado;*
- c) Alvará de Licença e Funcionamento de 2013;*
- d) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, com o devido registro na Junta Comercial e Declaração de Habilidade Profissional, do Contador responsável, expedida pelo Conselho Regional de Contabilidade e certidão de Regularidade Profissional, já exigíveis e apresentados na forma da Lei, em cópia autenticada, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, em cópia autenticada;*
- e) No caso de empresas constituídas há menos de um ano, a licitante deverá apresentar Balanço de Abertura, ou balanço de encerramento do exercício social que comprove Capital Realizado ou Patrimônio Líquido.*

No entanto, dos documentos supracitados exigidos no edital para habilitação, apenas a Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado foi acostada ao processo do pregão presencial 60/2013. Portanto, a empresa deveria ter sido inabilitada.

Em relação ao pregão presencial 08/2016, não consta em seu edital nenhuma exigência de habilitação para qualificação técnica. Assim, o edital se omitiu numa restrição fundamental, permitindo que a Construtora Alto da Fábrica fosse habilitada.

#### D) Ausência de informações essenciais sobre o objeto da licitação.

O objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara, contemplando aspectos fundamentais e especificidades técnicas suficientes à plena compreensão do que se pretende contratar. A precariedade e a imprecisão de informações, por outro lado, confundem e afugentam a concorrência e sujeita o processo de contratação à ocorrência de conluio e direcionamento.

A legislação e jurisprudência determinam a clareza e suficiência do objeto, conforme o art. 14, e inciso I do art. 40, ambos da Lei 8.666/1993, além da Súmula 177, do TCU.

Como se vê, não há dúvidas de que a descrição precisa do objeto pretendido é regra elementar e condição essencial para validade das licitações públicas. Por se tratar de locação de veículos, a descrição e o detalhamento do objeto das licitações em apreço deveria conter elementos que garantissem o pleno atendimento das necessidades do município, com segurança, conforto e funcionalidade.

O edital e termo de referência do pregão presencial 41/2014 não relaciona as condições mínimas de especificação do objeto a fim de que o licitante possa determinar seus custos operacionais e assim elaborar sua proposta de preços. A redação da referida licitação aparece a seguir:

*“Locação de um veículo fechado, com cobertura e capacidade mínima para 45 passageiros, com Motorista, dotado de todos os equipamentos de segurança obrigatórios por lei, destinado ao transporte escolar, pelo período de 10 (dez) meses, combustível e manutenção por conta da Contratada. Quilometragem mensal: livre. 16 unidades”*

Como se pode ver, não há indicação da quilometragem, nem das rotas a serem percorridas, uma vez que são inclusas as despesas com manutenção e combustível. Da mesma forma, não especifica as condições das vias a serem percorridas: estrada vicinal, rodovia pavimentada ou perímetro urbano. Todas essas informações são essenciais para determinar o preço oferecido.

Também o pregão presencial 08/2016, tem basicamente a mesma redação na especificação do objeto, detalhada a seguir.

*“Item 01: Locação de um veículo fechado, com cobertura e capacidade mínima para 45 passageiros, com Motorista, dotado de todos os equipamentos de segurança obrigatórios por lei, destinado ao transporte escolar, pelo período de 10 (dez) meses, combustível e manutenção por conta da Contratada. Quilometragem mensal: livre. 19 unidades”.*

*“Item 02: Locação de um veículo fechado, coberto e capacidade mínima para 10 passageiros, dotado de todos os equipamentos de segurança obrigatórios por lei, destinado ao transporte escolar, pelo período de 10 (dez) meses, combustível e manutenção por conta da Contratada. Quilometragem mensal: livre. 01 unidade”.*

O termo de referência do pregão 08/2016 e também do pregão 60/2013 relaciona as rotas a serem percorridas, com o nome das localidades, mas com “quilometragem livre”. No entanto, essa informação é incompleta, uma vez que o licitante não sabe, a princípio, a distância entre as localidades nem as condições das vias a serem percorridas. Nesse contexto, a empresa licitante participou da licitação, mesmo sem conhecimento da quilometragem diária a ser trafegada e sem subsídios para orçar custo com combustível.

Também, em todas as licitações, não foi imposta qualquer restrição ao ano de fabricação ou estado de conservação dos veículos. Dessa forma, o edital permitiria a contratação de veículos totalmente depreciados, com irrisório valor de mercado, ainda que o FNDE recomende que os veículos tenham idade máxima de sete anos de uso.

Em todos os casos, na prática, o licitante não dispõe de informações específicas do objeto para determinar todos os seus custos e assim, elaborar sua proposta de preços.

Diante dos fatos apontados e das evidências trazidas à tona, pode-se afirmar que nos referidos procedimentos licitatórios ocorreram direcionamento/restricção à competitividade.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas a fim de preservá-las:

“Direcionamento em licitações é apontamento grave, que pode ocasionar sérias repercussões na esfera de responsabilidade das pessoas, razão pela qual é esperada robustez na apresentação de provas. O suposto direcionamento teria ocorrido nos Pregões Presenciais 60/2013, 41/2014, e 08/2016.

A opinião da CGU pela existência do superfaturamento foi feita com base nas seguintes ocorrências, as quais são esclarecidas pontualmente.

A) Restrição à concorrência: fraude na publicidade (Pregão Presencial 41/2014).

Será instaurado procedimento administrativo para apuração dos fatos e, sendo o caso, punição dos envolvidos.

B) Conflito de interesse do pregoeiro.

O Senhor R. de P. de C., como prestador de serviço subcontratado, não poderia falar em nome da Construtora Alto da Fábrica, pois lhe faltariam poderes de representação para tanto. O fato de fazer referência ao pregoeiro como pessoa "representante" da Construtora, é mera figura de linguagem, típica da linguagem comum, e nada prova sobre a oficialidade da suposta representação. O Município, por sua vez, não tomou conhecimento do inteiro teor da entrevista tomada, situação que impede a possibilidade de esclarecimento pleno dos fatos.

Assim, não sendo provado que o pregoeiro teria poderes de representação da Construtora Alto da Fábrica, e dada a fragilidade da prova apresentada pela CGU, perde-se o sentido falar da “irregularidade”.

C) Habilitação irregular da empresa vencedora (Pregão Presencial 60/2013 e 08/2016)

A simplicidade do objeto licitado não inspirava a elaboração de edital com exigências complexas, que pudessem inclusive afastar possíveis concorrentes do mercado local e regional.

D) Ausência de informações essenciais sobre o objeto da licitação.

A situação teria ocorrido no Pregão Presencial 41/2014, 08/2016 e 60/2013.

A CGU, para chegar à conclusão de falta de informação essencial no objeto, agarrou-se à suposta ausência de informações quanto à quilometragem e/ou rotas. A seguir, pontuou que nos pregões 08/2016 e 60/2013 havia a informação sobre rotas, mas persistindo o problema da quilometragem livre. Depois, informa que não houve restrição no Edital quanto ao ano de fabricação ou estado de conservação dos veículos.

As informações sobre estradas vicinais, escolas da zona rural e distâncias são de amplo conhecimento público, sendo uma exigência constante do TCE-MA nas prestações de contas dos municípios. No particular, referidas informações estavam disponíveis aos interessados,

bastando simples consulta à equipe que conduziu os procedimentos licitatórios. De toda sorte, adotaremos maior rigor quanto a esse assunto nos processos vindouros.

Quanto à restrição de ano de fabricação de veículos, esta deveria ser estabelecida em instrumento normativo adequado, sob pena de violação ao Princípio da Legalidade.”

#### **Análise do Controle Interno**

A) Restrição à concorrência: fraude na publicidade (Pregão Presencial 41/2014).

O gestor não contesta o fato apontado, apenas sugere a adoção de medidas para apuração dos fatos.

B) Conflito de interesse do pregoeiro.

O fato apontado pela CGU teve como evidência declaração formal do principal subcontratado, haja vista que possui oito ônibus alugados e prestou serviço durante todo o período escopo dos exames. Portanto, possui conhecimento total do fluxo operacional da prestação de serviços de transporte escolar no município. Cabe ressaltar também que as irregularidades apontadas nos procedimentos licitatórios sinalizam para a ocorrência de conluio, direcionamento e contratações de empresa de fachada.

C) Habilitação irregular da empresa vencedora (Pregão Presencial 60/2013 e 08/2016).

Cabe ressaltar que o gestor não se manifestou individualmente acerca das irregularidades apontadas em cada um dos processos licitatórios citados, apenas alegou que a simplicidade do objeto licitado não inspirava a elaboração de edital com exigências complexas. Contudo, o que se observou foi descumprimentos flagrantes das Leis de Licitações, do Pregão e dos Editais dos certames listados como irregulares, e, ainda, elaboração de editais em desacordo com a Lei nº 8.666/93. Cabe ao gestor o fiel cumprimento das leis de licitações.

D) Ausência de informações essenciais sobre o objeto da licitação.

A alegação do gestor de que as informações sobre estradas vicinais, escolas da zona rural e distâncias são de amplo conhecimento público não pode prosperar. Há que se ressaltar que o que se espera de um procedimento licitatório é a participação de empresas não só locais, mas nacionais, pois quanto maior o número de concorrentes, melhor para a administração. Nesse sentido, vale repetir o que já abordado no campo fato, a precariedade e a imprecisão de informações no objeto da licitação confundem e afugentam a concorrência e sujeitam o processo de contratação à ocorrência de conluio e direcionamento.

No tocante à restrição de ano de fabricação de veículos, em que pese a inexistência de imposição legal, o gestor, ao contratar empresas para prestarem serviços de transporte escolar, deve priorizar a segurança e o conforto dos alunos. Nesse sentido, o gestor poderia estabelecer uma data limite de fabricação, objetivando a maior segurança dos alunos. No caso citou-se, como exemplo o prazo sugerido no Guia do Transporte Escolar, elaborado em parceria pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo e o FNDE, que é de sete anos.

Além disso, a análise dos documentos de licenciamento dos veículos, conforme demonstrado no item 2.2.1 deste relatório, revelou tratarem-se de automóveis antigos: o

mais novo tem nove anos de uso, alguns com mais de vinte anos de fabricação e um com trinta anos.

### **2.2.3. Contratação de empresa de "fachada" ou tecnicamente inoperante**

#### **Fato**

Trata-se da empresa Construtora Alto da Fábrica Ltda. (CNPJ 16.814.335/0001-83), contratada pela Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA para prestar serviços de locação de veículos do transporte escolar dos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

As informações dos contratos referente ao transporte escolar no município nos citados exercícios chegam a R\$ 4.515.500,00, como já detalhado. Essas despesas com locação de veículos do transporte escolar foram suportadas, exclusivamente, por recursos do Pnate e do Fundeb. Os valores efetivamente pagos são detalhados em outra constatação deste relatório.

No entanto, exames de auditoria evidenciam que a empresa não detém capacidade técnica operacional para atuar no ramo de locação de veículos, sobretudo no segmento relativo a transporte escolar.

O capital social declarado da Construtora Alto da Fábrica, de apenas R\$ 100.000,00, de acordo com a Receita Federal, é insuficiente para suportar os contratos firmados. Na base de dados do Denatran, não consta registro de veículos em nome da Construtora Alto da Fábrica Ltda. Todos os veículos pertenciam a outras pessoas físicas e jurídicas, divergentes dos sócios e da empresa Construtora Alto da Fábrica. Esse fato comprova que os serviços de transporte escolar não poderiam ser executados senão mediante sublocação integral de todos os veículos.

Ademais, consulta à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), desde a sua abertura em 6 de setembro de 2012 até 31 de dezembro de 2015, último dado disponível em sistema corporativo, comprova que não há registro de empregados declarados pela Construtora Alto da Fábrica. Portanto, além de não possuir patrimônio condizente com os contratos, a empresa não possui funcionários.

De acordo com o Cadastro Nacional de Atividade Econômica (CNAE), a atividade principal da empresa seria a seguinte: “Construção de edifícios”. Sendo, portanto, absolutamente diverso e incompatível com a natureza do objeto da contratação, qual seja, prestação de serviços de locação de veículos de transporte escolar. Por outro lado, o CNAE Secundário da Construtora Alto da Fábrica contempla a categoria “Transporte escolar” e mais outras quatorze classificações, algumas desconexas entre si, a exemplo de “Atividades de limpeza não especificadas anteriormente” e “Aluguel de máquinas e equipamentos para construção sem operador, exceto andaimes”.

Em diligência ao endereço declarado na Receita Federal da Construtora Alto da Fábrica, a saber, Avenida Augusto Teixeira, 2020 – sala A – Centro – Codó – MA, conforme registro fotográfico, constatou-se que a suposta sede não tem sinais de atividade, sendo uma sala com mesa e cadeiras, no primeiro andar com acesso por uma porta e escada.



Foto 05: Fachada do prédio onde supostamente funciona o escritório da empresa Construtora Alto da Fábrica, Avenida Augusto Teixeira, 2020 – sala A – Centro - Codó – MA, 5 de agosto de 2016.

O sócio administrador da empresa CPF \*\*\*.507.723-\*\*, informou, em relação aos contratos de transporte escolar já citados, que “*a execução dos serviços foi terceirizada com subcontratação integral*”.

Além das características de empresa de fachada acima relatadas, a Construtora Alto da Fábrica possui, no seu quadro societário, pessoas que não possuem o perfil de empresário com faturamento dos valores contratados pela prefeitura de Aldeias Altas/MA.

O sócio administrador CPF \*\*\*.507.723-\*\*, não é declarado como empregado em nenhuma empresa de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2004 a 2015. Além disso, há registro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), com atualização até abril de 2016, fazendo parte da composição familiar do cônjuge ou companheira, CPF \*\*\*.424.803-\*\*, como beneficiária do bolsa família. Também, de acordo com o Denatran, CPF \*\*\*.507.723-\*\* é proprietário apenas de uma motocicleta com placa NII 8881.

Ressalta-se que CPF \*\*\*.507.723-\*\* é filiado ao partido PMN, em Codó-MA, desde 29 de março de 2006, de acordo com o TSE, com dados atualizados até setembro de 2012.

De acordo com a Receita Federal, CPF \*\*\*.507.723-\*\* tem endereço residencial no mesmo local em que aparece nas notas fiscais da Construtora Alto da Fábrica. Pela internet, foi feito o registro fotográfico do referido imóvel a seguir.



Foto 06: Casa de CPF \*\*\*.507.723-\*\*, sócio da empresa Construtora Alto da Fábrica, Rua César Brandão, 1425 – São Pedro – Codó – MA, 05 de agosto de 2016.

O outro sócio da Construtora Alto da Fábrica, CPF \*\*\*.109.103-\*\*, é irmão de CPF \*\*\*.424.803-\*\*, companheira do sócio administrador CPF \*\*\*.507.723-\*\* e beneficiária do bolsa família. Além disso, também há registro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) para o próprio CPF \*\*\*.109.103-\*\*, com atualização até abril de 2016. De acordo com o Denatran, CPF \*\*\*.109.103-\*\* é proprietário apenas de uma motocicleta com placa OJO 3237. Da mesma forma, CPF \*\*\*.109.103-\*\* também não é declarado como empregado em nenhuma empresa de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2004 a 2015.

Cabe ressaltar ainda que a referida empresa não possui Alvará de Funcionamento para os exercícios de 2015 e 2016, conforme informação da Prefeitura Municipal de Codó, constante do Ofício 079/2016, mencionado em outro item deste relatório.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Alega a CGU que a empresa não possui capacidade técnica operacional para atuar no ramo de locação de veículos. Baseia tal conclusão no capital social da empresa, ausência de registro de empregados na RAIS, relação de atividades da empresa, e presença de sócio em lista do Cadastro Único do Governo Federal.

A suposta ausência de estrutura de empresas, bem como aspectos pessoais e econômicos dos sócios de empresas não pode ser tributada como responsabilidade dos municípios, uma vez que não existe obrigação legal aos entes referidos para verificação desses aspectos. Acreditamos que a questão esteja ligada a obrigações acessórias junto ao fisco com competência para tanto. Como a habilitação jurídica e fiscal da empresa se revelou regular nos certames, só poderia o Município considerar adequada, no momento da habilitação, a condição da empresa.

Naturalmente, em caso de falha no cumprimento das obrigações em decorrência de referida ausência de estrutura ou de qualquer outro motivo, restaria à Administração adotar os mecanismos legais de aplicação de penalidades.”.

### Análise do Controle Interno

Não se pode deixar de reconhecer que a constatação da CGU teve como suporte pesquisas em sistemas e utilização de técnicas não disponíveis no âmbito da prefeitura. Contudo, o pregoeiro e sua equipe pode, com base na análise dos documentos de habilitação, obter informações que possam sugerir a condição da empresa. No entanto, o que se verificou nos pregões realizados pela prefeitura foi que não houve análise da documentação comprobatória da qualificação econômico-financeira, no caso do Pregão Presencial nº 60/2013, haja vista que a empresa só apresentou um documento, dos quatro exigidos, e, mesmo assim, foi habilitada. E, ainda, no Pregão Presencial nº 08/2016, não exigiu, no Edital, qualificação técnica, conforme demonstrado no item 2.2.2 deste relatório.

#### 2.2.4. Simulação de contratos de sublocação de veículos

##### Fato

Conforme evidenciado anteriormente, a Construtora Alto da Fábrica não possui capacidade técnico-operacional para atuar no ramo de locação de veículos, sobretudo, no segmento de transporte escolar, bem como executar contratos de locação de veículos firmados com o município de Aldeias Altas/MA.

Constatou-se, também, que os serviços de transporte de alunos do município fiscalizado são realizados mediante emprego de veículos de particulares (alugados) e próprios da prefeitura.

Evidenciou-se, ainda, que os veículos particulares ou alugados não pertencem à Construtora Alto da Fábrica, mas a outras pessoas físicas ou jurídicas.

Conforme contratos apresentados pela Prefeitura de Aldeias Altas (MA) e por proprietários de veículos, a Construtora Alto da Fábrica subcontratou os proprietários dos veículos para prestar, em nome dela, os serviços de transporte escolar.

O fluxograma apresentado abaixo sintetiza o processo de contratação e execução dos serviços:



Pelo esquema, a prefeitura e os subcontratados não mantêm vínculos de contrato e negócios entre si, mas apenas com a Construtora Alto da Fábrica. Entretanto, na prática, as relações entre proprietários de veículos e Prefeitura são diretas.

Além das várias evidências de utilização de empresa de fachada, abordada em outra constatação deste relatório, o contato dos proprietários dos veículos com a Construtora Alto da Fábrica ou seus sócios não existe de fato. A CGU/MA teve acesso ao Ofício 70/2016, de 08 de junho de 2016, destinado a um proprietário de ônibus e assinado pela atual Secretaria de Educação, onde é relatada a ausência da prestação de serviço de transportes de alunos por alguns dias. Ou seja, é estabelecido o contato direto entre a prefeitura e proprietários de veículos, sem a intermediação de qualquer empresa.

Outro fato é que a atual Secretaria de Educação prestou declaração a CGU/MA, cujo trecho é destacado a seguir, editado apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

(4) *Perguntada os nomes das empresas locatárias desses veículos, respondeu que não sabe informar* (6) *Perguntada se a empresa contratada pelo município para realizar o transporte escolar pratica a subcontratação de veículos, respondeu que em alguns casos ocorre a subcontratação e lembra da ocorrência de tal fato no povoado de Taboca Matao;* (7) *Perguntada sobre qual o contato da Secretaria de Educação para tratar sobre execução do contrato de locação de transporte escolar, respondeu que senhor conhecido como N. dos Ônibus;* (8) *Perguntada se conhece a Construtora Alto da Fábrica e algum de seus sócios L. A. da S. T. e V. P. C. dos S., respondeu que não;*

A subcontratação integral foi declarada pelo sócio responsável da Construtora Alto da Fábrica, já abordada em outra constatação. Da mesma forma, a Secretaria de Educação e todos os proprietários de ônibus admitiram a subcontratação, em declarações colhidas. É vedada a subcontratação total ou parcial, sem previsão em edital ou contrato, de acordo com o art. 78, inciso VI, da Lei 8666/1993.

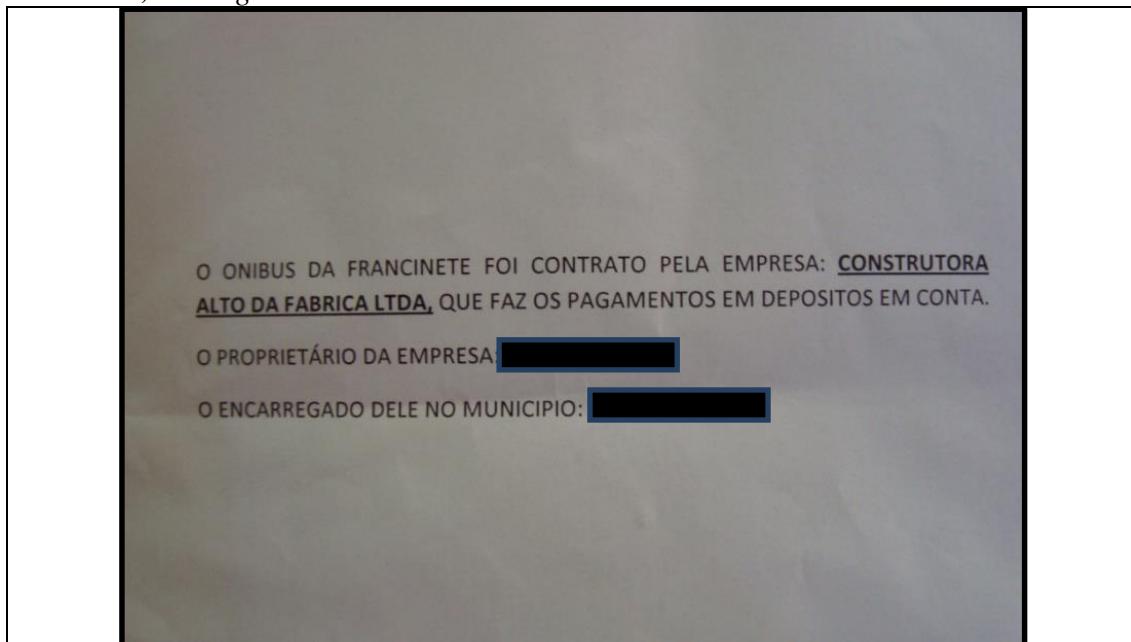
Ainda assim, a Secretaria de Educação não sabe o nome da empresa contratada para prestação de transporte escolar nem de seus sócios, mesmo com supostos três anos de atividade no município, relatando que o contato da empresa seria o proprietário de 8 (oito) ônibus alugados ao município, CPF \*\*\*.592.263-\*\*.

Em termo de declaração de CPF \*\*\*.592.263-\*\*, ele informou que o contato da Construtora Alto da Fábrica era CPF \*\*\*.261.723-\*\*, por meio do telefone (99) 98843-\*\*55. Em consulta a Receita Federal, verificou-se que esse telefone pertence a empresa P I Consultoria e Assessoria Contábil, CNPJ 17.071.715/0001-38, de Codó/MA, que tem como sócio CPF \*\*\*.261.723-\*\*. Ou seja, o proprietário de oito ônibus de transporte escolar afirma que o contato da suposta empresa que o contratou é o telefone de um escritório de contabilidade.

Além disso, CPF \*\*\*.261.723-\*\* também foi o pregoeiro das licitações do município, dentre elas, os pregões presenciais 60/2013, 41/2014, e 08/2016, que tiveram como empresa vencedora a Construtora Alto da Fábrica. Ora, sendo ele o pregoeiro, encarregado de garantir, dentre as licitantes, a melhor proposta para a administração municipal, jamais poderia ser preposto ou representante de uma dessas empresas, por óbvio conflito de interesse, princípio da isonomia e de competitividade do certame.

Apesar de todas essas evidências de utilização de empresa de fachada e de contratação direta pela prefeitura, todos os proprietários de veículos seguiam afirmado que eram contratados pela Construtora Alto da Fábrica. Verificou-se que os proprietários de veículos foram orientados e compareciam para responder aos questionamentos feitos pelos auditores da CGU com um resumo de informações que deveriam ser declaradas, como pode ser visto no registro fotográfico a seguir.

*Figura 04: - Resumo de informações fornecidas aos proprietários de veículos. Aldeias Altas/MA, 5 de agosto de 2016.*



Dessa forma, as evidências sugerem as seguintes situações: (I) a participação da empresa Construtora Alto da Fábrica na execução do contrato é meramente fictícia; (II) os proprietários dos veículos foram contratados diretamente pela Prefeitura, sem intermediação de qualquer empresa; e (III) os contratos de subcontratação ou sublocação de veículos apresentados à CGU, alguns rasurados, foram formalizados para justificar a trajetória do dinheiro pago aos proprietários por meio da conta bancária da empresa.

Assim, evidencia-se que os contratos de prestação de serviço subscritos pela empresa e pelos proprietários de veículos foram objeto de simulação, com o fito de aparentar que os contratos firmados entre a Construtora Alto da Fábrica e a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA estavam sendo executados por essa empresa.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Para apontar a alegada simulação de contratos, a CGU se funda em: suposta falta de estrutura da contratada; prestação de serviços de transporte por veículos de propriedade diversa da contratada; relações diretas entre proprietários de veículos e a Prefeitura; desconhecimento de informações contratuais por parte da Secretaria de Educação; atuação irregular do pregoeiro como suposto preposto da contratada; uso de respostas supostamente artificiais em entrevista com motoristas.

A subcontratação não é instituto proibido ou ilícito em contratações públicas. Por essa espécie de contrato, o subcontratado deve assumir, supervisionado, obrigações de execução junto ao tomador do serviço. Em tais situações, é natural que os contatos e comunicações ocorram de maneira geral entre aqueles que estejam mais próximos, em respeito à celeridade

e eficiência administrativas. Assim, as comunicações diretas entre a Administração e os colaboradores nada provam de irregularidade na relação contratual.

A alegada falta de estrutura da empresa é assunto cuja responsabilidade de verificação não cabe ao Município, questão tratada anteriormente. No mesmo sentido pode-se dizer da propriedade dos veículos usados na prestação do serviço. Não existe regra legal que obrigue o Município a exigir que os veículos postos à disposição do serviço de transporte sejam de propriedade do contratado.

O desconhecimento de informações por parte da Secretaria não é fato relevante que possa desnaturar o contrato, pois suas competências estão ligadas mais aos aspectos ligados ao funcionamento e resultados dos diversos programas da educação. Importa-lhe saber como os programas estão funcionando. As especificidades e minúcias dos contratos firmados, apesar de importantes, não são assuntos da esfera cotidiana de atribuições da Secretaria.

A suposta atuação do pregoeiro como preposto da empresa é mera especulação, fundada em "ouvir dizer". Desconhecemos a existência de qualquer poder de representação outorgado pela empresa ao referido profissional. O assunto também foi tratado anteriormente.

Quanto ao uso de informações previamente elaboradas para resposta de perguntas da CGU, há um erro de generalização na abordagem do assunto, pois a CGU não informa quais teriam sido os motoristas em que a situação teria ocorrido. De outra maneira, dado o temor que a presença da CGU causa em fiscalizações em municípios, é natural que as pessoas fiquem incomodadas, apreensivas e nervosas, recorrendo às vezes a expedientes de tal natureza, sem que isso possa demonstrar um proceder de maneira ilícita, muito menos apontar para uma suposta combinação."

### **Análise do Controle Interno**

Além do art. 72 da Lei nº 8.666/1993 prever que a subcontratação somente seria possível "até o limite admitido, em cada caso, pela Administração", esse limite, qual seja, o percentual máximo para subcontratação, deveria ter sido fixado no edital, desde que presentes situações necessárias e excepcionalmente justificadas (Acórdãos TCU nºs 1.748/2004, 1.045/2006, 1.626/2010, e 358/2015, todos do Plenário).

Ainda que houvesse algum contato direto eventual entre prestadores de serviço e a prefeitura, chama a atenção o desconhecimento geral do simples nome da empresa ou de seu representante, que supostamente atuava a três anos no município. Esse desconhecimento existia tanto por parte da Secretaria de Educação como por parte dos subcontratados. Normalmente, os subcontratados necessitam do contato do representante para tratar periodicamente de detalhes da prestação dos serviços, assim como de seu pagamento.

Cabe repetir que CPF \*\*\*.592.263-\*\*, prestador de serviço subcontratado, com oito ônibus, afirmou que o representante informal da empresa era o pregoeiro da licitação, e não o responsável legal.

O cruzamento dos fatos constatados pela CGU com os documentos de prestação de contas e de licitações é técnica básica de auditoria, inclusive com o uso de termos de declaração.

Não se pretende afirmar nesse momento a medida da responsabilidade ou culpabilidade de cada pessoa física ou jurídica envolvida, mas apenas a existência do fato.

#### 2.2.5. Emissão de notas fiscais e alvará de funcionamento falsos

##### Fato

Mediante Ofício nº 079/2016, de 25 de julho de 2016, a Prefeitura Municipal de Codó/MA, município sede da empresa Construtora Alto da Fábrica, em atenção à demanda da CGU com relação à autenticidade das notas fiscais emitidas pela referida empresa, informou que todas as notas fiscais relacionadas não são oriundas do departamento de arrecadação do município, com exceção da nota fiscal nº 188, do Pnate, emitida em 2 de abril de 2014, no valor de R\$ 30.500,00. Informa que cada bloco de nota fiscal gera um número diferente de AIDF (Autorização para Impressão de Documentos Fiscais), não sendo possível o mesmo número de AIDF para outros blocos, no caso, nº 23000276. Destaca-se abaixo uma figura com um trecho da resposta da Prefeitura de Codó/MA, onde fica evidente que todas as notas fiscais com intervalo de numeração entre 201 e 500 são falsas. Esse intervalo abrange todas as notas fiscais da prestação de contas do Fundeb de 2015 e 2016, e do Pnate de 2014, 2015 e 2016, com exceção da nota fiscal 188 já citada anteriormente.

*Figura 05: Trecho do Ofício 079/2016, de 25 de julho de 2016, da Prefeitura de Codó/MA.*

<u>NF's</u>	<u>AIDF</u>	<u>DATA</u>	<u>SITUAÇÃO</u>
0151 a 0200	23000276	30/09/2013	AIDF e bloco válido
0201 a 0300	23000276	05/05/2014	<u>AIDF e blocos FALSIFICADOS</u>
0301 a 0400	23000276	08/12/2014	<u>AIDF e blocos FALSIFICADOS</u>
0401 a 0500	23000276	27/04/2016	<u>AIDF e blocos FALSIFICADOS</u>

Acrescenta ainda que a Construtora Alto da Fábrica se encontra apenas com o alvará de funcionamento de 2012, 2013 e 2014. Já os alvarás de funcionamento de 2015 e 2016, estão em atraso, o que impede a expedição de AIDF's e certidões. Em anexo ao ofício, a Prefeitura de Codó/MA digitalizou o Alvará de Funcionamento de 2014, verdadeiro, em contraste com o de 2015, falsificado, como pode ser visto na figura a seguir.

*Figura 06: Anexo II, do Ofício 079/2016, da Prefeitura de Codó/MA, com o Alvará de funcionamento de 2014, verdadeiro.*

*Figura 07: Anexo III, do Ofício 079/2016, da Prefeitura de Codó/MA, com o Alvará de funcionamento de 2015, falsificado.*

<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ</b> Estado do Maranhão - Brasil Secretaria Municipal de Finanças Gestão de Tributos Municipal</p>   <p><b>ALVARÁ DE LICENÇA E FUNCIONAMENTO</b> VENCIMENTO: 31/12/2014</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Órgão: SEFIN Controle: 504989</td> <td style="width: 50%;">Data Emissão: 07/01/2014 Data Vencimento: 31/12/2014</td> </tr> </table> <p>DE ACORDO COM AS EXIGÊNCIAS LEGAIS EM VIGOR FICA CONCEDIDA A LICENÇA DE FUNCIONAMENTO PARA O CONTRIBUINTE ABASIO IDENTIFICADO:</p> <p><b>IDENTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Inscrição Municipal: 11018261-01 NPJ: 16.814.335/0001-83</td> <td style="width: 50%;">CNPJ: 16.814.335/0001-83</td> </tr> <tr> <td>Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> <td>Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> </tr> <tr> <td>Endereço: RUA CESAR BRANDAO,1425 - SAO PEDRO - CODÓ</td> <td>Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020</td> </tr> <tr> <td>Código Atividade: 41.20.4-00</td> <td>Código Atividade: 41.20.4.00</td> </tr> <tr> <td>Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS</td> <td>Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS</td> </tr> </table> <p>Dados Complementares</p> <p><b>HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas</td> <td style="width: 50%;">Domingo / Feriado : as horas</td> </tr> </table> <p><b>OBSERVAÇÕES</b></p> <p>Este Alvará deve ser colocado em local de destaque</p> <p><i>(Handwritten signature of Adão Marcelo Moitas, Director of Finance Department, Codó-MA, Matrícula 53.872)</i></p> <p><i>ALVARÁ VERDADEIRO</i></p>	Órgão: SEFIN Controle: 504989	Data Emissão: 07/01/2014 Data Vencimento: 31/12/2014	Inscrição Municipal: 11018261-01 NPJ: 16.814.335/0001-83	CNPJ: 16.814.335/0001-83	Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Endereço: RUA CESAR BRANDAO,1425 - SAO PEDRO - CODÓ	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020	Código Atividade: 41.20.4-00	Código Atividade: 41.20.4.00	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas	Domingo / Feriado : as horas	<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ</b> Estado do Maranhão - Brasil Secretaria Municipal de Finanças Gestão de Tributos Municipal</p>   <p><b>ALVARÁ DE LICENÇA E FUNCIONAMENTO</b> VENCIMENTO: 31/12/2015</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Órgão: SEFIN Controle: 504412</td> <td style="width: 50%;">Data Emissão: 02/01/2015 Data Vencimento: 31/12/2015</td> </tr> </table> <p>DE ACORDO COM AS EXIGÊNCIAS LEGAIS EM VIGOR FICA CONCEDIDA A LICENÇA DE FUNCIONAMENTO PARA O CONTRIBUINTE ABASIO IDENTIFICADO:</p> <p><b>IDENTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Inscrição Municipal: 11018261-91 NPJ: 16.814.335/0001-83</td> <td style="width: 50%;">CNPJ: 16.814.335/0001-83</td> </tr> <tr> <td>Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> <td>Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> </tr> <tr> <td>Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020</td> <td>Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020</td> </tr> <tr> <td>Código Atividade: 41.20.4.00</td> <td>Código Atividade: 41.20.4.00</td> </tr> <tr> <td>Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS</td> <td>Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS</td> </tr> </table> <p>Dados Complementares</p> <p><b>HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas</td> <td style="width: 50%;">Domingo / Feriado : 08:00 as 18:00 horas</td> </tr> </table> <p><b>OBSERVAÇÕES</b></p> <p>A(s) Licença(s) poderá(s) ser cassada(s) e determinado o fechamento, a interdição e/ou o lacraçado do estabelecimento a qualquer tempo, desde que deixem de existir as condições que legitimarem a concessão da(s) licença(s), ou quando o contribuinte, mesmo após a regularização das penalidades cabíveis, não cumprir as exigências e determinações da Prefeitura para regularizar a situação do estabelecimento.</p> <p>Em caso de encerramento, alterações e transferências de atividades comunicar oficialmente a Gestão de Tributos Municipal por meio de requerimento regimental protocolizado, no prazo legal de 30 (trinta) dias, sob pena de responder pelos tributos lançados ao patrimonio.</p> <p><b>ESTE ALVARÁ DEVE SER COLOCADO EM LOCAL DE DESTAQUE</b></p> <p><i>(Handwritten signature of Adão Marcelo Moitas, Director of Finance Department, Codó-MA, Matrícula 53.872)</i></p> <p><i>ALVARÁ FALSIFICADO</i></p>	Órgão: SEFIN Controle: 504412	Data Emissão: 02/01/2015 Data Vencimento: 31/12/2015	Inscrição Municipal: 11018261-91 NPJ: 16.814.335/0001-83	CNPJ: 16.814.335/0001-83	Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020	Código Atividade: 41.20.4.00	Código Atividade: 41.20.4.00	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas	Domingo / Feriado : 08:00 as 18:00 horas
Órgão: SEFIN Controle: 504989	Data Emissão: 07/01/2014 Data Vencimento: 31/12/2014																												
Inscrição Municipal: 11018261-01 NPJ: 16.814.335/0001-83	CNPJ: 16.814.335/0001-83																												
Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA																												
Endereço: RUA CESAR BRANDAO,1425 - SAO PEDRO - CODÓ	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020																												
Código Atividade: 41.20.4-00	Código Atividade: 41.20.4.00																												
Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS																												
Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas	Domingo / Feriado : as horas																												
Órgão: SEFIN Controle: 504412	Data Emissão: 02/01/2015 Data Vencimento: 31/12/2015																												
Inscrição Municipal: 11018261-91 NPJ: 16.814.335/0001-83	CNPJ: 16.814.335/0001-83																												
Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA																												
Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020																												
Código Atividade: 41.20.4.00	Código Atividade: 41.20.4.00																												
Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS																												
De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas	Domingo / Feriado : 08:00 as 18:00 horas																												

Em outro trecho do Ofício 079/2016, destacado a seguir, a Prefeitura de Codó/MA informa detalhes da falsificação:

*"O Alvará de Funcionamento referente ao ano de 2015, apresentado pelo contribuinte, nitidamente falsificado, possui uma assinatura grotesca, numa clara tentativa de reproduzir a do Diretor do Departamento. Existe ainda, uma diferença de cores no Alvará, possuindo os dados do contribuinte muito escuro em relação ao resto do documento."*

Diante do exposto, fica evidenciado que as notas fiscais de numeração 201 a 500, da Construtora Alto da Fábrica, são falsas, assim como seus alvarás de funcionamento de 2015 e 2016.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

*"As relações sociais e jurídicas, em regra, são conduzidas pela boa-fé. Não se pode presumir, na rotina e fluxos de processos de pagamentos, que empresas apresentem documentos de tamanha importância com o traço da falsidade.*

Acrescentamos que não é de praxe a confirmação de autenticidade de documentos dessa natureza, à vista até de falta de previsão legal nesse sentido. A situação, por outro lado, desperta na Administração a necessidade de adoção de critérios mais rigorosos de verificação de documentos, principalmente notas fiscais, embora saibamos das dificuldades

encontradas nos municípios do interior do Maranhão em relação à infraestrutura básica em serviços de acesso à Internet. Assim, a gravidade da suposta falsificação não pode ser tributada à municipalidade. De toda sorte, será feito estudo quanto à possível apuração de responsabilidade e apenação da empresa, sem prejuízo de adoção de rotinas que possam melhorar as análises dos processos de pagamentos.”

### **Análise do Controle Interno**

A CGU reconhece a limitação dos gestores. Mesmo assim, após o conhecimento das irregularidades, cabe ao município adotar as medidas cabíveis.

### **3. Conclusão**

Os resultados dos exames, demonstraram que os procedimentos licitatórios realizados no período sob exame foram marcados por impropriedades e irregularidades, tais como: fraude na publicidade, habilitação irregular da empresa vencedora, e ausência de informações essenciais sobre o objeto da licitação. Ficou também evidenciado que a empresa contratada não possui capacidade técnica operacional para atuar no ramo de locação de veículos de transportes escolares. Nesse sentido, 100% dos serviços foram subcontratados. Com a subcontratação ilegal, verificou-se um superfaturamento, no valor de R\$ 162.295,48. Verificou-se ainda, que todos os ônibus contratados possuem idade superior à recomendada e apenas um veículo possuía certificado de registro e licenciamento de veículo (CRLV) atualizado. A empresa contratada ainda utilizou notas fiscais e alvarás de funcionamento falsos.

**Ordem de Serviço:** 201602210

**Município/UF:** Aldeias Altas/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

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

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 39.732.340,14

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016, sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica / 0E36 - complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB - no Município de Aldeias Altas/MA.

A ação fiscalizada destina-se a assegurar a participação da União, a título de complementação, na composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de forma a garantir, no âmbito dos Estados onde o valor per capita do Fundo encontrar-se abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano, o alcance desse valor mínimo nacional.

Os exames tiveram como objetivo verificar a regularidade da execução dos recursos do Fundeb, pelos gestores do município, contemplados com recursos de complementação da União, num total de R\$ 39.732.340,14, em conformidade com os percentuais de, no mínimo, 60% para salários de profissionais da educação e até 40% para manutenção e desenvolvimento do Ensino, em especial quanto à elegibilidade dos gastos e, ainda, comprovar a instituição e a atuação de instância de Acompanhamento e Controle Social no Município, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Despesas incompatíveis com o objeto do Fundeb, no montante de R\$ 1.219.877,39**

#### **Fato**

O Município de Aldeias Altas/MA, de acordo com demonstrativos emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), recebeu à conta do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério da Educação – Fundeb o valor total de R\$ 39.732.340,14, no período de janeiro de 2015 a junho de 2016.

Mediante análise das despesas realizadas, no referido período, constatou-se que os recursos do Fundeb não foram empregados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental público, como determinam os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96, considerando que foram verificados pagamentos de despesas inelegíveis, no montante de R\$ 1.219.877,39, conforme a seguir demonstrado:

#### a) Pagamentos de despesas de exercícios anteriores.

A Secretaria de Educação do Município de Aldeias Altas-MA realizou pagamentos de contribuições previdenciárias do regime próprio de previdência social – RPPS, a cargo do ente, incidente sobre a folha de vencimentos dos profissionais do magistério da rede municipal de ensino, referente aos meses de junho a dezembro/2014, inclusive 13º salário – Fundeb 60%. Além disso, realizou despesas com seguro DPVAT e com contas de consumo de energia elétrica, referente a exercícios anteriores, consoante discriminado a seguir:

*Tabela 01: Despesas de exercícios anteriores.*

Data	Empenho	Credor	Descrição	Valor(R\$)
09/02/2015	0209 00003	FPS-Fundo de Previdência Social do Município de Aldeias Altas/MA	Contribuições previdenciárias do RPPS incidente sobre folha de vencimentos dos professores do magistério, referente aos meses de junho a dezembro de 2014, inclusive 13º salário.	683.056,82
16/06/2016	0616 00001	DETTRAN-MA	Pagamento de seguro dpvat, correspondentes aos veículos ônibus escolares, referente ao ano de 2015.	1.478,88
13/01/2015	0113 00001	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de novembro de 2014	8.799,69
20/01/2016	0120 00001	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de novembro de	10.529,45

Data	Empenho	Credor	Descrição	Valor(R\$)
			2015	
			Total	703.864,84

Fonte: Prestação de Contas do Fundeb dos exercícios de 2015 e 2016.

#### b) Despesas com tarifas bancárias.

A Secretaria Municipal de Educação, utilizando recursos do Fundeb, realizou despesas com tarifas bancárias incidente sobre serviços de recepção, processamento eletrônico e pagamento da folha de vencimentos dos servidores municipais, conforme demonstrado a seguir:

*Tabela 02: Despesas com tarifas bancárias.*

Data	Nota de Empenho/Liquidação	Credor	Valor(R\$)
27/02/2015	0227 0012	Banco do Brasil SA- taxas	6.500,00
30/03/2015	0330 0031	Banco do Brasil SA- taxas	2.500,00
30/04/2015	0430 0025	Banco do Brasil SA- taxas	3.000,00
29/05/2015	0529 0029	Banco do Brasil SA- taxas	2.500,00
30/06/2015	0630 0025	Banco do Brasil SA- taxas	3.500,00
03/09/2015	0903 0011	Banco do Brasil SA- taxas	2.500,00
29/02/2016	0229 0019	Banco do Brasil SA- taxas	3.500,00
30/03/2016	0330 0023	Banco do Brasil SA- taxas	3.500,00
29/04/2016	0429 0021	Banco do Brasil SA- taxas	4.000,00
31/05/2016	0531 0006	Banco do Brasil SA- taxas	4.500,00
20/06/2016	0620 0007	Banco do Brasil SA- taxas	4.500,00
Total			40.500,00

Fonte: Extratos bancários das contas do Fundeb (Banco do Brasil, Conta 8554-5 Agência 1259-9) e Prestação de Contas do Município dos exercícios de 2015 e 2016.

#### c) Despesas com juros e multas.

A Secretaria Municipal de Educação, utilizando recursos do Fundeb, realizou despesas com pagamentos de juros e multas, sobre recolhimentos em atraso do INSS retido incidente sobre as folhas de vencimentos dos servidores da rede municipal de ensino, conforme demonstrado a seguir:

*Tabela 03: Despesas com juros e multas.*

Data	Nota de Empenho/Liquidação	Descrição	Valor(R\$)
28/04/2015	0428 0006	GPS competência de out/13	528,13
08/05/2015	0511 0009	GPS competência de jun/14	286,74
08/05/2015	0511 0011	GPS competência de jun/14	512,67
30/06/2015	0603 0007	GPS competência de jul/ago/14	572,12
03/06/2015	0603 0008	GPS competência de jul/ago/14	954,63
25/06/2015	0625 0006	GPS competência de set/out/14	536,05
25/06/2015	0625 0008	GPS competência de set/out/dez/14	1.225,88
03/02/2016	0203 0002	GPS competência de jan/mar/jul/ago/set/out/nov/dez/13º/15	13.437,20
03/02/2016	0203 0003	GPS competência de jul/ago/15	13.078,42
17/06/2016	0617 0002	GPS competência de jan/fev/mar/abr/16	4.566,59
17/06/2016	0617 0001	GPS competência de	295,85

Data	Nota de Empenho/Liquidação	Descrição	Valor(R\$)
		jan/fev/mar/abr/16	
		Total	35.994,28

Fonte: Extratos bancários das contas do Fundeb (Banco do Brasil, Contas 10.105-2 e 8554-5, Agência 1259-9) e Prestação de Contas do Município dos exercícios de 2015 e 2016.

d) Despesas com pagamento de auxílio transporte para professores custeadas com a parcela dos 60% dos recursos do Fundeb.

Constataram-se despesas com auxílio transporte sendo custeadas com a parcela dos 60% dos recursos do Fundeb. No entanto, tais despesas podem ser custeadas apenas com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, visto que são classificadas como despesas indenizatórias e não remuneratórias.

*Tabela 04: Despesas de auxílio transporte custeadas com a parcela dos 60%.*

Data	Nota de Empenho/Liquidação	Descrição	Valor(R\$)
30/01/2015	0130 0008	Auxilio Transporte do mês de janeiro/2015 (prof. estab const)	268,45
27/02/2015	0227 0009	Auxilio Transporte do mês de fevereiro/2015 (prof. estab const)	268,45
30/03/2015	0330 0009	Auxilio Transporte do mês de março/2015 (prof. estab const)	268,45
08/05/2015	0508 0005	Auxilio Transporte do mês de marco/2015	17.985,98
08/05/2015	0508 0010	Auxilio Transporte do mês de abril/2015	17.985,98
29/05/2015	0529 0012	Auxilio Transporte do mês de maio/2015 (prof. efetivos)	12.751,25
29/05/2015	0529 0013	Auxilio Transporte do mês de maio/2015 (prof. efetivos)	5.838,73
30/06/2015	0630 0011	Auxilio Transporte do mês de junho/2015 (prof. estab const)	536,90
30/06/2015	0630 0013	Auxilio Transporte do mês de junho/2015 (prof. efetivos)	5.838,73
30/07/2015	0730 0012	Auxilio Transporte do mês de julho/2015 (prof. efetivos)	13.061,03
30/07/2015	0730 0013	Auxilio Transporte do mês de julho/2015 (prof. efetivos)	5.838,73
28/08/2015	0828 0012	Auxilio Transporte do mês de agosto/2015 (prof. efetivos)	13.061,03
28/08/2015	0828 0013	Auxilio Transporte do mês de agosto/2015 (prof. efetivos)	5.838,73
29/09/2015	0929 0011	Auxilio Transporte do mês de setembro/2015 (prof. efetivos)	13.061,03
29/09/2015	0929 0012	Auxilio Transporte do mês de setembro/2015 (prof. efetivos)	5.838,73
29/10/2015	1029 0004	Auxilio Transporte do mês de outubro/2015 (diretores/coordenadores)	2.400,00
29/10/2015	1029 0012	Auxilio Transporte do mês de outubro/2015 (prof. efetivos)	5.838,73
29/10/2015	1029 0011	Auxilio Transporte do mês de outubro/2015 (prof. efetivos)	13.061,03
30/11/2015	1127 0011	Auxilio Transporte do mês de novembro/2015 (prof. efetivos)	13.061,03

Data	Nota de Empenho/Liquidação	Descrição	Valor(R\$)
30/11/2015	1127 0012	Auxilio Transporte do mês de novembro/2015 (prof. efetivos)	5.838,73
30/11/2015	1127 0004	Auxilio Transporte do mês de novembro/2015 (diretores/coordenadores)	2.400,00
29/12/2015	1229 0011	Auxilio Transporte do mês de dezembro/2015 (prof. efetivos)	13.061,03
29/12/2015	1229 0004	Auxilio Transporte do mês de dezembro/2015 (diretores/coordenadores)	2.400,00
29/12/2015	1229 0012	Auxilio Transporte do mês de dezembro/2015 (prof. efetivos)	5.838,73
29/01/2016	0129 0012	Auxilio Transporte do mês de janeiro/2016 (prof. concursados)	13.061,03
29/01/2016	0129 0013	Auxilio Transporte do mês de janeiro/2016 (prof. concursados)	5.838,73
29/02/2016	0229 0004	Auxilio Transporte do mês de março/2016 (diretores/coordenadores)	2.600,00
29/02/2016	0229 0006	Auxilio Transporte do mês de fevereiro/2016 (prof. com estabilidade)	536,90
29/02/2016	0229 0009	Auxilio Transporte do mês de fevereiro/2016 (prof. concursados)	13.061,03
29/02/2016	0229 0010	Auxilio Transporte do mês de fevereiro/2016 (prof. concursados)	5.838,73
30/03/2016	0330 0003	Auxilio Transporte do mês de março/2016 (diretores/coordenadores)	2.600,00
30/03/2016	0330 0008	Auxilio Transporte do mês de março/2016 (prof. com estabilidade)	536,90
30/03/2016	0330 0010	Auxilio Transporte do mês de março/2016 (prof. concursados)	13.959,27
30/03/2016	0330 0011	Auxilio Transporte do mês de março/2016 (prof. concursados)	6.375,63
29/04/2016	0429 0005	Auxilio Transporte do mês de abril/2016 (prof. concursados)	13.959,27
29/04/2016	0429 0006	Auxilio Transporte do mês de abril/2016 (prof. concursados)	6.375,63
29/04/2016	0429 0007	Auxilio Transporte do mês de abril/2016 (diretores/coordenadores)	2.600,00
29/04/2016	0429 0011	Auxilio Transporte do mês de maio/2016 (prof. com estabilidade)	536,90
30/05/2016	0530 0004	Auxilio Transporte do mês de maio/2016 (diretores/coordenadores)	2.600,00
30/05/2016	0530 0008	Auxilio Transporte do mês de maio/2016 (prof. com estabilidade)	536,90
30/05/2016	0530 0010	Auxilio Transporte do mês de maio/2016 (prof. concursados)	13.355,26
30/05/2016	0530 0011	Auxilio Transporte do mês de maio/2016 (prof. concursados)	6.375,63
30/06/2016	0630 0004	Auxilio Transporte do mês de junho/2016 (diretores/coordenadores)	2.600,00
30/06/2016	0630 0008	Auxilio Transporte do mês de junho/2016 (prof. com estabilidade)	536,90
30/06/2016	0630 0010	Auxilio Transporte do mês de junho/2016 (prof. concursados)	13.355,26
30/06/2016	0630 0011	Auxilio Transporte do mês de junho/2016 (prof. concursados)	6.375,63

Data	Nota de Empenho/Liquidação	Descrição	Valor(R\$)
		total	315.957,08

Fonte: Extratos bancários das contas do Fundeb (Banco do Brasil, Conta 5748-7 Agência 1259-9) e Prestação de Contas do Município dos exercícios de 2015 e 2016.

e) Despesas com tarifas de energia não vinculadas à realização dos objetivos do Fundeb.

A Secretaria Municipal de Educação, utilizando recursos do Fundeb, realizou despesas com tarifas de energia que não puderam ser atestadas na finalidade do programa, tendo em vista que os comprovantes de despesas de energia acostados na prestação de contas não discriminam os imóveis a que se referem os gastos, além da existência de contas de energia que tiveram por objeto multas, juros, correção monetária e parcelamentos de exercícios anteriores.

*Tabela 05: Despesas com tarifas de energia.*

Data	Nota de empenho	Credor	Descrição	Valor(R\$)
12/02/2015	0212 00003	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de dezembro de 2014 (vencimento em janeiro/15)	8.672,92
11/03/2015	0311 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de janeiro 2015	4.614,64
13/04/2015	0413 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de fevereiro 2015	4.706,91
11/05/2015	0511 00001	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de março 2015	5.484,51
10/06/2015	0610 00001	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de abril 2015	7.575,64
13/07/2015	0713 00001	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de maio 2015	8.135,72
11/08/2015	0811 00001	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de junho 2015	8.722,62
11/09/2015	0911 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês	8.854,41

Data	Nota de empenho	Credor	Descrição	Valor(R\$)
			de julho 2015	
13/10/2015	1013 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de agosto 2015	6.638,28
11/11/2015	1111 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de setembro 2015	9.774,31
11/12/2015	1211 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de outubro 2015	10.626,82
12/02/2016	0212 00001	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de dezembro 2015 (vencimento em janeiro de 2016)	11.074,19
11/03/2016	0311 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de janeiro 2016	8.501,52
11/04/2016	0411 00001	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de fevereiro 2016	9.117,72
11/05/2016	0511 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de março 2016	3.325,09
13/06/2016	0613 00002	CEMAR	Pagamento de fatura agrupadora das contas de consumo de energia elétrica dos prédios das redes pública municipal de ensino, referente ao mês de abril 2016	7.735,89
				Total 123.561,19

Fonte: Extratos bancários das contas do Fundeb (Banco do Brasil, Conta 8554-5 Agência 1259-9) e Prestação de Contas do Município dos exercícios de 2015 e 2016.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“a) Pagamentos de despesas de exercícios anteriores.

A CGU faz entender não ser legal o pagamento por despesas havidas no âmbito da educação básica pelo fato de terem tido fatos geradores no exercício anterior ao dos pagamentos. Desconsidera, assim, gastos obrigatórios com previdência social dos professores, energia elétrica de escolas, e seguro DVPAT de ônibus escolares.

As regras materiais, relacionadas com os objetivos ou resultados a serem buscados na educação básica nada dizem sobre referida proibição. Pela leitura do art. 71 da Lei nº 9.394/96, apresentado abaixo, não se extrai qualquer entendimento que possa considerar que as despesas havidas acima não pudessem ser realizadas no âmbito do Fundeb.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precípuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médica-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Também a Lei do Fundeb, tratando expressamente das proibições no uso de recursos do Fundo, apenas considerou:

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

Assim, não se pode ter por ilícito um gasto que, em seu conteúdo, concorreu para a manutenção do ensino básico e valorização dos profissionais do magistério. Entendimento contrário seria prestigiar em demasia um formalismo, violando, inclusive, o Princípio do Enriquecimento sem Causa, a que toda a Administração Pública também está submetida.

b) Despesas com tarifas bancárias.

Será feita solicitação ao Banco para que restitua os valores indevidamente pagos, bem como manifestação no sentido de evitar futuras cobranças, observando-se a Resolução FNDE 44, DE 25/08/2011.

c) Despesas com juros e multas.

O Município fará levantamento pormenorizado da situação, buscando identificar suas causas, com o objetivo de evitar futuras ocorrências da mesma natureza.

d) Despesas com pagamento de auxílio transporte para professores custeadas com a parcela dos 60% dos recursos do Fundeb.

O Município fará levantamento pormenorizado da situação, buscando identificar suas causas, com o objetivo de evitar futuras ocorrências da mesma natureza.

e) Despesas com tarifas de energia não vinculadas à realização dos objetivos do Fundeb.

A CGU considera que os talões de cobrança de tarifa de energia elétrica não foram suficientemente claros a demonstrar os imóveis relacionados ao consumo de energia. Verificamos que tal problema tem por causa primária a forma de elaboração dos talões por parte da prestadora dos serviços de energia elétrica. Faremos gestões junto à referida prestadora noticiando o problema apontado pela CGU, com o objetivo de melhorar a qualidade da informação”.

### **Análise do Controle Interno**

Em relação ao pagamentos de despesas de exercícios anteriores, a proibição de tais despesas decorrem da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que traz no art. 21 que “*os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394,16 de 20 de dezembro de 1996.*” e do Manual de Orientação do Fundeb, produzido pelo FNDE, que afirma de forma categórica, no item 4.2, que “*os recursos do Fundo não podem ser aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em despesas de exercícios anteriores, ainda que relacionadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica.*”

Quanto às demais despesas (tarifas bancárias, despesas com juros e multas, auxílio transporte para professores custeadas com a parcela dos 60% dos recursos, e tarifas de energia não vinculadas à realização dos objetivos do Fundeb), o gestor não questiona a inelegibilidade das mesmas com o objeto do Fundeb, mas apenas anuncia a adoção de providências no sentido de que tais despesas não mais ocorram. No entanto, não apresenta quaisquer documentos que comprovam ou garantam a adoção das providências anunciadas.

#### **2.2.2. Movimentações financeiras em desacordo com o decreto nº 7.507/2011**

##### **Fato**

No período em exame, a conta bancária única e específica que recebeu os créditos do Fundeb foi a seguinte: Agência 1259-9, conta corrente 8554-5 PM Aldeias Altas –FEB, Banco do Brasil S/A.

A partir da análise da referida conta, verificou-se que os pagamentos das despesas geradas pelas ações da educação básica municipal ocorreram, na maioria dos casos, por meio de transferência eletrônica para oito contas bancárias da Prefeitura, que acumularam créditos no valor de R\$ 31.962.080,00.

*Tabela 06 - Movimentação bancária dos recursos do Fundeb da conta única e específica para as demais contas correntes – 2015 e de janeiro a junho de 2016.*

Mês	Conta corrente							17947-7
	10128-1	10105-2	5057-1	5748-7	6280-4	15153-x	31027600-4	
jan/15		384.200,0	176.127,1					
fev/15	16.000,0	2.425.000,0	1.718,60	492.496,15	50.000,0		58.176,93	
mar/15		1.454.000,0	3.291,19	246.703,86			58.097,84	
abr/15		3.340.000,0	8.944,25	357.977,55			60.565,91	
mai/15		350.000,0	8.701,18	359.228,09		10.800,0	63.609,69	
jun/15		2.023.000,0	9.005,04	419.347,85			62.782,46	111.000,0
jul/15		154.000,0	8.371,83	349.280,91			133.574,20	
ago/15		2.679.500,0	9.778,05	355.623,34				
set/15		352.500,0	8.882,48	141.394,37			66.620,05	
out/15		1.628.000,0	8.343,60	138.293,64			64.596,83	
nov/15		555.000,0	35.382,69	140.643,15			63.353,52	
dez/15		1.125.000,0	59.045,43	228.143,67			126.491,47	30.000,00
jan/16		2.135.000,0	16.542,45	158.949,71				
fev/16		1.880.000,0	50.347,36	166.327,73			63.089,23	70.000,00
mar/16		1.184.000,0	33.473,30	165.948,04			126.239,01	
abr/16		1.000.000,0	8.912,20	152.030,31				60.000,00
mai/16		850.000,0	20.968,74	605.025,91			62.183,98	
jun/16		1.363.000,0	13.207,20	701.767,71			62.473,92	
Subtotal		24.882.200,0	481.042,7	5.179.182,0	50.000,0	10.800,0	1.071.855,0	271.000,0
						Total	R\$ 31.962.080,00	

Fonte: Extrato bancário do exercício de 2015 e 2016.

Diante do exposto acima, constata-se:

- a) Ausência, na documentação disponibilizada, de ato formal que justifique a necessidade operacional da existência de várias contas bancárias para a movimentação dos recursos do Fundeb;
- b) Todas as contas correntes que movimentam recursos do Fundo pertencem à mesma agência do Banco do Brasil S/A, localizada no próprio município Aldeias Altas-MA, situação que não guarda nenhuma similaridade com outros municípios maranhenses de pequeno porte carentes de unidades bancárias oficiais. Nesses casos, os gestores municipais

utilizam-se da capilaridade de determinados bancos privados para, geralmente, efetuarem o pagamento da folha de pagamento, mediante transferência eletrônica dos recursos do Fundeb;

c) Geração desnecessária de despesas bancárias. No período em análise - situação já tratada em ponto específico deste Relatório - as despesas com tarifa bancária somaram R\$ 40.500,00.

4) Por fim, com as contas bancárias descentralizadas, há a dificuldade do controle administrativo-financeiro das movimentações bancária dos recursos do Programa.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“A adoção de várias contas na gestão dos recursos faz parte natural do gerenciamento financeiro, que ocorre em respeito aos diversos tipos de gastos que envolvem o manejo de recursos do Fundeb, como bem sabe a CGU, não havendo qualquer ilicitude no procedimento. O referido Decreto, por sua vez, teve por finalidade regulamentar a forma em que os recursos devem ser utilizados, regra geral por transferência eletrônica, situação atendida pelo Município.

O problema das tarifas bancárias será tratado oportunamente junto ao Banco do Brasil, solicitando-se devoluções.”.

#### **Análise do Controle Interno**

A ilicitude da criação de várias contas correntes para gerir os recursos do Fundeb provém do art.2º do Decreto nº 7.507/2011, que reza que: “os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais”. Além disso, o gestor não comprova a necessidade operacional da existência de várias contas bancárias para a movimentação dos recursos do Fundeb. Em relação a geração desnecessária de tarifas bancárias, o gestor não apresentou comprovantes das providências tomadas.

#### **2.2.3. Pagamentos efetuados à profissionais não localizados nas escolas**

##### **Fato**

Mediante visita às escolas municipais de Aldeias Altas-MA, constatou-se que os profissionais da Educação Básica, a seguir relacionados, constantes da folha de pagamento do Fundeb, exercícios 2015 e 2016, não exerceram função, nas respectivas escolas, durante o período especificado, conforme resultado de entrevistas com diretores e/ou professores das respectivas escolas.

*Tabela 07: Relação dos profissionais não localizados (Folha 60%).*

Escola	Profissional (CPF)	Cargo	Valor Recebido 2015	Valor Recebido 2016
U.E. Vidigal Rodrigues Filho	***.810.403-**	Professora	-	R\$ 13.652,79

Escola	Profissional (CPF)	Cargo	Valor Recebido 2015	Valor Recebido 2016
U.E. Vidigal Rodrigues Filho	***.312.893-**	Professora	R\$ 6.524,64	R\$ 2.428,80
U.E. Vidigal Rodrigues Filho	***.549.223-**	Professor	R\$ 7.038,00	.
U.E. Antonieta Castelo	***.160.663-**	Professor	R\$ 18.090,74	R\$ 9.708,11
E.M. Desidério Alves	***.163.823-**	Professor	-	R\$ 809,60
Total			R\$ 31.653,88	R\$ 26.599,30

Fonte: Prestação de Contas Fundeb – exercícios 2015 e 2016.

*Tabela 08: Relação dos profissionais não localizados (Folha 40%).*

Escola	Profissional (CPF ou iniciais do nome)	Cargo	Valor Recebido - 2015	Valor Recebido - 2016
U.E. Antonieta Castelo	E. da C. B.	A.O.S.G	R\$ 8.226,39	R\$ 4.478,50
U.E. Antonieta Castelo	M. de J. R. de O.	Merendeira	R\$ 7.371,69	R\$ 3.779,45
U.E. Antonieta Castelo	***.345.513-**	A.O.S.G	-	R\$ 3.721,25
U.E. Antonieta Castelo	***.183.923-**	A.O.S.G	R\$ 5.351,20	R\$ 3.134,20
U.E. Antonieta Castelo	I. da C. R.	Ag. Administrativo	R\$ 3.029,14	R\$ 783,82
E.M. Filomena Costa	R de J. R. de S.	A.O.S.G	R\$ 7.922,03	R\$ 4.979,07
Total			R\$ 31.900,45	R\$ 20.876,29

Fonte: Prestação de Contas Fundeb – exercícios 2015 e 2016.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“A situação indica existir possíveis falhas na atualização de dados das folhas de pagamentos. O fato de referidos profissionais não terem sido encontrados nas escolas não autoriza concluir pela inexistência dos mesmos atuando na educação básica do município.

O Município fará uma revisão geral nos dados das folhas de pagamentos levantando as situações inadequadas, fazendo os devidos ajustes.”.

### **Análise do Controle Interno**

O gestor alega que somente pelo fato de não terem sido encontrados nas escolas não se pode concluir que os profissionais listados pela CGU não estão atuando na educação básica do município, no entanto, não apresenta documentos (listas de frequência, folhas de ponto) que pudessem comprovar que tais profissionais estão efetivamente trabalhando.

#### **2.2.4. Existência de professores leigos**

##### **Fato**

O Gestor, em atenção à demanda da CGU, apresentou, por meio do Ofício nº 99/2016/SEMED, de 02 de agosto de 2016, relação contendo nomes de 39 professores leigos

em atividade na educação básica, todos com grau de formação ensino médio/magistério, sendo que oito atuam no ensino fundamental (6º ao 9º ano), em desacordo com o art. 62, da Lei 9.394/1996, alterada pela Lei nº 12.056/2009, que admite a formação mínima em nível médio, na modalidade Normal, apenas para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental.

*Quadro 01. Relação de professores leigos que lecionam de forma irregular.*

Profissional (CPF ou iniciais do nome)	Lotação	Séries que leciona	Formação
***.315.553-**	E.M. Filomena Costa	6º ao 9º ano	Ensino médio
***.786.723-**	E.M. São José I	6º ao 9º ano	Ensino médio
***.905.923-**	E.M. José Possedome	6º ao 9º ano	Ensino médio
***.551.343-**	U.E. Vidigal Rodrigues Filho	6º ao 9º ano	Ensino médio (cursando Lic. Em Matemática)
***.907.333-**	U.E. Vidigal Rodrigues Filho	6º ano	Ensino médio (cursando Lic. Em Matemática)
***.457.383-**	U.E. Vidigal Rodrigues Filho	6º e 7º ano	Ensino médio (cursando Lic. Em Ed. Física)
***.660.843-**	U.E. Vidigal Rodrigues Filho	7º e 9º ano	Ensino médio (cursando Lic. Em Ed. Física)
***.699.293-**	U.E. Vidigal Rodrigues Filho	6º	Ensino médio (cursando Lic. Em Ed. Física)

Fonte: Relação de escolas e funcionários que fora disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA.

Ressalte-se também que não ficou comprovado que os referidos professores já concluíram o ensino médio na modalidade normal.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU pode perceber que o número de professores na situação inadequada é pequeno. O Município já vem se programando para adoção de medidas futura para correção do problema, que necessariamente passa por questões relacionadas à disponibilidade de recursos.”.

### **Análise do Controle Interno**

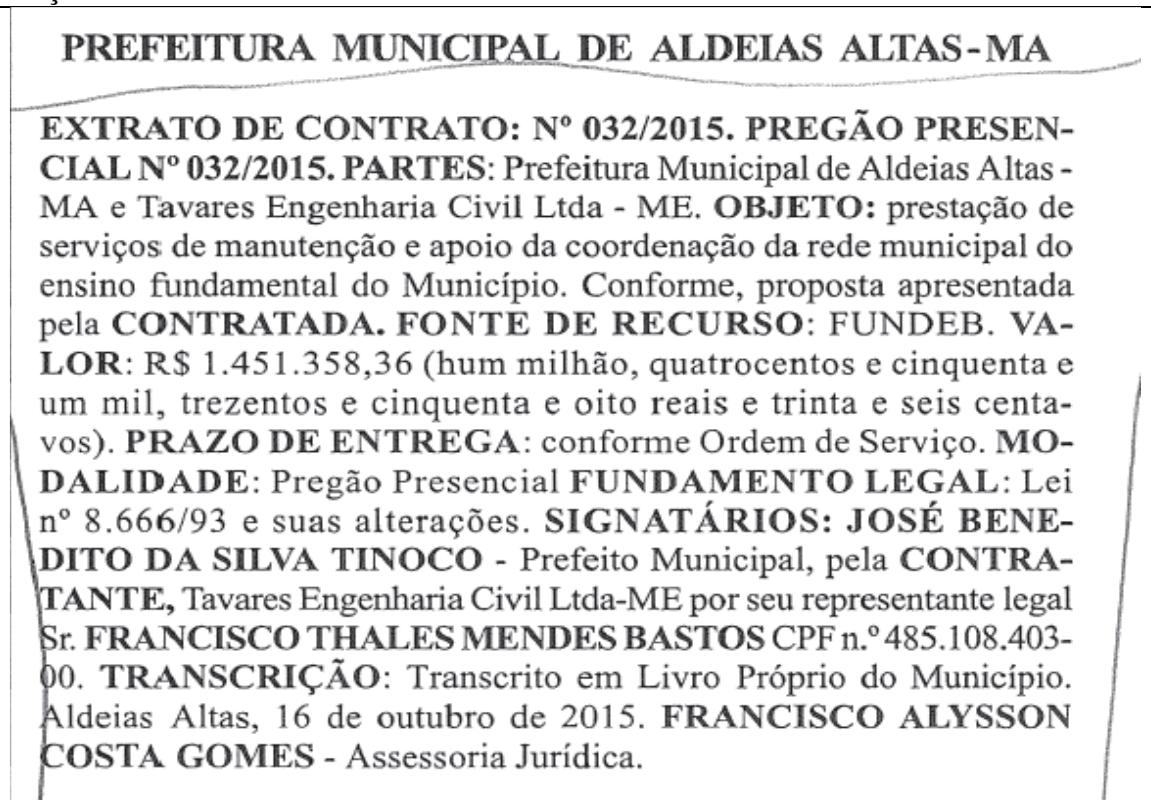
O gestor admite a impropriedade detectada ao passo que anuncia a adoção de medidas futuras para mitigação do problema. No entanto, não informa as providências que irá tomar tampouco apresenta documentos que garantam ou comprovem a efetivação das mesmas.

#### **2.2.5. Favorecimento na contratação de empresa para prestação de serviços de apoio e manutenção**

## Fato

A Prefeitura Municipal de Aldeias Altas-MA celebrou, em 16 de outubro de 2015, com a empresa Tavares Engenharia Civil Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 08.247.288/0001-55, o Contrato de nº 32/2015 (Fundeb), inicialmente no valor de R\$1.451.358,36, com o objetivo de proporcionar manutenção e apoio à Secretaria Municipal de Educação do Município por meio de contratação de 348 pessoas para exercerem as atividades de apoio operacional básico, com uma jornada de oito horas diárias e quarenta semanais durante o período de três meses, com possibilidade de prorrogação por iguais e sucessivos períodos até o limite de sessenta meses, com salário médio mensal de aproximadamente R\$788,00 e custo per capita mensal, incluindo os encargos trabalhistas, de R\$ 1.410,00, conforme extrato do contrato, demonstrado a seguir:

*Figura 01 – Publicação extrato do contrato no Diário Oficial do Estado do Maranhão, edição de 16 de novembro de 2015.*



No entanto, constatou-se que os serviços contratados pela Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, objeto do contrato nº 32/2015, apresenta irregularidades/impropriedades que indicam a montagem e simulação de competitividade do certame, com vistas a favorecer à contratação da empresa Tavares Engenharia Ltda., consoante evidências relacionadas a seguir:

- 1) Imprecisão na definição do objeto da licitação.

Pela análise ao edital do processo licitatório em epígrafe, tanto na *Cláusula 1. Do objeto*, quanto no *Termo de Referência* (Anexo 1), constatou-se que o edital não traz uma definição

precisa, suficiente e clara do objeto, em desconformidade com Lei nº 8.666/93, art. 40, I, e Decreto nº 3.555, art. 11, II. A descrição do objeto da presente licitação é genérica: “*Contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção e apoio da administração pública municipal*”.

No Edital e seus anexos não constam informações sobre as especificações do referido objeto, tais como: a descrição detalhada dos serviços a serem executados e das metodologias de trabalho; não especifica os postos de trabalho (cargos) e locais onde serão prestados os serviços; não informa se foram realizados estudos de dimensionamento dos serviços a serem realizados, quantificando quantos funcionários seriam suficientes para o cumprimento das atividades com qualidade e qual a carga horária necessária; não especifica quais os requisitos necessários que os funcionários alocados pela contratada devem ter para exercerem as atividades propostas (qualificações profissionais); e não estipula os resultados esperados com a execução do serviço.

2) Publicação e divulgação ineficientes:

Nos autos do processo não constam as publicações do edital na internet, em desacordo com o disposto no Decreto nº 3.555/00, Anexo I, art. 11, I. Verificou-se ainda que no edital do processo licitatório em epígrafe não consta a informação de meios de comunicação à distância (telefone ou e-mail) por meio dos quais pudessem ser fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação. Havia apenas a possibilidade pela via presencial na sede da Prefeitura.

3) Peças do processo não condizentes com o objeto licitado.

Constatou-se que vários documentos presentes nos autos do processo ora analisado não têm relação com o objeto do Pregão Presencial nº 032/2015. As incongruências detectadas têm relação com: descrições de objetos diferentes do licitado; referência a outros municípios que não o de Aldeias Altas/MA; e principalmente a validação de valores na sessão de julgamento da licitação divergente da constante nas propostas de preços apresentada pela única empresa participante do certame, a saber:

3.1. No edital há uma “Justificativa para Realização do Pregão Presencial” em que cita, no segundo parágrafo, que o objeto da licitação seria a “*Contratação de empresa para fornecimento e serviços de instalação de links de internet banda larga para o município*”, diferentemente da solicitação de autorização para realização de licitação feita pela área técnica ao Prefeito e por este autorizada, e que nesse caso é a “*Contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção e apoio da administração pública municipal*”.

*Figura 02: Edital nº 032/2015 - Justificativa para realização da licitação.*

<b>JUSTIFICATIVA PARA REALIZAÇÃO DO PREGÃO PRESENCIAL</b>	Rubrica: 
<p>Como se sabe ao promover pregão presencial à Administração proporciona aos interessados, na sessão, a oportunidade de discutir, sanar dúvidas e esclarecer pontos importantes e controversos à licitação e impossíveis de serem debatidos no curso de uma sessão eletrônica.</p>	
<p>No tocante ao objeto licitado, “<i>Contratação de empresa para fornecimento e serviços de instalação de links de internet banda larga para o município</i>”, bens necessários, indispensáveis e</p>	

3.2. O Termo de Referência (anexo 1 do edital), em seu *item 2. Justificativa*, faz menção à “sociedade ribamarense” em clara menção a outro município maranhense (São José de Ribamar).

*Figura 03: Edital nº 032/2015 Anexo 1 ao Termo de Referência - Item 2 – Justificativa.*

2. JUSTIFICATIVA.

2.1. Decorre da necessidade de dotar a máquina pública, através da atuação de terceiros, de um pool de prestação de serviços fora de sua área de atuação, mas que garantam que as ações públicas apresentem resultados mais concretos para a sociedade ribamarense. Permitindo que a Prefeitura Municipal detenha maior capacidade de movimentação e funcionamento, coibindo e evitando desvios de função dos servidores públicos.

3.3. A Ata de Sessão Pública de Julgamento do Pregão nº 32/2015 está em desalinho com a proposta de preços apresentada pela única empresa participante do certame. Na Ata em epígrafe há a informação que a proposta apresentada pela empresa foi de R\$ 747.300,00 e que após a fase de lances foi alterada para R\$ 736.800,70. Ocorre que a Tavares Engenharia Ltda., única empresa participante do certame, apresentou a proposta de preços no montante de R\$ 2.210,402,00, incluindo os serviços a serem prestados para a Secretaria Municipal de Educação (R\$ 1.451,358,36), Secretaria Municipal de Saúde (R\$ 275.257,62) e Secretaria Municipal de Administração (R\$ 483.786,12).

*Figura 04: Ata de Sessão Pública de Julgamento do Pregão nº 32/2015\_Trecho da Ata de Sessão Pública do julgamento.*

membros da CPL presentes. O Pregoeiro em prosseguimento passou a abertura do envelope nº 01 - “Proposta de Preços”, colocando à disposição dos presentes para exame, determinou que as mesmas rubricassem a proposta apresentada, o que foi feito. O Pregoeiro passou a análise e julgamento da proposta em observância ao disposto no edital e especificações constantes no termo de referência. Após análise detalhada, a proposta apresentada foi aceita, sendo registrada o valor mensal de R\$ 747.300,00 (setecentos e quarenta e sete mil e trezentos reais), e foi aberta a fase de lances. O representante da empresa ofertou lance no valor mensal de R\$ 736.800,70 (setecentos e trinta e seis mil, oitocentos reais e setenta centavos), ato continuo, foi aberto o envelope nº 02 -

*Figura 05: Trecho da proposta de preços da empresa Tavares Engenharia Ltda.:Fls. 182, do processo licitatório nº 032.*

Proposta de Preços: valor total: R\$ 2.210.402,10 Dois Milhões e Duzentos e Dez Mil e Quatrocentos e Dois Reais e Dez Centavos.  
Prazo de validade da proposta: 60 DIAS.  
Prazo de execução dos serviços: 03 (três) meses.  
Condições de pagamento: CONFORME CONTRATO.  
Dados Bancários: (BANCO DO BRASIL, AG 3140-2, C/C 24946-7)

4. Cláusulas do edital não cumpridas pela empresa Tavares Engenharia Ltda.

Verificou-se que o objeto do Pregão nº 32/2015 foi adjudicado à empresa Tavares Engenharia Ltda. e o processo licitatório homologado pelo gestor municipal da Prefeitura de Aldeias Altas/MA apesar de a referida empresa ter descumprido regras do edital que tinham o condão de inabilitá-la e desclassificá-la, como a não apresentação de atestado de capacidade técnica para comprovação da execução de serviços compatíveis com o objeto da licitação em epígrafe, conforme enunciado em várias cláusulas do edital, a seguir transcritas:

*Figura 06: Edital do Pregão nº 32/2015 - Cláusula 2. Das condições da participação.*

**2 - DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO**

2.1 - Poderão participar deste Pregão os interessados que tenha ramo de atividade pertinente ao objeto licitado e que atenderem a todas as exigências, inclusive quanto à documentação e requisitos de classificação das propostas, constante deste Edital e seus Anexos.

*Figura 07: Edital Pregão nº 32/2015 - Cláusula 6. Dos documentos de habilitação.*

m) 01 (um) atestado, no mínimo, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que a licitante executou ou executa serviços compatíveis com o objeto deste Pregão. O atestado deverá ser impresso em papel timbrado constando seu

*Figura 08: Termo de Referência do edital do Pregão nº 32/2015 (anexo 1).*

3.2. A empresa comprovará mediante atestado de capacidade técnica emitida igual, ou por pessoas jurídica de direito público ou privado, que tenha realizado serviço similares ao relacionado ao objeto da licitação.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“1) Imprecisão na definição do objeto da licitação.

Os serviços contratados eram de natureza simples, comum, usual, não era necessário estabelecer tantos detalhes como sugere a CGU. Basta uma rápida verificação nos valores de referência pelos postos de trabalhos contratados para se perceber isso. Acrescentamos que o certame não sofreu impugnação por parte de interessados.

2) Publicação e divulgação ineficientes:

A praxe administrativa é fazer a publicação nos moldes da Lei nº 8.666/1993 e disponibilização do edital na sede da Prefeitura, como bem atestou a CGU. Outras formas de divulgação, apesar de importantes, são limitadas pela capacidade de infraestrutura, principalmente com a Internet, que é precária no Município.

3) Peças do processo não condizentes com o objeto licitado.

Os erros apontados em face de “descrições de objetos diferentes do licitado; referência a outros municípios que não o de Aldeias Altas/MA; e principalmente a validação de valores na sessão de julgamento da licitação divergente da constante nas propostas de preços apresentada pela única empresa participante do certame” podem ser tributados a meros erros formais da equipe de licitação na elaboração e juntada de documentos. Mesmo assim, o Município instaurará procedimento interno para apuração dos fatos e, sendo o caso, aplicação de penalidades.”

### **Análise do Controle Interno**

Em relação ao item 1, somente a alegação que os serviços são “comuns” não atende a necessidade de definição precisa do objeto da licitação. O gestor não apresentou as especificações dos postos de trabalho e locais onde serão prestados os serviços, tampouco estudos de dimensionamento dos serviços a serem realizados, de forma a mensurar o quantitativo de funcionários necessários para o cumprimento das atividades, o que impediria incertezas quanto à ideal formatação do objeto a ser contratado.

Quanto ao item 2, a alegação do gestor que a ausência de publicação do edital na internet se deve a precariedade de internet no município não se sustenta, tendo em vista que a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA manteve contrato de prestação de serviços com uma empresa de informática, custeado com recursos do Fundeb, para fornecimento de acesso à internet, via rádio banda larga 24 horas por dia, ao longo do exercício de 2015.

Em relação ao item 3, o gestor atribui as falhas detectadas a erros formais da equipe de licitação ao passo que anuncia a instauração de procedimento interno para a apuração dos fatos, no entanto, não apresenta comprovantes das providências tomadas.

Em relação ao item 4, o gestor não apresentou justificativas para as cláusulas do edital não cumpridas pela empresa Tavares Engenharia Ltda.

### **2.2.6. Pagamentos efetuados por serviços de manutenção e apoio não executados pela empresa contratada, no valor de R\$ 2.162.909,00**

#### **Fato**

Os exames com vistas a verificar a regularidade na execução do contrato nº 32/2015 (Fundeb), celebrado entre a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas-MA e a empresa Tavares Engenharia Civil Ltda., inscrita no CNPJ sob o nº 08.247.288/0001-05, inicialmente no valor de R\$1.451.358,36, com o objetivo de proporcionar manutenção e apoio à Secretaria Municipal de Educação desse Município por meio de contratação de 348 pessoas para exercerem as atividades de apoio operacional básico, com uma jornada de oito horas diárias e quarenta semanais durante o período de três meses, resultou na constatação de que os referidos serviços não foram executados, conforme demonstrado a seguir:

- 1) Serviços de apoio e manutenção operacional não demandados e desconhecidos da Secretaria de Educação de Aldeias Altas/MA.

Por meio de Termo de Declaração prestado pela Secretaria de Educação do Município de Aldeias Altas –MA (CPF nº \*\*\*.707.733-\*\*), em 2 de agosto de 2016, a mesma declarou que não tem conhecimento da existência de funcionários terceirizados de empresa contratada pela Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA prestando serviços de apoio operacional na Secretaria de Educação do Município nos exercícios de 2015 e 2016. A Secretaria de

Educação afirmou que durante estes exercícios não houve funcionários terceirizados, mas tão somente o trabalho de funcionários efetivos e contratados, pagos diretamente pela Prefeitura, sem a intermediação de empresas. Além disso, declarou que não conhece a empresa Tavares Engenharia Civil Ltda e que a Secretaria de Educação do Município não demandou a contratação da referida empresa para a prestação de serviços de manutenção e apoio operacional básico, referente ao Pregão Presencial nº 32/2015, vencido pela empresa Tavares Engenharia Civil Ltda., CNPJ nº 08.247.288/0001-05.

2) Serviços de apoio e manutenção operacional não reconhecidos pelos profissionais que atuam nas escolas.

A CGU visitou dezessete escolas do município de Aldeias Altas/MA, incluindo as três maiores em termos de alunos matriculados (U. E.Antonieta Castelo, U.E. Padre Antônio Ferrareis, e U.E. Vidigal Rodrigues Filho), onde foram aplicados questionários com os diretores/professores, dentre as questões abordadas, foi solicitado informações sobre os profissionais da educação que atuaram nos exercícios de 2015 e 2016. Ocorre que todos os entrevistados de todas as escolas envolvidas afirmaram que não houve profissionais terceirizados/mão de obra temporária pagos por empresa terceirizada que atuaram nas escolas nos exercícios de 2015 e 2016.

3) Quantidade de funcionários da Tavares Engenharia Civil Ltda., CNPJ nº 08.247.288/0001-05, insuficientes para execução do Contrato nº 32/2015.

Em consulta à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), verificou-se que a empresa Tavares Engenharia Civil Ltda. possuía, ao final do exercício de 2015, apenas quatro funcionários cadastrados, quantidade incompatível com as 348 pessoas necessárias para exercerem as atividades de apoio operacional básico na Secretaria de Educação do município, e que deveriam possuir vínculo empregatício formal com a referida empresa, conforme previsão do Contrato nº 32/2015, a saber:

*Figura 09 - Contrato nº 32/2015. Cláusula Sétima – Obrigações da contratada, fls. 217.*

- u) Manter vínculo empregatício formal, expresso, com os seus empregados, sendo responsável pelo pagamento de salários e todas as demais vantagens, recolhimento de todos os encargos sociais e trabalhistas, além de seguros e indenizações, taxas e tributos pertinentes, conforme a natureza jurídica da Contratada, bem como por quaisquer acidentes ou mal súbito de que possam ser vítimas, quando em serviço, na forma como a expressão é considerada na legislação trabalhista, ficando ressalvado que a inadimplência da Contratada para com estes encargos não transfere à Contratante a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do Contrato;

Ressalta-se que a RAIS foi consultada até o mês de dezembro de 2015, e se encontra dentro do período em que o Contrato nº 32/2015 deveria ter sido executado, visto que tanto a celebração quanto a ordem de serviço para o início da execução do contrato em epígrafe ocorreram em 16 de outubro de 2015, com prazo de execução de três meses, ou seja, até 15 de janeiro de 2016.

4) Não disponibilização de informações sobre o Contrato nº 32/2015 pela Prefeitura de Aldeias Altas-MA.

A CGU solicitou formalmente à Prefeitura de Aldeias Altas-MA as seguintes informações: Que apresentasse cópias dos termos aditivos do Contrato nº 32/2015 – (Fundeb); Que relacionasse e identificasse os empregados (terceirizados) que porventura executaram os serviços provenientes do Contrato nº 32/2015; Que informasse o responsável pela fiscalização do referido Contrato; Que apresentasse as folhas de pagamentos mensais do Contrato e cópias autenticadas das respectivas Guias de Recolhimento de Contribuições Previdenciárias (GRPS) e FGTS dos meses de competência dos serviços, consoante previsto na Cláusula Sétima, Item P, do contrato em epígrafe; e que disponibilizasse os relatórios que atestam os serviços e o grau de satisfação com os mesmos, acompanhado das notas fiscais e/ou documentos de cobrança, consoante previsto na Cláusula Sétima, Item Q, do contrato em questão. A Secretaria Municipal de Educação, por meio do Ofício nº 102/2016/SEMED, de 03 de agosto de 2016, se limitou a informar o seguinte: “(...) *não tenho como apresentar informação para esclarecer os serviços solicitados.*”

### 5) Ausência de processos de pagamentos.

Em compulsão à prestação de contas do Fundeb do período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, foram detectadas três notas fiscais que indicam que a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas-MA efetuou pagamentos à empresa Tavares Engenharia Civil Ltda., sob a égide do Contrato nº 32/2015, que totalizaram o valor líquido de R\$ 1.097.704,86, consoante detalhamento a seguir:

*Tabela 09 – Notas fiscais constantes da prestação de contas do Fundeb, referente ao Contrato nº 32/2015.*

Ordem bancária	NOTA FISCAL			ISS	IR	LÍQUIDO
	Nº	DATA	VALOR			
0985/2015	316	28/10/2015	419.837,38	20.991,87	6.297,56	392.547,95
1161/2015	332	30/11/2015	428.178,52	21.408,93	6.422,68	400.346,91
1226/2015	354	30/12/2015	326.000,00	16.300,00	4.890,00	304.810,00
			1.174.015,90	58.700,80	17.610,24	1.097.704,86

Fonte: Prestação de contas Fundeb de 2015 e 2016.

No entanto, em análise ao extrato bancário da conta específica do Fundeb (Banco do Brasil, Ag. 1259-9, Cc. 8.554-5) constatou-se que a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas-MA efetuou outros pagamentos à empresa Tavares Engenharia Civil Ltda. que não constam da prestação de contas disponibilizada à CGU. Assim, de fato, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas-MA efetuou pagamentos à empresa em epígrafe, entre novembro de 2015 a junho de 2016, que totalizam, descontados os impostos recolhidos, o montante de R\$ 2.162.909,00:

*Tabela 10 – Pagamentos realizados à empresa Tavares Engenharia Civil Ltda.*

Data	Valor
04/11/2015	299.200,00
10/11/2015	93.347,95
01/12/2015	400.346,91
31/12/2015	304.810,00
11/01/2016	121.533,47
04/02/2016	361.347,79
10/03/2016	452.340,00

31/05/2016	129.982,76
Total	2.162.909,00

Fonte – Extrato bancário conta Fundeb (BB, Ag. 1259-9, Cc. 8.554-5).

Os pagamentos em valores superiores aos originalmente estabelecidos no Contrato nº 32/2015 ocorreram devido a um suposto aditamento do contrato em epígrafe, conforme se denota pela nota de empenho, datada de 4 de janeiro de 2016, cujo valor empenhado é de R\$ 5.805.433,44.

*Figura 10 –Nota de Empenho nº 0104 00099 ficha 0627.*

<b>Credor:</b> TAVARES ENGENHARIA CIVIL LTDA	<b>CNPJ/CPF</b> 08.247.288/0001-05
<b>End:</b> RUA MARCOS MACEDO, 1333	<b>Bairro:</b> ALDEOTA
<b>Cid:</b> FORTALEZA	
Autorizamos o fornecimento dos materiais e/ou a execução dos serviços a este Orgão Municipal obedecendo as condições e especificações deste documento.	
<b>Especificação:</b>	<b>Valor</b>
VALOR QUE SE EMPENHA EM FAVOR DO CREDOR, PARA CONTRATACAO DE EMPRESA, PARA PRESTACAO DE SERVICOS DE MANUTENCAO E APOIO DA CO-ORDENACAO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL, DESTE MUNICIPIO, CONFORME PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE No. 32/2015 E PREGAO PRESENCIAL DE No. 32/2015.	5.805.433,44
<i>Valor por extenso:</i>	

Ressalta-se que a Prefeitura de Aldeias Altas/MA não disponibilizou o “Primeiro Termo Aditivo” ao Contrato nº 32/2015, que fora solicitada pela CGU, conforme Solicitação de Fiscalização Nº 2016020210-02, de 02 de agosto de 2016. Ademais, em pesquisa realizada às edições do “Diário Oficial do Estado Maranhão”, referente ao período compreendido entre janeiro e julho do ano de 2016, não foi detectada a publicação do referido aditivo, de forma que não há comprovação se tais pagamentos foram realizados com respaldo contratual.

#### 6) Pagamentos realizados sem os requisitos previstos em contrato.

Verificaram-se, em todos os processos de pagamentos que foram disponibilizados à CGU, as ausências das folhas de pagamento específica do contrato acompanhada da respectiva Guia de Recolhimento de Contribuições Previdenciárias GRPS, do FGTS do mês de competência, além do relatório atestando os serviços prestados e o grau de satisfação com os mesmos, em desacordo com o preconizado nas Cláusula Sétima, “p” e “q” e Cláusula oitava “e” e “f” do Contrato nº 32/2015, transcritos a seguir:

*Figura 11 - Contrato nº 32/2015 Cláusula Sétima.*

- p) Fornecer, mensalmente, junto à apresentação da Nota Fiscal, a Folha de Pagamento específica do Contrato e cópia autenticada da respectiva Guia de Recolhimento de Contribuições Previdenciárias (GRPS) e FGTS do mês de competência dos serviços.
- q) Apresentar mensalmente à Fiscalização do Contrato relatório que ateste os serviços e o grau de satisfação com os mesmos, a ser entregue junto ao responsável pela unidade administrativa onde os serviços foram prestados. Este relatório deve acompanhar as Notas Fiscais ou os Documentos de Cobrança;

*Figura 12. Contrato nº 32/2015 - Cláusula oitava “e” e “f”*

- e) Efetivar o pagamento à CONTRATADA dos serviços prestados, à vista das Notas Fiscais/Faturas devidamente atestadas pelo setor competente, em conformidade com as condições previstas neste contrato;
- f) Atestar as notas fiscais e faturas.

Ressalta-se que a própria Secretaria de Educação de Aldeias Altas/MA afirmou, por meio de Termo de Declaração próprio, de 3 de agosto de 2016, que atestou notas fiscais relativas a referida contratação sem saber do que se tratavam. Por fim, cabe destacar que apesar das irregularidades apontadas na fase de liquidação de despesas do Contrato nº 32/2015 os pagamentos foram realizados e autorizados pelo Prefeito Municipal/Ordenador de despesas (CPF nº \*\*\*.981.833-\*\*), pela Secretaria Municipal de Finanças (CPF nº \*\*\*.339.693-\*\*), e pela Coordenadora Especial de Finanças(CPF nº \*\*\*.178.613-\*\*).

Portanto, considerando as irregularidades apontadas no processo licitatório, item anterior deste relatório, a ausência de comprovação de capacidade e efetivo operacional para realização do serviço pela empresa contratada, as declarações prestadas pela Secretaria de Educação, e por diretores e professores, que negam a prestação dos serviços no âmbito da Secretaria de Educação e das escolas do município, além dos pagamentos realizados sem respaldo contratual e, ainda, a falha na liquidação da despesa, restou comprovado que os serviços previstos no âmbito do Contrato nº 32/2015 não foram executados, ousrossim, indicam um conluio entre a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA e a empresa Tavares Engenharia Civil Ltda. que simularam a execução de um contrato de prestação de serviços para desvio de recursos públicos, que já chega ao montante de R\$ 2.162.909,00.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Dada a gravidade e complexidade da situação apontada, o Município instaurará procedimento interno para detalhamento das ocorrências e apuração de responsabilidades.”

#### **Análise do Controle Interno**

Nota-se que a situação ainda permanece da mesma forma que foi apontada inicialmente. O gestor apenas anuncia a adoção de providências para apuração de responsabilidades, no entanto, não justifica os pagamentos efetuados à empresa Tavares Engenharia Ltda., por serviços de manutenção e apoio não recebidos, no valor de R\$ 2.162.909,00.

## **2.2.7. Pagamentos por serviços não executados em razão de reforma de escolas - desvio de recursos do Fundeb na ordem de R\$ 439.084,81.**

### **Fato**

Em março de 2015 a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA instaurou o Pregão Presencial n.º 04/2015 que teve por objeto a contratação de empresa para executar serviços de reformas em 48 escolas da zona rural. O valor global estimado da contratação foi da ordem de R\$ 875.976,18.

A licitação foi publicada em três veículos de comunicação: Jornal Pequeno (considerado de grande circulação no Maranhão), Diário Oficial do Estado do Maranhão (DOE) e Diário Oficial da União (DOU).

Apenas uma única empresa retirou o edital e participou do certame, a saber: Integral Engenharia e Construções Ltda. CNPJ 08.330.236/0001-06, com sede na Travessa Caetano Carvalho, 329 – Sala 02, Centro, Caxias/MA.

O valor contratado foi da ordem de R\$ 865.899,83, um pouco menor que o teto estimando da licitação.

A contratação em análise teve como justificativa (fl. 02 da TP 04/2015) a “*necessária preservação da estrutura das instituições de ensino, bem como promover melhor qualidade e oferecer para o estudante mais conforto, haja vista que as escolas encontram-se danificadas por fatores climáticos e por utilização, comprometendo o bem-estar dos alunos e professores.*”

A contratação e a autorização para a execução dos serviços ocorreram, no entanto, somente oito meses após a homologação do certame (fl. 226), no fim do ano letivo, em 3 de novembro de 2015.

O pagamento, por sua vez, foi efetuado no exercício subsequente, no dia 5 de fevereiro de 2016, em parcela única, no valor de R\$ 462.194,54.

Segundo a Secretaria Municipal de Educação, a diferença verificada entre o valor contratado e o pago deve-se ao número menor de escolas que foram reformadas, em um total de 22 unidades, conforme listagem abaixo:

*Tabela 1: Relação das escolas reformadas.*

Nome da Escola	Valor contratado (R\$)	Valor pago (R\$)*
Alderlene maria Lima Ferreira	13.530,15	12.853,64
Alexandre Costa	16.103,31	15.298,14
Alice Barreto da Costa Pinto	42.312,76	40.197,12
Antônio Torres	28.270,05	26.856,55
Baltazar de Almeida Lopes	16.539,91	15.712,91

Catitu	12.479,60	11.855,62
Chagas Vidigal	17.728,03	16.841,63
Desiderio Alves dos Santos	34.881,74	33.137,65
Fernanda Bacelar	41.140,79	39.083,75
Filomena Costa	20.079,94	19.075,94
Francisco Américo de Miranda	18.247,62	17.335,24
Francisco de Pinho Borges	24.371,72	23.153,13
Gonçalves Dias	15.855,81	15.063,02
Joana D'Arc	15.855,81	15.063,02
João Batista	14.778,95	14.040,00
João Belarmino Lopes	26.716,68	25.380,85
João Possedome	10.825,67	10.284,39
Boa Esperança	23.062,43	21.909,31
José Feitosa Mourão	13.979,60	13.280,62
José Miranda Lima	22.242,05	21.129,95
Juliet Rosa	19.212,32	18.251,70
Major Alfredo Ribeiro Soares	13.979,60	13.280,62
<b>TOTAL</b>	<b>462.194,54</b>	<b>439.084,81</b>

\*O Valor Pago de cada escola corresponde ao Valor Contratado deduzido 5% de ISS.

\*\*Valor líquido da Nota Fiscal n.º 54 da firma Integral Construções Ltda., já deduzido 5% de ISS.

Para as 48 escolas objeto da TP n.º 04/2015, foi previsto o mesmo tipo de serviço, em um total de 15 itens, conforme detalhado no quadro 1 a seguir:

*Quadro 1: Serviços de reformas previstos na TP nº 04/2015.*

Itens	Serviços
1	Limpeza do terreno
2	Recuperação de Reboco
3	Recomposição de arame farpado
4	Encalçoamento de beira de bica
5	Revisão geral do telhado
6	Relocação de folhas de porta
7	Recuperação de piso cimentando liso
8	Recuperação de calçada
9	Revisão de instalações elétricas
10	Pintura geral de paredes
11	Remoção de verniz sobre madeira
12	Pintura nas esquadrias
13	Colocação de fechaduras
14	Colação de dobradiças
15	Pintura do quadro negro

Fonte: Tomada de Preços nº 04/2015.

Feitas as observações acerca da contratação em análise, procede-se, na sequência, a exposição dos achados de auditora que revelam a ocorrência das seguintes irregularidades: I

- Ausência de serviços de reforma; II - Contratação de empresa meramente de “fachada”; III - Falso Atesto de Nota de Fiscal; e IV - Serviços não executados pela empresa contratada.

As evidências que fundamentam e sustentam os fatos apontados neste Relatório são constituídas, principalmente, pelas extrações de dados de sistemas corporativos do Governo Federal (Denatran, RAIS); pelas declarações tomadas a termo do proprietário da empresa Integral Ltda. e da Secretaria de Educação do Município de Aldeias Altas/MA; pelo registro

das inspeções físicas e das entrevistas concedidas pelos diretores das escolas diligenciadas pela CGU.

## **I – Ausência de reformas.**

Das vinte e duas escolas relacionadas na tabela 1, que teriam sido reformadas pela firma Integral Engenharia Ltda., nove foram alvo de procedimentos de diligências durante a semana de trabalhos de campo da CGU, a saber: UE Antônio Torres, Povoado Ingá II; UE Julieta Rosa, Povoado Tabuleiro; UE Desidério Alves dos Santos, Povoado Jatobá; UE Major Alfredo Ribeiro, Povoado São Luís; UE Baltazar de Almeida Lopes, Povoado Alegre; UE João Belarmino Lopes, Povoado Santo Antônio; UE João Possedome, Povoado Ingá; UE São João Batista, Povoado Lagoa do Mato; e UE Filomena Costa, Povoado Creoci.

As inspeções “*in loco*” e as entrevistas com diretores dessas unidades de ensino evidenciaram três situações, a saber:

- A) em uma escola nenhum serviço foi realizado;
- B) em outra escola foi identificada ocorrência de certos serviços, mas eles foram executados em julho de 2016, por operários da própria prefeitura; e
- C) nas outras sete escolas visitadas constatou-se a execução de serviços de reformas, porém, todos custeados com recursos do PDDE, sem qualquer ajuda financeira da prefeitura ou complemento do Fundeb.

### **A) Unidade Escolar que não foi reformada em 2015:**

Trata-se da UE Antônio Torres, do Povoado Ingá II. Segundo a diretora, nenhum serviço de reparo ou revisão, como pintura em paredes e troca de lâmpadas, foi providenciado em 2015 e 2016, apesar de necessários. A escola não possui, sequer, água encanada. O poço tipo “cacimbão” utilizado pela escola é usado também por animais como porcos, vacas e cachorros.

A firma Integral Engenharia Ltda. foi contratada pela prefeitura para executar serviços visivelmente ausentes na Unidade Escolar Antônio Torres, com destaque para a pintura geral de paredes, recuperação de reboco, revisão de instalações elétricas, recuperação de calçadas, remoção de verniz sobre madeira, pintura em esquadrias, substituição de folhas de porta, recuperação de piso cimentado liso, colocação de fechaduras e trincos, revisão geral do telhado, etc.

O relatório fotográfico abaixo revela o estado precário e degradante da UE Antônio Torres e a ausência dos serviços previstos no objeto da Tomada de Preços n.º 04/2015:



Vista da fachada principal da UE Antônio Torres e do poço “cacimbão”, Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.



UE Antônio Torres - Em destaque: o poço e o porco. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016

UE Antônio Torres - Em destaque: os baldes usados para retirar água do poço. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016



UE Antônio Torres – porta da entrada principal destruída. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

UE Antônio Torres - cozinha: sem água encanada. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

	
UE Antônio Torres – banheiro sem água e completamente danificado. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.	UE Antônio Torres - banheiro danificado e as paredes estão sem reboco. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

	
UE Antônio Torres - calçada da fachada - sem sinais de recuperação. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.	UE Antônio Torres - calçada dos fundos - sem sinais de recuperação. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

	
Interior da UE Antônio Torres, sem pintura – sem sinais de reforma. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.	Interior da UE Antônio Torres, sem reboco – sem sinais de recuperação. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.



UE Antônio Torres - sem interruptor de luz e energia – sem evidências de revisão elétrica. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

UE Antônio Torres - sem lâmpada ou luz – sem evidências de revisão elétrica. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

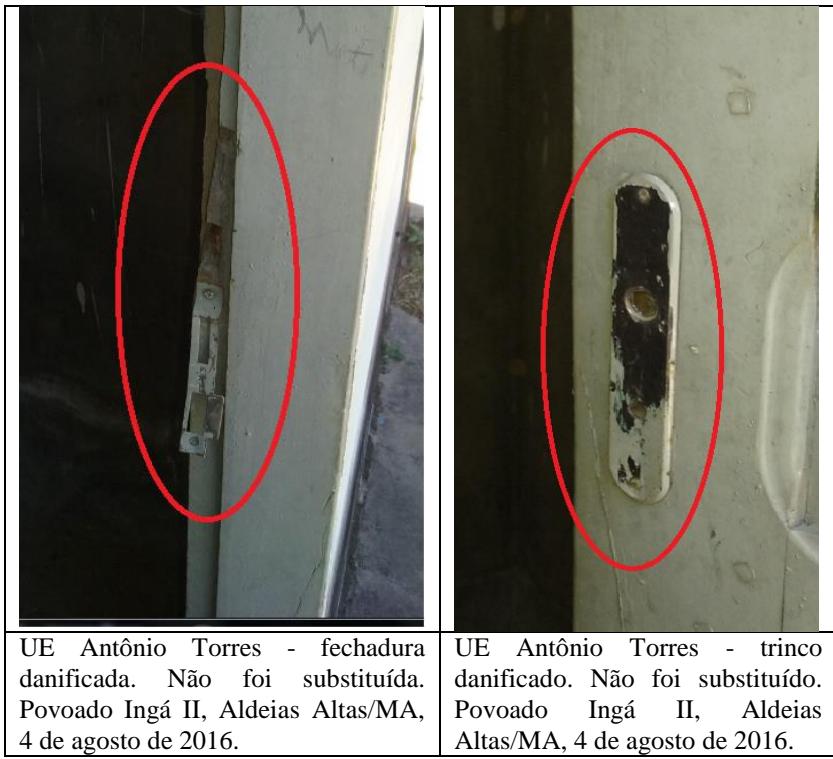


UE Antônio Torres - piso danificado - sem evidências de recuperação. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

UE Antônio Torres - telhado cheio de goteiras – sem evidências de recuperação. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.



UE Antônio Torres - Parte inferior de uma porta da escola: visivelmente danificada. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.



UE Antônio Torres - fechadura danificada. Não foi substituída. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

UE Antônio Torres - trinco danificado. Não foi substituído. Povoado Ingá II, Aldeias Altas/MA, 4 de agosto de 2016.

Diante do exposto, constata-se que nem a prefeitura, nem a firma Integral Engenharia Ltda. executaram serviços de reforma na Unidade Escolar Antônio Torres, apesar de a documentação presente na prestação de contas do Fundeb atestar e declarar o contrário:

<b>RECIBO</b> <b>Localizado na Prestação de contas do Fundeb.</b>
<u><b>RECIBO R\$ 462.194,54</b></u>
<p>Recebemos da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas /MA a importância de <u>462.194,54</u> (Quatrocentos e sessenta e dois mil cento e noventa e quatro reais e cinquenta e quatro centavos) referente ao pagamento dos serviços executados em conformidade com a fatura e nota fiscal em anexo, pelo que dou plena e geral quitação.</p> <p style="text-align: right;">Aldeias Altas/MA, .....</p> <p><u>Dados bancários:</u></p> <p>Caixa Econômica Federal Ag: 028 Op: 003 C/C: 913-7</p> <p style="text-align: right;">         INTEGRAL-Engenharia e Construções Ltda.  <i>[Signature]</i> <span style="margin-left: 20px;"><u>Ass. que os serviços foram executados</u></span>          Data: <u>04/02/2016</u>  <i>[Signature]</i>          Sec. Munic. Educação       </p>
<p>A firma Integral declara que recebeu a importância e a secretaria de educação atesta a execução dos serviços.</p>

**B) Reforma realizada, mas em julho de 2016 – sem vínculo algum com o processo de pagamento da firma Integral Engenharia Ltda.**

Trata-se da Unidade Escolar Julieta Rosa. Referida escola encontra-se em razoável estado de conservação. Nela foram identificados alguns serviços de reparo e melhorias semelhantes ao

do objeto da TP n.º 04/2015. Porém, segundo o diretor da escola, eles foram executados recentemente, entre os dias 19 e 22 de julho de 2016, e por operários da própria prefeitura. Ocorre que o pagamento da firma Integral Engenharia Ltda., foi efetuado em 5 de fevereiro de 2016, em razão de serviços que deveriam ter sido executados em 2015, e pela própria construtora contratada pela prefeitura.

O relatório fotográfico abaixo corrobora com as declarações do diretor:



Fora os serviços de pintura, reboco e revisão da instalação elétrica, nenhuma outra melhoria ou obra foi realizada na Escola Julieta Rosa. As imagens abaixo revelam a ausência do demais serviços previstos no objeto da Tomada de Preços n.º 04/2015:

	
Escola Julieta Rosa - Calçada lateral direita totalmente danificada. Aldeias Altas, 4 de agosto de 2016.	Escola Julieta Rosa – banheiro dos alunos com reboco exposto. Aldeias Altas, 4 de agosto de 2016.

Definitivamente, os serviços identificados na referida escola não podem ser associados ao objeto do contrato firmado entre a Prefeitura de Aldeias Altas/MA e a firma Integral Engenharia Ltda.

### C) Escolas reformadas com recursos do PDDE.

Os diretores das outras sete escolas visitadas pela CGU confirmaram a execução, no exercício de 2015, de determinados serviços de manutenção predial, semelhantes aos do objeto da Tomada de Preços n.º 04/2015. Porém, asseguraram que a despesa foi custeada com recursos próprios do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sem qualquer ajuda financeira da prefeitura ou complemento do Fundeb.

O PDDE é um programa federal que tem por finalidade prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica. Diferentemente do Fundeb, o PDDE é caracterizado pela autogestão. A União transfere os recursos diretamente para escolas, garantindo, assim, total autonomia sobre a gestão operacional e financeira do programa.

Segundo as entrevistas concedidas pelos diretores, cada escola contratou mão-de-obra própria (pedreiros, pintores, etc.), comprou os materiais necessários (tinta, areia, cimento, etc.) e efetuou todos os pagamentos com recursos exclusivos do PDDE.

A cópia do processo de pagamento de despesa disponibilizado pela Unidade Escolar João Possidomo, do Povoado Ingá, identifica a fonte (Programa e Conta Bancária) pagadora dos serviços:

**FRAGMENTO DA NF DA EMPRESA BELIMARITON – CONTRATADA.**

FRAGMENTO DA NF DA EMPRESA BELIMARITON – CONTRATADA.																																																																																			
<p><b>BELIMARITON DA SILVA MACHADO-ME</b></p> <p>AVENIDA JOAO ROSA, 347 - - CENTRO. Aldeias Altas, MA - CEP: 65610000 - Fone/Fax: 9935631272</p>		<b>DANFE</b> Documento Auxiliar Fiscal Eletrônico 0 - Entrada 1 - Saída N° 000.000.02 SÉRIE: 1 Página 1 de 1																																																																																	
<b>PAGAMENTO À VISTA</b> <b>CÁLCULO DO IMPOSTO</b> <table border="1"> <tr> <td>BASE DE CÁLCULO DO ICMS</td> <td>VALOR DO ICMS</td> <td>BASE DE CÁLCULO DO ICMS ST</td> </tr> <tr> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> </tr> <tr> <td>VALOR DO FRETE</td> <td>VALOR DO SEGURO</td> <td>DESCONTO</td> </tr> <tr> <td>0,00</td> <td>0,00</td> <td>0,00</td> </tr> <tr> <td colspan="2"></td> <td>OUTRAS DESPESAS ACESORIAS</td> </tr> </table> <b>RANSPOSTADOR/VOLUMES TRANSPORTADOS</b> <table border="1"> <tr> <td>RAZÃO SOCIAL</td> <td>FRETE POR CONTA</td> <td>CÓDIGO ANTT</td> </tr> <tr> <td colspan="2">19 - Sem Frete</td> <td></td> </tr> <tr> <td>ENDERECO</td> <td colspan="2">ME-ICPIU</td> </tr> <tr> <td>QUANTIDADE</td> <td>ESPECIE</td> <td>MARCA</td> <td>NÚMERO</td> </tr> </table> <b>DADOS DO PRODUTO/SERVIÇO</b> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CÓDIGO</th> <th>DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO</th> <th>NCM/NF</th> <th>UNID</th> <th>QTD</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2695</td> <td>VERGALHÃO DE 3/8 ( 10,0MM)</td> <td>72142999</td> <td>0102</td> <td>50,00</td> </tr> <tr> <td>8289</td> <td>CIMENTO APIODI SC 50KG</td> <td>25232999</td> <td>0102</td> <td>929</td> </tr> <tr> <td>7286</td> <td>PORTA DE AULUM 2,10X80 DOUR C/GRADE</td> <td>76101000</td> <td>0102</td> <td>929</td> </tr> <tr> <td>3913</td> <td>CAIXA DE DESCARGA BRANCA 6JL PLANA/TUR</td> <td>39229980</td> <td>0102</td> <td>929</td> </tr> <tr> <td>7898</td> <td>JANELA DE ALUM 1,80X1,20 E 2 MOV C/GRAD</td> <td>76101000</td> <td>0102</td> <td>929</td> </tr> <tr> <td>382</td> <td>TINTA EM PO BRANCO 2KG HIDRACOR</td> <td>35223400</td> <td>0102</td> <td>929</td> </tr> <tr> <td>7011</td> <td>REUNITE PLEXIVEL BEGE TECHMASSA 1KG</td> <td>38245000</td> <td>0102</td> <td>929</td> </tr> <tr> <td>7762</td> <td>ARGAMASSA 15KG KALIFEX</td> <td>32149000</td> <td>0102</td> <td>929</td> </tr> <tr> <td>6622</td> <td>CERAMICA 960A 41X41 ( CK C/0,05 MT)</td> <td>69089900</td> <td>0102</td> <td>929</td> </tr> </tbody> </table>						BASE DE CÁLCULO DO ICMS	VALOR DO ICMS	BASE DE CÁLCULO DO ICMS ST	0,00	0,00	0,00	VALOR DO FRETE	VALOR DO SEGURO	DESCONTO	0,00	0,00	0,00			OUTRAS DESPESAS ACESORIAS	RAZÃO SOCIAL	FRETE POR CONTA	CÓDIGO ANTT	19 - Sem Frete			ENDERECO	ME-ICPIU		QUANTIDADE	ESPECIE	MARCA	NÚMERO	CÓDIGO	DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO	NCM/NF	UNID	QTD	2695	VERGALHÃO DE 3/8 ( 10,0MM)	72142999	0102	50,00	8289	CIMENTO APIODI SC 50KG	25232999	0102	929	7286	PORTA DE AULUM 2,10X80 DOUR C/GRADE	76101000	0102	929	3913	CAIXA DE DESCARGA BRANCA 6JL PLANA/TUR	39229980	0102	929	7898	JANELA DE ALUM 1,80X1,20 E 2 MOV C/GRAD	76101000	0102	929	382	TINTA EM PO BRANCO 2KG HIDRACOR	35223400	0102	929	7011	REUNITE PLEXIVEL BEGE TECHMASSA 1KG	38245000	0102	929	7762	ARGAMASSA 15KG KALIFEX	32149000	0102	929	6622	CERAMICA 960A 41X41 ( CK C/0,05 MT)	69089900	0102	929
BASE DE CÁLCULO DO ICMS	VALOR DO ICMS	BASE DE CÁLCULO DO ICMS ST																																																																																	
0,00	0,00	0,00																																																																																	
VALOR DO FRETE	VALOR DO SEGURO	DESCONTO																																																																																	
0,00	0,00	0,00																																																																																	
		OUTRAS DESPESAS ACESORIAS																																																																																	
RAZÃO SOCIAL	FRETE POR CONTA	CÓDIGO ANTT																																																																																	
19 - Sem Frete																																																																																			
ENDERECO	ME-ICPIU																																																																																		
QUANTIDADE	ESPECIE	MARCA	NÚMERO																																																																																
CÓDIGO	DESCRIÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO	NCM/NF	UNID	QTD																																																																															
2695	VERGALHÃO DE 3/8 ( 10,0MM)	72142999	0102	50,00																																																																															
8289	CIMENTO APIODI SC 50KG	25232999	0102	929																																																																															
7286	PORTA DE AULUM 2,10X80 DOUR C/GRADE	76101000	0102	929																																																																															
3913	CAIXA DE DESCARGA BRANCA 6JL PLANA/TUR	39229980	0102	929																																																																															
7898	JANELA DE ALUM 1,80X1,20 E 2 MOV C/GRAD	76101000	0102	929																																																																															
382	TINTA EM PO BRANCO 2KG HIDRACOR	35223400	0102	929																																																																															
7011	REUNITE PLEXIVEL BEGE TECHMASSA 1KG	38245000	0102	929																																																																															
7762	ARGAMASSA 15KG KALIFEX	32149000	0102	929																																																																															
6622	CERAMICA 960A 41X41 ( CK C/0,05 MT)	69089900	0102	929																																																																															
Em destaque: a identificação do fornecedor e do comprador.		Em destaque: relação dos produtos adquiridos pela escola.																																																																																	

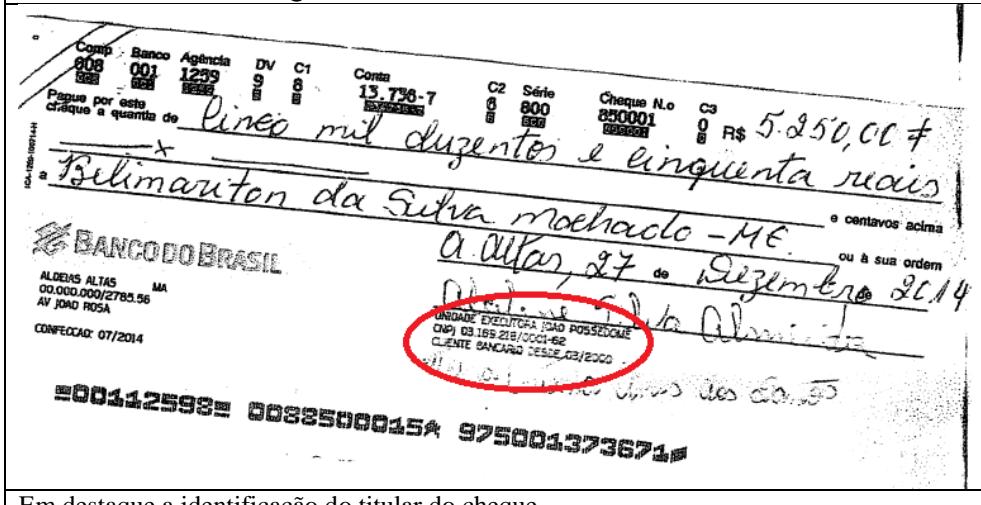
Como se vê, a própria direção da escola comprou os materiais usados na reforma.

FRAGMENTO DA PLANILHA DE PREÇOS DA ESCOLA – CONTRATANTE.																																			
<p><b>PDDE</b> Programa Direto de Escolas</p> <p><b>PLANILHA DE PESQUISA DE PREÇOS</b></p>																																			
1 - CÓDIGO DA ESCOLA		2 - NOME DA ESCOLA		3 - NOME DO CONSELHO ESCOLAR:																															
Unidade Escolar		Unidade Escolar		4 - PESQUISA Nº																															
- MUNICÍPIO:		- SOLICITAMOS INFORMAR ATÉ:		6 - UF:																															
Aldeias Altas				PA																															
- BENS, MATERIAIS OU SERVIÇOS: <table border="1"> <thead> <tr> <th>V.º</th> <th>8.2 - DISCRIMINAÇÃO</th> <th>UNID.</th> <th>QUANT.</th> <th>PREÇO UNITÁRIO</th> <th>PREÇO TOT.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>11</td> <td>Vergalhão 3/8</td> <td>KG</td> <td>35</td> <td>22,00</td> <td>770,00</td> </tr> <tr> <td>12</td> <td>cimento apodi</td> <td>KG</td> <td>92</td> <td>2,00</td> <td>184,00</td> </tr> <tr> <td>13</td> <td>Porta de aulum 2,10x80 escada</td> <td>VND</td> <td>0,1</td> <td>16,00</td> <td>1,60</td> </tr> <tr> <td>14</td> <td>caixa de descarga 6jl</td> <td>VND</td> <td>0,9</td> <td>22,00</td> <td>19,80</td> </tr> </tbody> </table> <p>A logomarca do PDDE identifica a fonte de recursos da aquisição.</p>						V.º	8.2 - DISCRIMINAÇÃO	UNID.	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOT.	11	Vergalhão 3/8	KG	35	22,00	770,00	12	cimento apodi	KG	92	2,00	184,00	13	Porta de aulum 2,10x80 escada	VND	0,1	16,00	1,60	14	caixa de descarga 6jl	VND	0,9	22,00	19,80
V.º	8.2 - DISCRIMINAÇÃO	UNID.	QUANT.	PREÇO UNITÁRIO	PREÇO TOT.																														
11	Vergalhão 3/8	KG	35	22,00	770,00																														
12	cimento apodi	KG	92	2,00	184,00																														
13	Porta de aulum 2,10x80 escada	VND	0,1	16,00	1,60																														
14	caixa de descarga 6jl	VND	0,9	22,00	19,80																														

A contratada, ou seja, a própria escola, identificou na documentação acima a fonte de recursos usada na aquisição dos produtos destinados à reforma.

#### COPIA DO CHEQUE USADO NO PAGAMENTO DA DESPESA

### COPIA DO CHEQUE USADO NO PAGAMENTO DA DESPESA



Em destaque a identificação do titular do cheque.

O cheque não é da Prefeitura de Aldeias Altas/MA. A conta bancária está em nome da Unidade Executora João Possidomo, conforme revela a imagem em realce acima.

#### **II – Contratação de empresa tecnicamente inoperante ou de “fachada”.**

Exames específicos de auditoria revelam que a empresa Integral Engenharia e Construções Ltda., CNPJ 08.330.236/0001-06, não detém capacidade técnica-operacional para executar o objeto da contratação em análise, conforme segue.

Em diligência ao endereço Travessa Caetano Carvalho, 32 9 – Sala 02, Centro, Caxias/MA, constatou-se que a sede da Integral Engenharia Ltda. funciona em uma pequena sala comercial. Com exceção de uma mesa e de duas cadeiras, nenhum outro móvel ou equipamento, como estantes, armários e computadores, foi visto ou notado no interior da sala. Da mesma forma, fora o Sr. D. M. de C. F., CPF \*\*\*.875.413-\*\*, que se apresentou como amigo do proprietário da empresa, ninguém mais estava presente no momento da diligência dos auditores.

As imagens externas do referido endereço revelam as condições precárias das instalações da firma contratada pela Prefeitura de Aldeias Altas/MA para executar serviços de reformas em 48 escolas, conforme segue:

**Sede da Integral: Sala comercial no 1º Pavimento do imóvel em destaque.**

**Sede da Integral: Sala comercial no 1º Pavimento do imóvel em destaque.**



O acesso é pela escada indicada pela seta. Caxias/MA, 5 de agosto de 2016.

**Entrada da sede da empresa Integral: sem sinais de atividade.**



Um pequeno adesivo é usado para identificar a empresa. Caxias/MA, 5 de agosto de 2016

A sala é pequena e quente. Fora a presença de um birô e de duas cadeiras, nenhum outro móvel ou equipamento foi visto ou notado. Caxias/MA, 5 de agosto de 2016

Demais, em consulta à base de dados Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) verifica-se que não há registro de veículos em nome da referida empresa, tipo caminhonetas, caminhões e caçambas.

Em pesquisa à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do INSS, verifica-se, também, a ausência de registro de empregados, tais como, engenheiros, eletricistas, secretárias, pedreiros, motoristas, vigilantes, etc.

**III - Falso Atesto de Nota de Fiscal.**

Durante os trabalhos de campo realizados no Município de Aldeias Altas/MA, a secretaria municipal de educação concedeu declarações tomadas a termo acerca dos principais achados de auditoria da CGU, em especial, do Atesto da Nota Fiscal n.º 54 da firma Integral Engenharia Ltda., e da ocorrência de pagamentos sem a devida contraprestação de serviços.

Quanto ao atesto, a secretaria reconheceu a autenticidade da rubrica consignada na Nota Fiscal n.º 54, de 04 de fevereiro de 2016, no valor de R\$ 462.194,54, da firma Integral Engenharia Ltda. Porém, admitiu que ele foi feito “às escuras”, ou melhor, sem consciência do próprio ato. Segundo a secretaria, o referido atesto, assim como os demais, sempre ocorriam no escritório de contabilidade que presta serviços para a Prefeitura de Aldeias Altas/MA, situado no Município de Caxias/MA, a pedido do próprio escritório.

Declarou, também, que não acompanhou, nem designou funcionário da Secretaria Municipal de Educação para fiscalizar a execução do contrato de reforma das 48 escolas localizadas da zona rural, pois esse acompanhamento cabia à Secretaria de Obras, que por sua vez, não apresentou, à época, os Boletins de Medição para efeito de conferência e confirmação da execução dos serviços.

<b>TRECHOS DO TERMO DE DECLAÇÃO DA SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO.</b>
QUE procedeu Atesto sem a devida conferência e sem conhecimento do que estava discriminado da Nota Fiscal da Construtora INTEGRAL. QUE atestou Notas Fiscais nessas condições por pensar que o procedimento era normal e correto. QUE o Atesto da referida Nota Fiscal ocorreu no escritório de contabilidade contratado pela Prefeitura de Aldeias Altas/MA, sediado no Município de Caxias/MA, a pedido do próprio escritório. QUE não é a Ordenadora de Despesa da pasta. QUE a Ordenadora da Secretaria de educação admite que atestou nota fiscal “às escuras”.

Quanto às evidências de que a prefeitura não executou o objeto da TP n.º 04/2015 (reformas em escolas), a secretaria confirmou que muitas unidades de ensino do município foram reformadas pela própria direção da escola, utilizando-se recursos próprios do PDDE, sem ajuda financeira da prefeitura ou complemento do Fundeb.

<b>TRECHOS DO TERMO DE DECLAÇÃO DA SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO.</b>
informou o seguinte: QUE em algumas Escolas foi a própria Unidade de Ensino quem contrata e arca com os serviços de reparos, melhorias e reformas. QUE são utilizados recursos do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), administrado pelo diretor ou responsável pela Escola, sem participação ou ajuda financeira da Prefeitura. QUE não acompanhou, nem designou funcionário da Secretaria de Secretaria de educação admite que as escolas foram reformadas com recursos do PDDE.

#### **IV – Despesas irregulares - Serviços não executados pela empresa contratada.**

Mediante Circularização de Informações n.º 201602260, de 5 de agosto de 2016, a firma Integral Engenharia e Construções Ltda. foi provocada a responder perguntas acerca da contratação e da execução do objeto da Tomada de Preços n.º 04/2015, com destaque para os questionamentos do item 2 e 3, a saber:

2) Essa empresa executou serviços de reformas nas escolas do Município de Aldeias Altas/MA, conforme previsto na citada licitação?

3) Caso a resposta ao item 2 anterior seja positiva, identificar as escolas e os valores recebidos pelos serviços executados e disponibilizar cópia da Nota Fiscal.

Mediante o Ofício n.º 023/2016, de 10 de agosto de 2016, o proprietário legal da empresa admitiu que não executou qualquer serviço, e que estes serviços seriam executados pela própria prefeitura, mediante devolução dos recursos pela empresa contratada à prefeitura municipal de Aldeias Altas.

**TRECHOS DO OFÍCIO N.º 23/2016 – Integral Engenharia Ltda.**

2) A empresa após vencer o certame (Tp nº 04/2015), foi questionada quanto a sua capacidade em executar as obras no tempo previsto (90 dias), a Prefeitura se prontificou em executar tais serviços, já que dispunha de uma grande logística , desde que a empresa repassasse os valores das medições para a própria Prefeitura executa as obras, de acordo com o calendário escolar da Secretaria Municipal de Educação.

Empresário admite que não executou o contrato.

Em outras palavras, o empresário afirmou que não executou o contrato em razão da contestada capacidade técnica operacional da firma Integral Engenharia Ltda., e que teria devolvido o dinheiro a pedido da prefeitura para que essa, por conta própria, executasse os serviços de reforma nas escolas.

É certo que a referida empresa não executou nenhum serviço. Exames detidos de auditoria e fiscalização não deixam dúvidas quanto a isso. Mas não é verdade que a própria prefeitura tenha executado os referidos serviços. Conforme visto anteriormente, os serviços de reforma identificados nas escolas diligenciadas pela CGU foram realizados e custeados com recursos próprios do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), sem qualquer ajuda financeira da prefeitura ou complemento do Fundeb.

Sobre a suposta devolução de valores à prefeitura, frisa-se, que na prestação de contas do Fundeb não foi identificado qualquer registro contábil, financeiro e bancário da mencionada movimentação financeira.

Na referida prestação de contas consta a presença apenas da documentação comprobatória do pagamento efetuado à firma Integral Engenharia Ltda., a exemplo do comprovante de transferência de valores (TED) exibido abaixo. Quanto ao processo referente à devolução do pagamento, não foi identificado nada a respeito.

**CROMPROVATE DE TRANSFERÊNCIA ELETRÔNICA DE VALORES – TED.**

<b>CROMPROVATE DE TRANSFERÊNCIA ELETRÔNICA DE VALORES – TED.</b>	
<p>SISBB - SISTEMA DE INFORMAÇÕES BANCO DO BRASIL  12/02/2016 - AUTOATENDIMENTO - 10.14.45  125901259 SEGUNDA VIA 0002</p> <p><u>COMPROVANTE DE TRANSFERÊNCIA</u>  <u>COMPROVANTE DE</u>  <u>TED - TRANSFERÊNCIA ELETRÔNICA DISPONIVEL</u>  <u>CLIENTE: PM ALDEIAS ALTAS -FEB</u>  <u>AGENCIA: 1259-9 CONTA: 8.554-5</u>  <u>=====</u>  <u>FINALIDADE: 01 CREDITO EM CONTA CORRENTE</u>  <u>REMETENTE : PM ALDEIAS ALTAS -FEB</u>  <u>BANCO: 104 - CAIXA ECONOMICA FEDERAL</u>  <u>AGENCIA: 0028-0 - CAXIAS</u>  <u>CONTA: 913-7</u>  <u>=====</u>  <u>FAVORECIDO: INTEGRAL ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES L</u>  <u>CFF/CNPJ: 08.330.236/0001-06</u>  <u>VALOR: R\$ 439.084,81</u>  <u>DEBITO EM: 05/02/2016</u>  <u>=====</u>  <u>DOCUMENTO: 020501</u>  <u>AUTENTICACAO SISBB: 2.F05.3A3.936.4F7.28E</u></p>	<p>05/02/2016 - BANCO DO BRASIL - 09:56:17  125901259 SEGUNDA VIA 0001</p> <p><u>COMPROVANTE DE TRANSFERÊNCIA</u>  <u>DE CONTA CORRENTE P/ CONTA CORRENTE</u></p> <p><u>CLIENTE: PM ALDEIAS ALTAS -FEB</u>  <u>AGENCIA: 1259-9 CONTA: 8.554-5</u>  <u>=====</u>  <u>DATA DA TRANSFERÊNCIA 05/02/2016</u>  <u>NR. DOCUMENTO 551.259.000.005.057</u>  <u>VALOR TOTAL 23.109,73</u>  <u>***** TRANSFERIDO PARA:</u>  <u>CLIENTE: P M A ALTAS ARR TRIBUROS</u>  <u>AGENCIA: 1259-9 CONTA: 5.057-1</u>  <u>NR. DOCUMENTO 551.259.000.008.554</u>  <u>NR.AUTENTICACAO 1.6CE.B8F.3CC.68A.BA1</u>  <u>=====</u></p>
<p>TED para a conta da INTEGRAL: R\$ 439.084,81, realizado em 5 de fevereiro de 2016.</p>	<p>TED (recolhimento de ISS) para a conta da ARR TRIBUTOS da Prefeitura: R\$ 23.109,73, realizado em 5 de fevereiro de 2016.</p>

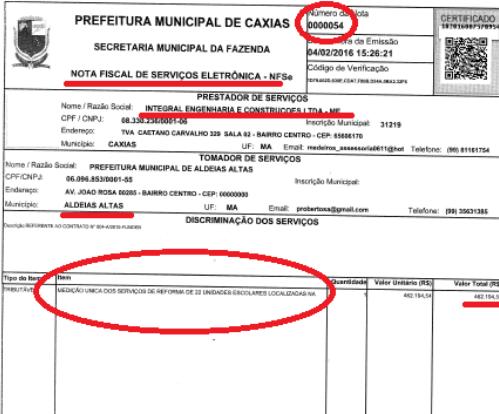
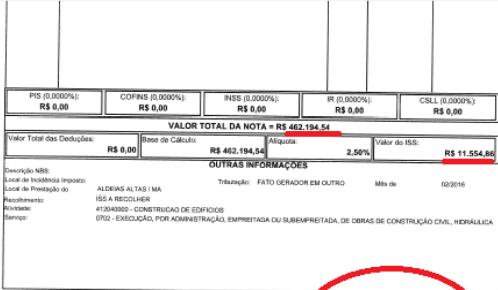
Portanto, se realmente o repasse ocorreu como diz o proprietário da empresa Integral Engenharia Ltda., ele não foi usado em reformas de escolas, não foi registrado pela contabilidade da prefeitura, e não foi repassado ou transferido de volta para a conta bancária que movimenta os recursos do Fundeb do Município de Aldeias Altas/MA (Ag. 1259-9, C/C 8.554-5 – Banco do Brasil).

Mediante contato telefônico estabelecido em 11 de agosto de 2016, às 15:36, com duração de 10 minutos e 52 segundos, o referido empresário manteve, em princípio, a versão apresentada no Ofício n.º 023/2016. Porém, depois que foi informado que a prefeitura também não tinha executado os referidos serviços, o empresário disse que iria revelar toda a verdade sobre o caso, comprometendo-se a comparecer à sede da Controladoria-Geral da União no Maranhão (CGU/MA), no dia 15 de agosto de 2016, às 9:00 h, para prestar declarações tomadas a termo.

Entretanto, o empresário não compareceu e não retornou contato para se justificar. Nos quatro dias seguintes, o telefone do citado permaneceu desligado ou desativado. A partir do dia 18 de agosto de 2016, o telefone recebeu ligações normalmente, mas o proprietário da firma Integral Engenharia Ltda., não atendeu, nem retornou as chamadas da CGU, em um total de cinco, efetuadas até o dia 24 de agosto de 2016.

Portanto, diante dos achados e evidências de auditoria é imprescindível que a prefeitura identifique o destino dos R\$ 462.194,54, que saíram da conta movimento do Fundeb, a título de pagamentos de reformas de 22 escolas da zona rural do Município de Aldeias Altas/MA, conforme documentação fiscal, contábil e bancária abaixo:

<b>Trecho superior da Nota Fiscal da Integral.</b>	<b>Trecho inferior da Nota Fiscal da Integral.</b>
--	--

Trecho superior da Nota Fiscal da Integral.	Trecho inferior da Nota Fiscal da Integral.
 <p>Valor da NF nº 54: R\$ 462.194,54.</p>	 <p>O carimbo destacado identifica quem atestou a NF: Edivana Sousa, secretaria municipal de educação</p>

<b>RECIBO</b>					
<b>RECIBO R\$ 462.194,54</b>					
<p>Recebemos da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas /MA a importância de <u>462.194,54</u> (Quatrocentos e sessenta e dois mil cento e noventa e quatro reais e cinquenta e quatro centavos) referente ao pagamento dos serviços executados em conformidade com a fatura e nota fiscal em anexo, pelo que dou plena e geral quitação.</p>					
Aldeias Altas/MA, .....					
<p><u>Dados bancários:</u></p> <p>Caixa Econômica Federal Ag: 028 Op: 003 C/C: 913-7</p>					
<p><i>INTEGRAL-Engenharia e Construções Ltda.</i></p> <p>A firma Integral declara que recebeu a importância.</p>					
<p>Assunto que os serviços foram executados Data: <u>24/02/2016</u></p> <p>Sec. Munic. Educação</p>					

<b>BOLETIM DE MEDAÇÃO DA ESCOLA ADELENE MARIA LIMA FERREIRA, DE UM TOTAL DE 22.</b>	
---	--



PARTE INFERIOR DA ORDEM BANCÁRIA.		
TOTAL		462.194,54
<u>Aldeias Altas/MA., 05 de Fevereiro de 2016</u>		
		
Prefeito Municipal	Sec. Mun. de Finanças	
		
Coordenadora de Finanças		
Ilmo. Sr.		
GERENTE DO BANCO DO BRASIL S/A		
<u>Nesta:</u>		

Carimbos e rubricas identificam os responsáveis pela autorização indevida do pagamento.

Diante do exposto, conclui-se que os serviços objeto da Nota Fiscal nº 54, de 4 de fevereiro de 2016, no valor de R\$ 462.194,54, não foram executados pela empresa Integral Engenharia Ltda., e nem pela Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA. Portanto, a despesa é irregular, a qual foi atestada pela Secretaria Municipal de Educação e aprovada pelo Prefeito Municipal, pela Secretaria Municipal de Finanças e pela Coordenadora de Finanças, conforme Ordem Bancária nº 0124/2016, de 5 de fevereiro de 2016.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguintes manifestações, divididas em quatro blocos:

#### **“I – Ausência de reformas.**

A) Unidade Escolar que não foi reformada em 2015:

As condições físicas atuais da UE Antônio Torres, do Povoado Ingá II, presentes na vistoria feita pela CGU, não são fatores seguros para se afirmar que não houve qualquer intervenção na escola no passado, pois não se poderia desconsiderar o fator tempo e utilização dos bens como processos naturais na degradação de qualquer objeto. As imagens apresentadas apenas ilustram situação que exige pronta intervenção, jamais ausência de serviços no passado.

B) Reforma realizada, mas em julho de 2016 – sem vínculo algum com o processo de pagamento da firma Integral Engenharia Ltda.

Na Unidade Escolar Julieta Rosa foi apontada irregularidade da mesma natureza. Baseado na inspeção física feita e declaração de Diretor, considera a CGU não ter havido a execução de serviços contratados. Como já argumentado anteriormente, somente a condição atual da escola não basta para apontar tamanho fato grave. Já os serviços recentes feitos, supostamente falados pelo Diretor, também não prova que outros não teriam sido feitos em momento muito anterior.

C) Escolas reformadas com recursos do PDDE.

Mesma linha argumentativa fazemos em relação às escolas reformadas com recursos do PDDE. Verificamos inicialmente que os fatos dizem respeito ao exercício de 2015 e a eventual execução de reformas com recursos do PDDE não é prova suficiente para que se argumente não ter havido outras intervenções. É precioso lembrar que os atos administrativos se revestem de várias características, uma delas é a presunção de veracidade. Assim, somente diante de provas robustas é que se poderia ter por não verdadeira os dados e informações lançados em diversos documentos comprobatórios da execução dos serviços.”

## Análise do Controle Interno

Sobre o item I – Ausência de reformas:

Quanto aos resultados das inspeções *in loco* da CGU, o gestor alegou “que as condições atuais das escolas não são fatores seguros para se afirmar que não houve qualquer intervenção no passado, pois não se poderia desconsiderar o fator tempo e utilização dos bens como processos naturais na degradação de qualquer objeto”.

O gestor teria razão caso o objeto da fiscalização tivesse sido contratado em um passado remoto. Porém, de acordo com a documentação analisada, o processo de contratação e pagamento da despesa é recente, entre 3 de novembro de 2015 e 4 de fevereiro de 2016. Ou seja, tais reformas deveriam ter ocorrido dentro desse espaço temporal. Por sua vez, as inspeções *in loco* da CGU ocorreram pouco tempo depois, em 4 de agosto de 2016. Portanto, o prazo decorrido entre a execução do contrato e a inspeção da CGU não seria suficiente para descharacterizar e ocultar, como sustenta o gestor, a ocorrência e a identificação dos serviços de reformas. Além disso, as evidências da constatação em apreço são constituídas, também, pelas declarações dos diretores das escolas, que negaram, veementemente, a execução de qualquer reforma no período referido.

Sobre o item II – Contratação de empresa tecnicamente inoperante ou de “fachada”.

O gestor alegou que a ausência de estrutura de empresas não pode ser tributada como responsabilidade dos municípios, uma vez que não existe obrigação legal para verificação desses aspectos. Como se vê, o gestor não contestou o propósito da constatação em epígrafe, qual seja: evidenciar a ausência de capacidade técnica operacional da empresa para executar serviços de reformas.

Sobre o item III - Falso Atesto de Nota de Fiscal.

O gestor tratou a constatação da CGU como mero erro de procedimento, evitando, assim, da análise principal da evidência em apreço, qual seja: o fato de que a própria Secretaria Municipal de Educação admitiu a ausência de reformas e que atestou notas fiscais inconscientemente, a pedido do escritório de contabilidade da Prefeitura de Aldeias Altas/MA.

Sobre o item IV – Despesas irregulares - Serviços não executados pela empresa contratada.

O gestor alegou impossibilidade de exercer o pleno direito ao contraditório, acusando a CGU de não disponibilizar o ofício da Construtora Integral Ltda. Onde a referida empresa admite que não executou quaisquer serviços de reformas em escolas do Município de

Aldeais Altas/MA. Registre-se que, a CGU não disponibilizou mencionado ofício na íntegra porque a prefeitura não o solicitou. No entanto, fragmento digitalizado desse documento consta no próprio campo fato deste Relatório, garantindo ao órgão auditado pleno acesso à parte principal desta evidência.

## **2.2.8. Direcionamento, restrição à competitividade nas contratações de transporte escolar**

### **Fato**

Para a locação de veículos de transporte escolar nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA instruiu os processos licitatórios na modalidade Pregão Presencial 60/2013, 41/2014 e 08/2016, com realização da sessão de abertura e julgamento das propostas em 27 de dezembro de 2013, 29 de dezembro de 2014, e 05 de fevereiro de 2016, respectivamente.

As informações dessas licitações e dos contratos consequentes, estão resumidas na tabela a seguir. As despesas com locação de veículos do transporte escolar foram suportadas, exclusivamente, por recursos do Pnate e do Fundeb. Os valores efetivamente pagos são detalhados em outra constatação deste relatório.

*Tabela 12 - Valores contratados para despesas com Transporte Escolar, período 2014 a 2016.*

Licitação	Ano vigência	Valor FUNDEB	Valor PNATE	Valor Total
Pregão 60/2013	2014	870.000,00	305.000,00	1.175.000,00
Pregão 41/2014	2015	1.325.000,00	287.000,00	1.612.000,00
Pregão 08/2016	2016	1.377.000,00	351.500,00	1.728.500,00
		3.572.000,00	943.500,00	4.515.500,00

Fonte: Contratos decorrentes dos pregões 60/2013, 41/2014 e 08/2016, parte integrante da respectiva licitação.

Em todos esses certames, a assinatura apostila foi do pregoeiro P. da S. S., CPF \*\*\*.261.723-\*\* e foi vencedora a empresa Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, única empresa participante.

Da análise dos processos licitatórios relativos às locações de veículos destinados ao transporte escolar, verifica-se a existência de um conjunto amplo de impropriedades e inconsistências que evidencia o caráter direcionador desses certames, conforme se passa a relatar nos tópicos a seguir.

#### A) Restrição à concorrência: fraude na publicidade.

Conforme anunciado anteriormente, a modalidade das licitações em evidência é o Pregão Presencial. A proposta dessa nova modalidade licitatória é reduzir ao máximo o valor de mercado do bem licitado. Isso se deve pelo fato de que esse sistema de compras permite que as empresas reduzam seus preços durante a fase de lances. Como em um leilão reverso, as licitantes apresentam, a cada instante de negociação, lances sucessivamente menores, na expectativa de ocasionar a desistência de seus rivais. A tendência é que a economia gerada pelo Pregão Presencial seja maior do que a gerada pelas tradicionais modalidades previstas no art. 22 da Lei n.º 8.666/1993.

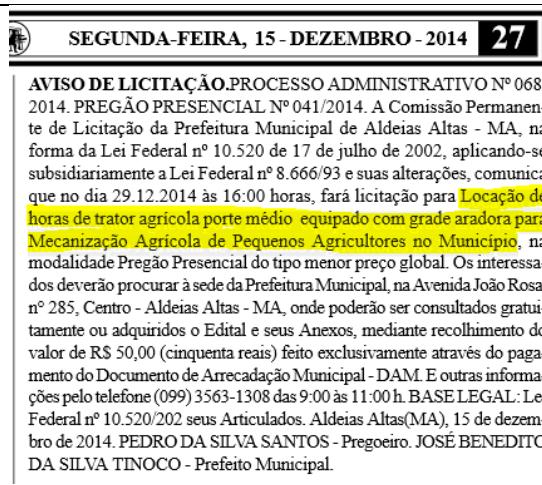
Essa característica, qual seja, negociação de valores após a abertura das propostas de preços, faz da publicação do certame procedimento de prioridade máxima, obrigando o gestor público a utilizar de todos os meios de informação ao seu alcance como forma de estimular a concorrência. A ampla divulgação é a chave para a potencialização da concorrência e consequente disputa de preço. Não faz sentido utilizar o Pregão Presencial se o mesmo não for amplamente divulgado.

Entretanto, evidencia-se, no caso dos certames promovidos pela Prefeitura de Aldeias Altas/MA, a restrição à competitividade. O gestor não conseguiu comprovar a efetiva publicação do aviso de publicação, como pode ser visto a seguir, tornando a concorrência nula ou inexistente.

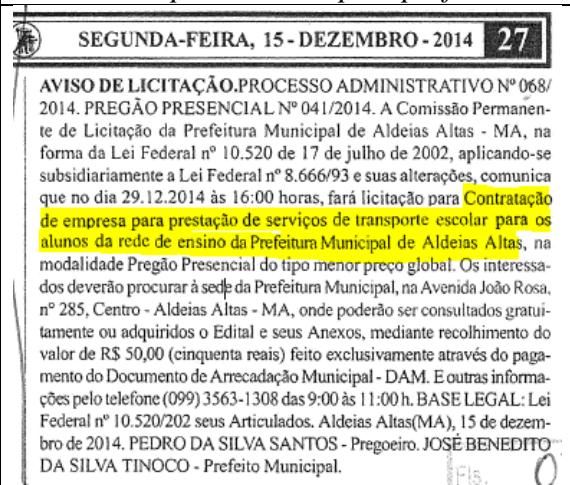
De acordo com o inciso I do art. 4º da Lei n.º 10.520/2002 (Lei do Pregão), a divulgação de licitações de grande vulto deverá ser realizada em diários oficiais e em jornais de grande circulação. É assim com as licitações mais complexas ou de grande vulto previstas na Lei n.º 8.666/1993: tomada de preços e concorrência pública.

A fim de verificar se a referida publicação foi de fato realizada, constatou-se pelo site [www.diariooficial.ma.gov.br](http://www.diariooficial.ma.gov.br) que o Diário Oficial do Estado do Maranhão de 15 de dezembro de 2014, na página 27, no caderno de terceiros, apresenta redação divergente quando trata do objeto da licitação. As figuras a seguir mostram, lado a lado, a publicação verdadeira, consultada no DOEMA e a publicação, a princípio falsa, acostada ao pregão presencial 41/2014 apresentado pela prefeitura.

*Figura 29: Publicação verdadeira no site do DOEMA.*



*Figura 30: Publicação falsa no Pregão 41/2014, disponibilizada pela prefeitura.*



Quanto a suposta publicação do Pregão Presencial 41/2014 no Jornal Pequeno, a princípio, o gestor não conseguiu comprovar a efetiva publicação. O recorte disponibilizado no processo não apresenta nenhuma data ou notícia que comprove a publicação na página do jornal, ou seja, nada que caracterize que o recorte pertence a um jornal de fato, como pode ser visto na figura a seguir.

*Figura 31: Suposta publicação no Jornal Pequeno sem data ou notícia na página do Pregão 41/2014, disponibilizado pela prefeitura.*

<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ALDEIAS ALTAS</b> PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 068/2014. PREGÃO PRESENCIAL Nº 042/2014.</p> <p>A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 8.632/20 de 17 de Julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 16:00 horas, fará licitação para Contratação de empresa para prestação serviços de transporte escolar para os alunos do rede de ensino da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor prego global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. Base Legal: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.</p>	<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ALDEIAS ALTAS</b> PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 069/2014. PREGÃO PRESENCIAL Nº 042/2014.</p> <p>A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 8.632/20 de 17 de Julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 30.12.2014 às 08:00 horas, fará licitação para Contratação de clínica especializada para realizar serviços de fisioterapia e realização de exames eletrocardiograma, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor prego global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. Base Legal: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.</p>	<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ALDEIAS ALTAS</b> PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 066/2014. PREGÃO PRESENCIAL Nº 039/2014.</p> <p>A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 8.632/20 de 17 de Julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 10:00 horas, fará licitação para contratação de bandas para apresentação de shows artísticos em comemoração as festas de réveillon no município, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor prego global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. Base Legal: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.</p>	<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE ALDEIAS ALTAS</b> PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 067/2014. PREGÃO PRESENCIAL Nº 040/2014.</p> <p>A Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Aldeias Altas - MA, na forma da Lei Federal nº 8.632/20 de 17 de Julho de 2002, aplicando-se subsidiariamente a Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, comunica que no dia 29.12.2014 às 14:00 horas, fará licitação para contratação de empresa para locação, montagem e demontagem de estrutura de sonorização, iluminação cônica, grupo gerador e galpão, ornamentação e banheiros químicos em comemoração as festas de réveillon no município, na modalidade Pregão Presencial do tipo menor prego global. Os interessados deverão procurar à sede da Prefeitura Municipal, na Avenida João Rosa, nº 285, Centro - Aldeias Altas - MA, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante recolhimento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. Base Legal: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.</p>
---	---	---	--

O efeito adverso decorrente da constatação evidenciada acima, juntamente com outras práticas restritivas ao caráter competitivo do certame, conforme será visto adiante, corrobora-se no número mínimo de empresas que participaram das licitações.

Apesar dos valores envolvidos e da existência de várias locadoras de veículos no estado do Maranhão, todas as citadas licitações contaram com a participação de apenas uma única licitante a Construtora Alto da Fábrica.

Como se vê, a concorrência e a competição não existiram nessas licitações. Somente a Construtora Alto da Fábrica participou e venceu os pregões presenciais 60/2013, 41/2014 e 08/2016.

#### B) Indícios de conflito de interesse do pregoeiro.

Em termo de declaração de R. de P. de C., CPF \*\*\*.592.263-\*\*, prestador de serviço de transporte escolar subcontratado, com aluguel de oito ônibus, informou que o contato da Construtora Alto da Fábrica era P. S., por meio do telefone (99) 98843-\*\*55. Em consulta a Receita Federal, verificou-se que esse telefone pertence a empresa P I Consultoria e Assessoria Contábil, CNPJ 17.071.715/0001-38, de Codó/MA, que tem como sócio P. da S. S., CPF \*\*\*.261.723-\*\*. Ou seja, ele afirmou que o contato da suposta empresa que o contratou é o telefone de um escritório de contabilidade.

Além disso, P. da S. S. também foi o pregoeiro das licitações do município, dentre elas, os Pregões Presenciais 60/2013, 41/2014, e 08/2016, que tiveram como empresa vencedora a Construtora Alto da Fábrica. Ora, sendo ele o pregoeiro, encarregado de garantir, dentre as licitantes, a melhor proposta para a administração municipal, jamais poderia ser preposto ou representante de uma dessas empresas, por óbvio conflito de interesse, princípio da isonomia e de competitividade do certame.

**ESTADO DO MARANHÃO**  
**Prefeitura Municipal de Campestre do Mar**  
**Comissão Permanente de Licitação - CL**

#### AVISO DE LICITAÇÃO PREGÃO PRESENCIAL Nº 059/2014

**OBJETO:** A AQUISIÇÃO PARCIALADA DE MATERIAL DE ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA SOCIAL E DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA NÍCIO DE CARVALHO DO MARANHÃO-MA - PARA MANEIRINO DE ALVES - 2015. CONFORME ANEXO I A DETERMINAR DE 2014 às 16:00hrs horário. ENDEREÇO: Rua 72 - Centro - Campestre do Maranhão - MA; TIPO: PREGÃO PRESENCIAL DO TIPO MENOR PREGO GLOBAL. O Edital e seus Anexos, serão disponibilizados no endereço acima, onde poderão ser consultados gratuitamente ou adquiridos o Edital e seus Anexos, mediante pagamento do valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) feito exclusivamente através do pagamento do Documento de Arrecadação Municipal - DAM. E outras informações pelo telefone (099) 3563-1308 das 9:00 às 11:00 h. Base Legal: Lei Federal nº 10.520/2002 seus Articulados. Aldeias Altas(MA), 15 de dezembro de 2014. Pedro da Silva Santos - Pregoeiro. José Benedito da Silva Tinoco - Prefeito Municipal.



**Sala**  
**Belize**  
ESTABELECIMENTO  
Cortes  
Hidratação  
Cauterização  
Maquiagem  
Depilação  
Spa dos pets

### C) Habilitação irregular da empresa vencedora

De acordo com art. 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, as licitantes devem comprovar que possuem qualificações técnico-operacionais compatíveis com o objeto da licitação, com indicação das instalações, do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação. Por sua vez, o art. 31, § 2º, da mesma lei, exige dos interessados a comprovação de qualificação econômico-financeira, por meio de capital social ou patrimônio líquido mínimo compatível com o objeto da licitação, substituíveis por outras garantias aptas ao adimplemento do futuro contrato.

O edital do Pregão Presencial 60/2013, que foi o primeiro na sequência de três exercícios onde a Construtora Alto da Fábrica foi vencedora das licitações de transporte escolar, fez as seguintes exigências quanto a qualificação técnica e qualificação econômico-financeiro:

#### *10.2.3. Qualificação Técnica:*

- a) Cópia de 01 (uma) nota fiscal que comprove que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis em características com o objeto da licitação.*
- b) 01 (um) Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprove que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis em características com o objeto da licitação, devendo o atestado conter o nome, CNPJ, endereço e o telefone de contato do atestador, ou qualquer outra forma de que a Comissão Permanente de Licitação - CPL possa valer-se para manter contato com o atestador.*

#### *10.2.4. Qualificação Econômico-Financeira:*

- a) Certidão Negativa de Falência e Concordata emitida pelo cartório distribuidor da sede do licitante;*
- b) Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado;*
- c) Alvará de Licença e Funcionamento de 2013;*
- d) Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, com o devido registro na Junta Comercial e Declaração de Habilitação Profissional, do Contador responsável, expedida pelo Conselho Regional de Contabilidade e certidão de Regularidade Profissional, já exigíveis e apresentados na forma da Lei, em cópia autenticada, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, em cópia autenticada;*
- e) No caso de empresas constituídas há menos de um ano, a licitante deverá apresentar Balanço de Abertura, ou balanço de encerramento do exercício social que comprove Capital Realizado ou Patrimônio Líquido.*

No entanto, dos documentos supracitados exigidos no edital para habilitação, apenas a Certidão Simplificada da Junta Comercial do Estado foi acostada ao processo do Pregão Presencial 60/2013. Portanto, a empresa deveria ter sido inabilitada.

Em relação ao Pregão Presencial 08/2016, não consta em seu edital nenhuma exigência de habilitação para qualificação técnica. Assim, o edital se omitiu numa restrição fundamental, permitindo que a Construtora Alto da Fábrica fosse habilitada.

D) Ausência de informações essenciais sobre o objeto da licitação.

O objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara, contemplando aspectos fundamentais e especificidades técnicas suficientes à plena compreensão do que se pretende contratar. A precariedade e a imprecisão de informações, por outro lado, confundem e afugentam a concorrência e sujeita o processo de contratação à ocorrência de conluio e direcionamento.

O art. 14 da Lei 8.666/1993 assim determina:

*“Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a **adequada caracterização de seu objeto** (...), sob pena de **nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.**”*

Nessa esteira, o inciso I do art. 40 impõe o seguinte:

*“Art. 40. **O edital conterá no preâmbulo (...) e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**  
**I - objeto** da licitação, em descrição sucinta e clara (...)"*  
(grifos nossos)

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (Súmula 177, TCU) proferiu a seguinte decisão:

*“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”* Original sem grifo.

Como se vê, não há dúvidas de que a descrição precisa do objeto pretendido é regra elementar e condição essencial para validade das licitações públicas. Por se tratar de locação de veículos, a descrição e o detalhamento do objeto das licitações em apreço deveria conter elementos que garantissem o pleno atendimento das necessidades do município, com segurança, conforto e funcionalidade.

O edital e termo de referência do Pregão Presencial 41/2014 não relaciona as condições mínimas de especificação do objeto a fim de que o licitante possa determinar seus custos

operacionais e assim elaborar sua proposta de preços. A redação da referida licitação aparece a seguir:

*“Locação de um veículo fechado, com cobertura e capacidade mínima para 45 passageiros, com Motorista, dotado de todos os equipamentos de segurança obrigatórios por lei, destinado ao transporte escolar, pelo período de 10 (dez) meses, combustível e manutenção por conta da Contratada. Quilometragem mensal: livre. 16 unidades”*

Como se pode ver, não há indicação da quilometragem, nem das rotas a serem percorridas, uma vez que são inclusas as despesas com manutenção e combustível. Da mesma forma, não especifica as condições das vias a serem percorridas: estrada vicinal, rodovia pavimentada ou perímetro urbano. Todas essas informações são essenciais para determinar o preço ofertado.

Também o Pregão Presencial 08/2016, tem basicamente a mesma redação na especificação do objeto, detalhada a seguir.

*“Item 01: Locação de um veículo fechado, com cobertura e capacidade mínima para 45 passageiros, com Motorista, dotado de todos os equipamentos de segurança obrigatórios por lei, destinado ao transporte escolar, pelo período de 10 (dez) meses, combustível e manutenção por conta da Contratada. Quilometragem mensal: livre. 19 unidades”.*

*“Item 02: Locação de um veículo fechado, coberto e capacidade mínima para 10 passageiros, dotado de todos os equipamentos de segurança obrigatórios por lei, destinado ao transporte escolar, pelo período de 10 (dez) meses, combustível e manutenção por conta da Contratada. Quilometragem mensal: livre. 01 unidade”*

O termo de referência do pregão 08/2016 e também do Pregão 60/2013 relaciona as rotas a serem percorridas, com o nome das localidades, mas com “quilometragem livre”. No entanto, essa informação é incompleta, uma vez que o licitante não sabe, a princípio, a distância entre as localidades nem as condições das vias a serem percorridas. Nesse contexto, a empresa licitante participou da licitação, mesmo sem conhecimento da quilometragem diária a ser trafegada e sem subsídios para orçar custo com combustível.

Também, em todas as licitações, não foi imposta qualquer restrição ao ano de fabricação ou estado de conservação dos veículos. Dessa forma, o edital permitiria a contratação de veículos totalmente depreciados, com irrisório valor de mercado, ainda que o FNDE determine que os veículos tenham idade máxima de sete anos de uso.

Em todos os casos, na prática, o licitante não dispõe de informações específicas do objeto para determinar todos os seus custos e assim, elaborar sua proposta de preços.

Diante dos fatos apontados e das evidências trazidas à tona, pode-se afirmar que nos referidos procedimentos licitatórios ocorreram direcionamento/restricção à competitividade.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas a fim de preservá-las:

“Direcionamento em licitações é apontamento grave, que pode ocasionar sérias repercuções na esfera de responsabilidade das pessoas, razão pela qual é esperada robustez na apresentação de provas. O suposto direcionamento teria ocorrido nos Pregões Presenciais 60/2013, 41/2014, e 08/2016.

A opinião da CGU pela existência do superfaturamento foi feita com base nas seguintes ocorrências, as quais são esclarecidas pontualmente.

A) Restrição à concorrência: fraude na publicidade (Pregão Presencial 41/2014).

Será instaurado procedimento administrativo para apuração dos fatos e, sendo o caso, punição dos envolvidos.

B) Indícios de conflito de interesse do pregoeiro.

O Senhor R. de P. de C., como prestador de serviço subcontratado, não poderia falar em nome da Construtora Alto da Fábrica, pois lhe faltariam poderes de representação para tanto. O fato de fazer referência ao pregoeiro como pessoa "representante" da Construtora, é mera figura de linguagem, típica da linguagem comum, e nada prova sobre a oficialidade da suposta representação. O Município, por sua vez, não tomou conhecimento do inteiro teor da entrevista tomada, situação que impede a possibilidade de esclarecimento pleno dos fatos.

Assim, não sendo provado que o pregoeiro teria poderes de representação da Construtora Alto da Fábrica, e dada a fragilidade da prova apresentada pela CGU, perde-se o sentido falar da “irregularidade”.

C) Habilitação irregular da empresa vencedora (Pregão Presencial 60/2013 e 08/2016)

A simplicidade do objeto licitado não inspirava a elaboração de edital com exigências complexas, que pudessem inclusive afastar possíveis concorrentes do mercado local e regional.

D) Ausência de informações essenciais sobre o objeto da licitação.

A situação teria ocorrido no Pregão Presencial 41/2014, 08/2016 e 60/2013.

A CGU, para chegar à conclusão de falta de informação essencial no objeto, agarrou-se à suposta ausência de informações quanto à quilometragem e/ou rotas. A seguir, pontuou que nos pregões 08/2016 e 60/2013 havia a informação sobre rotas, mas persistindo o problema da quilometragem livre. Depois, informa que não houve restrição no Edital quanto ao ano de fabricação ou estado de conservação dos veículos.

As informações sobre estradas vicinais, escolas da zona rural e distâncias são de amplo conhecimento público, sendo uma exigência constante do TCE-MA nas prestações de contas dos municípios. No particular, referidas informações estavam disponíveis aos interessados, bastando simples consulta à equipe que conduziu os procedimentos licitatórios. De toda sorte, adotaremos maior rigor quanto a esse assunto nos processos vindouros.

Quanto à restrição de ano de fabricação de veículos, esta deveria ser estabelecida em instrumento normativo adequado, sob pena de violação ao Princípio da Legalidade.”

### **Análise do Controle Interno**

A) Restrição à concorrência: fraude na publicidade (Pregão Presencial 41/2014).

O gestor não contesta o fato apontado, apenas sugere a adoção de medidas para apuração dos fatos.

B) Indícios de conflito de interesse do pregoeiro.

O fato apontado pela CGU teve como evidência declaração formal do principal subcontratado, haja vista, que possui oito ônibus alugados e prestou serviço durante todo o período escopo dos exames. Portanto, possui conhecimento total do fluxo operacional da prestação de serviços de transporte escolar no município. Cabe ressaltar também que as irregularidades apontadas nos procedimentos licitatórios sinalizam para a ocorrência de conluio, direcionamento e contratações de empresa de fachada.

C) Habilitação irregular da empresa vencedora (Pregão Presencial 60/2013 e 08/2016).

Cabe ressaltar que o gestor não se manifestou individualmente acerca das irregularidades apontadas em cada um dos processos licitatórios citados, apenas alegou que a simplicidade do objeto licitado não inspirava a elaboração de edital com exigências complexas. Contudo, o que se observou foi descumprimentos flagrantes das Leis de Licitações, do Pregão e dos Editais dos certames listados como irregulares, e, ainda, elaboração de editais em desacordo com a Lei nº 8.666/93. Cabe ao gestor o fiel cumprimento das leis de licitações.

D) Ausência de informações essenciais sobre o objeto da licitação.

A alegação do gestor de que as informações sobre estradas vicinais, escolas da zona rural e distâncias são de amplo conhecimento público não pode prosperar. Há que se ressaltar que, o que se espera de um procedimento licitatório é a participação de empresas não só locais, mas, nacionais, quanto maior o número de concorrentes, melhor para a administração. Nesse sentido, vale repetir o que já abordado no campo fato, a precariedade e a imprecisão de informações no objeto da licitação confundem e afugentam a concorrência e sujeita o processo de contratação à ocorrência de conluio e direcionamento.

No tocante à restrição de ano de fabricação de veículos, em que pese a inexistência de imposição legal, o gestor, ao contratar empresas para prestarem serviços de transporte escolar, deve priorizar a segurança e o conforto dos alunos. Nesse sentido, pode e deve estabelecer uma data máxima de fabricação. No caso citou-se, como exemplo, o prazo

sugerido no Guia do Transporte Escolar, elaborado em parceria pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo e o FNDE, de sete anos.

Além disso, a análise dos documentos de licenciamento dos veículos revelou tratarem-se de automóveis antigos: o mais novo tem nove anos de uso, alguns com mais de vinte anos de fabricação e um com tinta anos. As fotos abaixo mostram as más condições dos veículos:

	
Foto 27: Ônibus escolar LVR 6716, ano 2000, Aldeias Altas, MA, 3 de agosto de 2016.	Foto 28: Ônibus escolar HPE 0116, ano 2000, Aldeias Altas, MA, 3 de agosto de 2016.
	
Foto 29: Ônibus escolar NFN 6593, ano 2004, Aldeias Altas, MA, 5 de agosto de 2016.	Foto 30: Ônibus escolar NFN 6593, ano 2004, Aldeias Altas, MA, 5 de agosto de 2016.

## 2.2.9. Contratação de empresa de fachada para prestar serviços de locação de veículos do transporte escolar

### Fato

Trata-se da empresa Construtora Alto da Fábrica Ltda. (CNPJ 16.814.335/0001-83), contratada pela Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA para prestar serviços de locação de veículos do transporte escolar dos exercícios de 2014, 2015 e 2016.

As informações dos contratos referente a transporte escolar no município, nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, estão resumidas na tabela a seguir. As despesas com locação de veículos do transporte escolar foram suportadas, exclusivamente, por recursos do Pnate e do Fundeb. Os valores efetivamente pagos são detalhados em outra constatação deste relatório.

*Tabela 14- Valores contratados para despesas com Transporte Escolar, período 2014 a 2016.*

Licitação	Ano vigência	Valor Fundeb	Valor Pnate	Valor Total
Pregão 60/2013	2014	870.000,00	305.000,00	1.175.000,00
Pregão 41/2014	2015	1.325.000,00	287.000,00	1.612.000,00
Pregão 08/2016	2016	1.377.000,00	351.500,00	1.728.500,00
		3.572.000,00	943.500,00	4.515.500,00

Fonte: Contratos decorrentes dos pregões 60/2013, 41/2014 e 08/2016, parte integrante da respectiva licitação.

No entanto, exames de auditoria evidenciam que a empresa não detém capacidade técnica operacional para atuar no ramo de locação de veículos, sobretudo no segmento relativo a transporte escolar.

O capital social declarado da Construtora Alto da Fábrica, de apenas R\$ 100.000,00, de acordo com a Receita Federal, é muito pouco para o que a firma se propõe a fornecer nos contratos firmados. Com esse capital social não se adquire frota de veículos. Tanto é que, na base de dados do Denatran, não consta registro de veículos em nome da Construtora Alto da Fábrica Ltda. Todos os veículos pertenciam a outras pessoas físicas e jurídicas, divergentes dos sócios e da empresa Construtora Alto da Fábrica. Esse fato comprova que os serviços de transporte escolar não poderiam ser executados senão mediante sublocação integral de todos os veículos.

Ademais, consulta à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), desde a sua abertura em 6 de setembro de 2012 até 31 de dezembro de 2015, último dado disponível em sistema corporativo, comprova que não há registro de empregados declarados pela Construtora Alto da Fábrica. Portanto, além de não possuir patrimônio condizente com os contratos, a empresa não possui funcionários.

De acordo com o Cadastro Nacional de Atividade Econômica (CNAE), a atividade principal da empresa seria a seguinte: “Construção de edifícios”. Sendo, portanto, absolutamente diverso e incompatível com a natureza do objeto da contratação, qual seja, prestação de serviços de locação de veículos de transporte escolar. Por outro lado, o CNAE Secundário da Construtora Alto da Fábrica contempla a categoria “Transporte escolar” e mais outras quatorze classificações, algumas desconexas entre si, a exemplo de “Atividades de limpeza não especificadas anteriormente” e “Aluguel de máquinas e equipamentos para construção sem operador, exceto andaimes”.

Em diligência ao endereço declarado na Receita Federal da Construtora Alto da Fábrica, a saber, Avenida Augusto Teixeira, 2020 – sala A – Centro – Codó – MA, conforme registro fotográfico, constatou-se que a suposta sede não tem sinais de atividade, sendo apenas uma sala apenas com mesa e cadeiras, no primeiro andar com acesso por uma porta e escada.



Foto 31: Fachada do prédio onde supostamente funciona o escritório da empresa Construtora Alto da Fábrica, Avenida Augusto Teixeira, 2020 – sala A – Centro - Codó – MA, 5 de agosto de 2016.

Em resposta a Circularização 201602065-01 da CGU/MA, o sócio administrador da empresa L. A. da S. T., CPF \*\*\*.507.723-\*\*, respondeu, em relação aos contratos de transporte escolar já citados, que “*a execução dos serviços foi terceirizada com subcontratação integral*”.

Além das características de empresa de fachada acima relatadas, a Construtora Alto da Fábrica possui, no seu quadro societário, pessoas que não possuem o perfil de empresário com faturamento dos valores contratados pela prefeitura de Aldeias Altas/MA.

O sócio administrador L. A. da S. T., CPF \*\*\*.507.723-\*\*, não é declarado como empregado em nenhuma empresa de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2004 a 2015. Além disso, há registro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), com atualização até abril de 2016, fazendo parte da composição familiar do cônjuge ou companheira C. P. C. dos S., CPF \*\*\*.424.803-\*\*, como beneficiária do bolsa família. Também, de acordo com o Denatran, L. A. da S. T. é proprietário apenas de uma motocicleta com placa NII 8881.

Ressalta-se que L. A. da S. T. é filiado ao partido PMN, em Codó-MA, desde 29 de março de 2006, de acordo com o TSE, com dados atualizados até setembro de 2012, com possíveis ligações políticas.

De acordo com a Receita Federal, L. A. da S. T. tem endereço residencial na Rua Cesar Brandão, 1425 – São Pedro - Codó – MA. Esse endereço é o mesmo que aparece nas notas fiscais da Construtora Alto da Fábrica. Pela internet, foi feito o registro fotográfico do referido imóvel a seguir.



Foto 32: Casa de Luís Augusto, sócio da empresa Construtora Alto da Fábrica, Rua César Brandão, 1425 – São Pedro – Codó – MA, 05 de agosto de 2016.

O outro sócio da Construtora Alto da Fábrica, V. P. C. dos S., CPF \*\*\*.109.103-\*\*, é irmão de C. P. C. dos S., CPF \*\*\*.424.803-\*\*, companheira do sócio administrador L. A. da S. T. e beneficiária do bolsa família. Além disso, também há registro ativo no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) para o próprio V. P. C. dos S., com atualização até abril de 2016. De acordo com o Denatran, V. P. C. dos S. é proprietário apenas de uma motocicleta com placa OJO 3237. Da mesma forma, V. P. C. dos S. também não é declarado como empregado em nenhuma empresa de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), de 2004 a 2015.

Cabe ressaltar ainda que a referida empresa não possui Alvará de Funcionamento para os exercícios de 2015 e 2016, conforme informação da Prefeitura Municipal de Codó, constante do Ofício 079/2016, mencionado em outro item deste relatório.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Alega a CGU que a empresa não possui capacidade técnica operacional para atuar no ramo de locação de veículos. Baseia tal conclusão no capital social da empresa, ausência de registro de empregados na RAIS, relação de atividades da empresa, e presença de sócio em lista do Cadastro Único do Governo Federal.

A suposta ausência de estrutura de empresas, bem como aspectos pessoais e econômicos dos sócios de empresas não pode ser tributada como responsabilidade dos municípios, uma vez que não existe obrigação legal aos entes referidos para verificação desses aspectos. Acreditamos que a questão esteja ligada a obrigações acessórias junto ao fisco com competência para tanto. Como a habilitação jurídica e fiscal da empresa se revelou regular nos certames, só poderia o Município considerar adequada, no momento da habilitação, a condição da empresa.

Naturalmente, em caso de falha no cumprimento das obrigações em decorrência de referida ausência de estrutura ou de qualquer outro motivo, restaria à Administração adotar os mecanismos legais de aplicação de penalidades.”.

## Análise do Controle Interno

Não se pode deixar de reconhecer que a constatação da CGU teve como suporte pesquisas em sistemas e utilização de técnicas não disponíveis no âmbito da prefeitura. Contudo, o pregoeiro e sua equipe pode, com base na análise dos documentos de habilitação, obter indícios que possa sugerir a condição da empresa. No entanto, o que se verificou nos pregões realizados pela prefeitura foi que não houve análise da documentação comprobatória da qualificação econômico-financeira, no caso do Pregão Presencial nº 60/2013, haja vista que a empresa só apresentou um documento, dos quatro exigidos, e mesmo assim foi habilitada. E, ainda, no Pregão Presencial nº 08/2016, não exigiu, no Edital, qualificação técnica, conforme demonstrado no item 2.2.8, deste relatório.

### 2.2.10. Simulação de contratos de sublocação de transporte escolar

#### Fato

Conforme evidenciado anteriormente, a Construtora Alto da Fábrica não possui capacidade técnico-operacional para atuar no ramo de locação de veículos, sobretudo, no segmento de transporte escolar, bem como executar contratos de locação de veículos firmados com o município de Aldeias Altas/MA.

Constatou-se, também, que os serviços de transporte de alunos do município fiscalizado são realizados mediante emprego de veículos de particulares (alugados) e próprios da prefeitura.

Evidenciou-se, ainda, que os veículos particulares ou alugados não pertencem à Construtora Alto da Fábrica, mas a outras pessoas físicas ou jurídicas.

Conforme contratos apresentados pela Prefeitura de Aldeias Altas (MA) e por proprietários de veículos, a Construtora Alto da Fábrica subcontratou os veículos para prestar, em nome dela, os serviços de transporte escolar.

O fluxograma apresentado abaixo sintetiza o processo de contratação e execução dos serviços:



Pelo esquema, a prefeitura e os subcontratados não mantêm vínculos de contrato e negócios entre si, mas, apenas com a Construtora Alto da Fábrica. Entretanto, na prática, as relações entre proprietários de veículos e Prefeitura são diretas.

Além das várias evidências de utilização de empresa de fachada, abordada em outra constatação deste relatório, o contato dos proprietários dos veículos com a Construtora Alto da Fábrica ou seus sócios não existe de fato. A CGU/MA teve acesso ao Ofício 70/2016, de 08 de junho de 2016, destinado ao proprietário de ônibus R. L. e assinado pela atual Secretaria de Educação E. F. de S., onde é relatada a ausência da prestação de serviço de

transportes de alunos por alguns dias. Ou seja, é estabelecido o contato direto entre a prefeitura e proprietários de veículos, sem a intermediação de qualquer empresa.

Outro fato é que a atual Secretaria de Educação prestou declaração a CGU/MA, cujo trecho é destacado a seguir, editado apenas quanto ao nome de pessoas citadas, afim de preservá-las:

(4) *Perguntada os nomes das empresas locatárias desses veículos, respondeu que não sabe informar* (6) *Perguntada se a empresa contratada pelo município para realizar o transporte escolar pratica a subcontratação de veículos, respondeu que em alguns casos ocorre a subcontratação e lembra da ocorrência de tal fato no povoado de Taboca Matão;* (7) *Perguntada sobre qual o contato da Secretaria de Educação para tratar sobre execução do contrato de locação de transporte escolar, respondeu que senhor conhecido como N. dos Ônibus;* (8) *Perguntada se conhece a Construtora Alto da Fábrica e algum de seus sócios L. A. da S. T. e V. P. C. dos S., respondeu que não;*

A subcontratação integral foi declarada pelo sócio responsável da Construtora Alto da Fábrica, já abordada em outra constatação. Da mesma forma, a Secretaria de Educação e todos os proprietários de ônibus admitiram a subcontratação, em declarações colhidas.

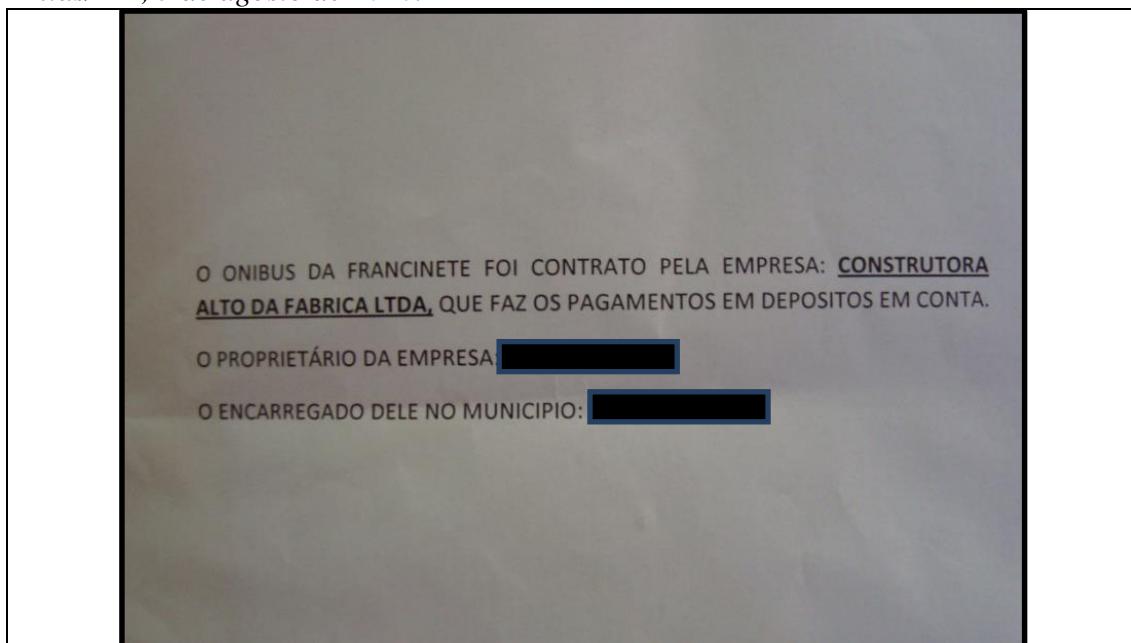
Ainda assim, a Secretaria de Educação não sabe o nome da empresa contratada para prestação de transporte escolar nem de seus sócios, mesmo com três anos de atividade no município, relatando que o contato da empresa seria com R. de P. de C., CPF \*\*\*.592.263-\*\*, que se declarou proprietário de 8 (oito) ônibus alugados ao município.

Em termo de declaração de R. de P. de C., CPF \*\*\*.592.263-\*\*, ele informou que o contato da Construtora Alto da Fábrica era P. S., por meio do telefone (99) 98843-\*\*55. Em consulta a Receita Federal, verificou-se que esse telefone pertence a empresa P I Consultoria e Assessoria Contábil, CNPJ 17.071.715/0001-38, de Codó/MA, que tem como sócio P. da S. S., CPF \*\*\*.261.723-\*\*. Ou seja, o proprietário de oito ônibus de transporte escolar afirma que o contato da suposta empresa que o contratou é o telefone de um escritório de contabilidade.

Além disso, P. da S. S. também foi o pregoeiro das licitações do município, dentre elas, os Pregões Presenciais 60/2013, 41/2014, e 08/2016, que tiveram como empresa vencedora a Construtora Alto da Fábrica. Ora, sendo ele o pregoeiro, encarregado de garantir, dentre as licitantes, a melhor proposta para a administração municipal, jamais poderia ser preposto ou representante de uma dessas empresas, por óbvio conflito de interesse, princípio da isonomia e de competitividade do certame.

Apesar de todas essas evidências de utilização de empresa de fachada e de contratação direta pela prefeitura, todos os proprietários de veículos seguiam afirmando que eram contratados pela Construtora Alto da Fábrica. Verificou-se que os proprietários de veículos foram orientados e compareciam para responder aos questionamentos feitos pelos auditores da CGU com um resumo de informações que deveriam ser declaradas, como pode ser visto no registro fotográfico a seguir.

*Figura 32: - Resumo de informações fornecidas aos proprietários de veículos. Aldeias Altas/MA, 5 de agosto de 2016.*



Dessa forma, as evidências indicam as seguintes situações: (I) a participação da empresa Construtora Alto da Fábrica na execução do contrato é meramente fictícia; (II) os proprietários dos veículos foram contratados diretamente pela Prefeitura, sem intermediação de qualquer empresa; e (III) os contratos de subcontratação ou sublocação de veículos apresentados à CGU, alguns rasurados, foram formalizados para justificar a trajetória do dinheiro pago aos proprietários por meio da conta bancária da empresa.

Assim, evidencia-se que os contratos de prestação de serviço subscritos pela empresa e pelos proprietários de veículos foram objeto de simulação, com o fito de aparentar que os contratos firmados entre a Construtora Alto da Fábrica e a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA estavam sendo executados por essa empresa. Além de tentar conferir legalidade às licitações, a contratação da Construtora Alto da Fábrica também se destinava à obtenção de vantagens financeiras a partir de superfaturamento de serviços, conforme detalhado em item específico deste relatório.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Para apontar a alegada simulação de contratos, a CGU se funda em: suposta falta de estrutura da contratada; prestação de serviços de transporte por veículos de propriedade diversa da contratada; relações diretas entre proprietários de veículos e a Prefeitura; desconhecimento de informações contratuais por parte da Secretaria de Educação; atuação irregular do pregoeiro como suposto preposto da contratada; uso de respostas supostamente artificiais em entrevista com motoristas.

A subcontratação não é instituto proibido ou ilícito em contratações públicas. Por essa espécie de contrato, o subcontratado deve assumir, supervisionado, obrigações de execução junto ao tomador do serviço. Em tais situações, é natural que os contatos e comunicações ocorram de maneira geral entre aqueles que estejam mais próximos, em respeito à celeridade e eficiência administrativas. Assim, as comunicações diretas entre a Administração e os colaboradores nada provam de irregularidade na relação contratual.

A alegada falta de estrutura da empresa é assunto cuja responsabilidade de verificação não cabe ao Município, questão tratada anteriormente. No mesmo sentido pode-se dizer da propriedade dos veículos usados na prestação do serviço. Não existe regra legal que obrigue o Município a exigir que os veículos postos à disposição do serviço de transporte sejam de propriedade do contratado.

O desconhecimento de informações por parte da Secretaria não é fato relevante que possa desnaturar o contrato, pois suas competências estão ligadas mais aos aspectos ligados ao funcionamento e resultados dos diversos programas da educação. Importa-lhe saber como os programas estão funcionando. As especificidades e minúcias dos contratos firmados, apesar de importantes, não são assuntos da esfera cotidiana de atribuições da Secretaria.

A suposta atuação do pregoeiro como preposto da empresa é mera especulação, fundada em "ouvir dizer". Desconhecemos a existência de qualquer poder de representação outorgado pela empresa ao referido profissional. O assunto também foi tratado anteriormente.

Quanto ao uso de informações previamente elaboradas para resposta de perguntas da CGU, há um erro de generalização na abordagem do assunto, pois a CGU não informa quais teriam sido os motoristas em que a situação teria ocorrido. De outra maneira, dado o temor que a presença da CGU causa em fiscalizações em municípios, é natural que as pessoas fiquem incomodadas, apreensivas e nervosas, recorrendo às vezes a expedientes de tal natureza, sem que isso possa demonstrar um proceder de maneira ilícita, muito menos apontar para uma suposta combinação.”.

### **Análise do Controle Interno**

Além do art. 72 da Lei nº 8.666/1993 prever que a subcontratação somente seria possível “até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”, esse limite, qual seja, o percentual máximo para subcontratação, deveria ter sido fixado no edital, desde que presentes situações necessárias e excepcionalmente justificadas (Acórdãos TCU nºs 1.748/2004, 1.045/2006, e 1.626/2010, todos do Plenário).

Ainda que houvesse algum contato direto eventual entre prestadores de serviço e a prefeitura, chama a atenção o desconhecimento geral do simples nome da empresa ou de seu representante, que supostamente atuava há três anos no município. Esse desconhecimento existia tanto por parte da Secretaria de Educação como por parte dos subcontratados. Normalmente, os subcontratados necessitam do contato do representante para tratar periodicamente de detalhes da prestação dos serviços, assim como de seu pagamento.

Cabe repetir que R. de P. de C., CPF \*\*\*.592.263-\*\*, prestador de serviço subcontratado, com oito ônibus, afirmou que o representante informal da empresa era o pregoeiro da licitação, e não o responsável legal.

O cruzamento dos fatos constatados pela CGU com os documentos de prestação de contas e de licitações é técnica básica de auditoria, inclusive com o uso de termos de declaração.

Não se pretende afirmar nesse momento a medida da responsabilidade ou culpabilidade de cada pessoa física ou jurídica envolvida, mas apenas a existência do fato.

### **2.2.11. Emissão de notas fiscais falsas pela empresa contratada para prestação de serviços de transporte escolar**

#### **Fato**

Mediante Ofício nº 079/2016, de 25 de julho de 2016, a Prefeitura Municipal de Codó/MA, município sede da empresa Construtora Alto da Fábrica, em atenção à demanda da CGU com relação à autenticidade das notas fiscais emitidas pela referida empresa, informou que todas as notas fiscais relacionadas não são oriundas do departamento de arrecadação do município, com exceção da nota fiscal nº 188, do Pnate, emitida em 2 de abril de 2014, no valor de R\$ 30.500,00. Informa que cada bloco de nota fiscal gera um número diferente de AIDF (Autorização para Impressão de Documentos Fiscais), não sendo possível o mesmo número de AIDF para outros blocos, no caso, nº 23000276. Destaca-se abaixo uma figura com um trecho da resposta da Prefeitura de Codó/MA, onde fica evidente que todas as notas fiscais com intervalo de numeração entre 201 e 500 são falsas. Esse intervalo abrange todas as notas fiscais da prestação de contas do Fundeb de 2015 e 2016, e do Pnate de 2014, 2015 e 2016, com exceção da nota fiscal 188 já citada anteriormente.

*Figura 33: Trecho do Ofício 079/2016, de 25 de julho de 2016, da Prefeitura de Codó/MA.*

<u>NF's</u>	<u>AIDF</u>	<u>DATA</u>	<u>SITUAÇÃO</u>
0151 a 0200	23000276	30/09/2013	AIDF e bloco válido
0201 a 0300	23000276	05/05/2014	<u>AIDF e blocos FALSIFICADOS</u>
0301 a 0400	23000276	08/12/2014	<u>AIDF e blocos FALSIFICADOS</u>
0401 a 0500	23000276	27/04/2016	<u>AIDF e blocos FALSIFICADOS</u>

Acrescenta, ainda, que a Construtora Alto da Fábrica se encontra apenas com o alvará de funcionamento de 2012, 2013 e 2014. Já os alvarás de funcionamento de 2015 e 2016, estão em atraso, o que impede a expedição de AIDF's e certidões. Em anexo ao ofício, a Prefeitura de Codó/MA digitalizou o Alvará de Funcionamento de 2014, verdadeiro, em contraste com o de 2015, falsificado, como pode ser visto na figura a seguir.

*Figura 34: Anexo II, do Ofício 079/2016, da Prefeitura de Codó/MA, com o Alvará de funcionamento de 2014, verdadeiro.*

*Figura 35: Anexo III, do Ofício 079/2016, da Prefeitura de Codó/MA, com o Alvará de funcionamento de 2015, falsificado.*

<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ</b> Estado do Maranhão - Brasil Secretaria Municipal de Finanças Gestão de Tributos Municipal</p>   <p><b>ALVARÁ DE LICENÇA E FUNCIONAMENTO</b> VENCIMENTO: 31/12/2014</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Órgão: SEFIN Controle: 504989</td> <td style="width: 50%;">Data Emissão: 07/01/2014 Data Vencimento: 31/12/2014</td> </tr> </table> <p>DE ACORDO COM AS EXIGÊNCIAS LEGAIS EM VIGOR FICA CONCEDIDA A LICENÇA DE FUNCIONAMENTO PARA O CONTRIBUINTE ABASIO IDENTIFICADO:</p> <p><b>IDENTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Inscrição Municipal: 11018261-04 NPJ: 16.814.335/0001-83</td> <td style="width: 50%;">CNPJ: 16.814.335/0001-83</td> </tr> <tr> <td>Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> <td>Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> </tr> <tr> <td>Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> <td>Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> </tr> <tr> <td>Endereço: RUA CESAR BRANDAO,1425 - SAO PEDRO - CODÓ</td> <td>Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020</td> </tr> <tr> <td>Código Atividade: 41.20.4-00</td> <td>Código Atividade: 41.20.4-00</td> </tr> <tr> <td>Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS</td> <td>Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS</td> </tr> </table> <p>Dados Complementares</p> <p><b>HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas</td> <td style="width: 50%;">Domingo / Feriado : 08:00 as 12:00 horas</td> </tr> </table> <p><b>OBSERVAÇÕES</b></p> <p>A(s) Licença(s) poderá(s) ser cassada(s) e determinado o fechamento, a interdição e/ou o lacraçado do estabelecimento a qualquer tempo, desde que deixem de existir as condições que legitimarem a concessão da(s) licença(s), ou quando o contribuinte, mesmo após a regularização das penalidades cabíveis, não cumprir as exigências e determinações da Prefeitura para regularizar a situação do estabelecimento.</p> <p>Em caso de encerramento, alterações e transferências de atividades comunicar oficialmente a Gestão de Tributos Municipal por meio de requerimento regimental protocolizado, no prazo legal de 30 (trinta) dias, sob pena de responder pelos tributos lançados ao Poder Executivo.</p> <p><b>ESTE ALVARÁ DEVE SER COLOCADO EM LOCAL DE DESTAQUE</b></p> <p><i>[Handwritten signature of Adão Marcelo Moitas, Director of Finance Department, Codó-MA, Matrikula-53.872]</i></p> <p><b>ALVARÁ VERDADEIRO</b></p>	Órgão: SEFIN Controle: 504989	Data Emissão: 07/01/2014 Data Vencimento: 31/12/2014	Inscrição Municipal: 11018261-04 NPJ: 16.814.335/0001-83	CNPJ: 16.814.335/0001-83	Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Endereço: RUA CESAR BRANDAO,1425 - SAO PEDRO - CODÓ	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020	Código Atividade: 41.20.4-00	Código Atividade: 41.20.4-00	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas	Domingo / Feriado : 08:00 as 12:00 horas	<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CODÓ</b> Estado do Maranhão - Brasil Secretaria Municipal de Finanças Gestão de Tributos Municipal</p>   <p><b>ALVARÁ DE LICENÇA E FUNCIONAMENTO</b> VENCIMENTO: 31/12/2015</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Órgão: SEFIN Controle: 504412</td> <td style="width: 50%;">Data Emissão: 02/01/2015 Data Vencimento: 31/12/2015</td> </tr> </table> <p>DE ACORDO COM AS EXIGÊNCIAS LEGAIS EM VIGOR FICA CONCEDIDA A LICENÇA DE FUNCIONAMENTO PARA O CONTRIBUINTE ABASIO IDENTIFICADO:</p> <p><b>IDENTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">Inscrição Municipal: 11018261-91 CNPJ: 16.814.335/0001-83</td> <td style="width: 50%;">CNPJ: 16.814.335/0001-83</td> </tr> <tr> <td>Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA LTDA - ME</td> <td>Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA LTDA - ME</td> </tr> <tr> <td>Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> <td>Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA</td> </tr> <tr> <td>Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020</td> <td>Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020</td> </tr> <tr> <td>Código Atividade: 41.20.4-00</td> <td>Código Atividade: 41.20.4-00</td> </tr> <tr> <td>Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS</td> <td>Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS</td> </tr> </table> <p>Dados Complementares</p> <p><b>HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%;">De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas</td> <td style="width: 50%;">Domingo / Feriado : 08:00 as 18:00 horas</td> </tr> </table> <p><b>OBSERVAÇÕES</b></p> <p>A(s) Licença(s) poderá(s) ser cassada(s) e determinado o fechamento, a interdição e/ou o lacraçado do estabelecimento a qualquer tempo, desde que deixem de existir as condições que legitimarem a concessão da(s) licença(s), ou quando o contribuinte, mesmo após a regularização das penalidades cabíveis, não cumprir as exigências e determinações da Prefeitura para regularizar a situação do estabelecimento.</p> <p>Em caso de encerramento, alterações e transferências de atividades comunicar oficialmente a Gestão de Tributos Municipal por meio de requerimento regimental protocolizado, no prazo legal de 30 (trinta) dias, sob pena de responder pelos tributos lançados ao Poder Executivo.</p> <p><b>ESTE ALVARÁ DEVE SER COLOCADO EM LOCAL DE DESTAQUE</b></p> <p><i>[Handwritten signature of Adão Marcelo Moitas, Director of Finance Department, Codó-MA, Matrikula-53.872]</i></p> <p><b>ALVARÁ FALSIFICADO</b></p>	Órgão: SEFIN Controle: 504412	Data Emissão: 02/01/2015 Data Vencimento: 31/12/2015	Inscrição Municipal: 11018261-91 CNPJ: 16.814.335/0001-83	CNPJ: 16.814.335/0001-83	Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA LTDA - ME	Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA LTDA - ME	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020	Código Atividade: 41.20.4-00	Código Atividade: 41.20.4-00	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas	Domingo / Feriado : 08:00 as 18:00 horas
Órgão: SEFIN Controle: 504989	Data Emissão: 07/01/2014 Data Vencimento: 31/12/2014																																
Inscrição Municipal: 11018261-04 NPJ: 16.814.335/0001-83	CNPJ: 16.814.335/0001-83																																
Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA																																
Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA																																
Endereço: RUA CESAR BRANDAO,1425 - SAO PEDRO - CODÓ	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020																																
Código Atividade: 41.20.4-00	Código Atividade: 41.20.4-00																																
Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS																																
De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas	Domingo / Feriado : 08:00 as 12:00 horas																																
Órgão: SEFIN Controle: 504412	Data Emissão: 02/01/2015 Data Vencimento: 31/12/2015																																
Inscrição Municipal: 11018261-91 CNPJ: 16.814.335/0001-83	CNPJ: 16.814.335/0001-83																																
Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA LTDA - ME	Denominação Social: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA LTDA - ME																																
Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA	Nome Fantasia: CONSTRUTORA ALTO DA FÁBRICA																																
Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020	Endereço: AV. AUGUSTO TEIXEIRA, 2020																																
Código Atividade: 41.20.4-00	Código Atividade: 41.20.4-00																																
Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	Atividade Principal: CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS																																
De Segunda à Sexta : 08:00 as 18:00 horas Sábado : 08:00 as 12:00 horas	Domingo / Feriado : 08:00 as 18:00 horas																																

Em outro trecho do Ofício 079/2016, destacado a seguir, a Prefeitura de Codó/MA informa detalhes da falsificação:

*“O Alvará de Funcionamento referente ao ano de 2015, apresentado pelo contribuinte, nitidamente falsificado, possui uma assinatura grotesca, numa clara tentativa de reproduzir a do Diretor do Departamento. Existe ainda, uma diferença de cores no Alvará, possuindo os dados do contribuinte muito escuro em relação ao resto do documento.”*

Diante do exposto, fica evidenciado que as notas fiscais de numeração 201 a 500, da Construtora Alto da Fábrica, são falsas, assim como seus alvarás de funcionamento de 2015 e 2016.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“As relações sociais e jurídicas, em regra, são conduzidas pela boa-fé. Não se pode presumir, na rotina e fluxos de processos de pagamentos, que empresas apresentem documentos de tamanha importância com o traço da falsidade.

Acrescentamos que não é de praxe a confirmação de autenticidade de documentos dessa natureza, à vista até de falta de previsão legal nesse sentido. A situação, por outro lado, desperta na Administração a necessidade de adoção de critérios mais rigorosos de verificação de documentos, principalmente notas fiscais, embora saibamos das dificuldades

encontradas nos municípios do interior do Maranhão em relação à infraestrutura básica em serviços de acesso à Internet. Assim, a gravidade da suposta falsificação não pode ser tributada à municipalidade. De toda sorte, será feito estudo quanto à possível apuração de responsabilidade e apenação da empresa, sem prejuízo de adoção de rotinas que possam melhorar as análises dos processos de pagamentos.”.

### **Análise do Controle Interno**

A CGU reconhece a limitação dos gestores. Mesmo assim, após o conhecimento das irregularidades, cabe ao município adotar as medidas cabíveis.

#### **2.2.12. Superfaturamento nos serviços pagos à empresa contratada para prestação de serviços de transporte escolar, no valor de R\$ 704.764,52**

##### **Fato**

O superfaturamento ocorre quando o valor pago pelo contratante é superior ao valor praticado no mercado. Sua apuração é feita, geralmente, com base em pesquisas ou cotações de preços dos bens e serviços similares aos postos em licitação.

Pela particularidade do modelo de execução dos serviços de locação de veículos do transporte escolar do município de Aldeias Altas/MA e pela praticidade e precisão do procedimento adotado pela CGU, o superfaturamento, nesse caso específico, é apurado pela diferença entre os valores pagos pela prefeitura e os acertados entre a locadora Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, e os proprietários dos veículos sublocados pela citada empresa.

A metodologia utilizada parte da premissa de que a subcontratação integral do objeto licitado é um fenômeno antieconômico e que os veículos foram sublocados a valores de mercado.

Não parece justo e razoável que a empresa contratada pela prefeitura acerte um determinado preço para execução do serviço e depois o subcontrate integralmente a um valor muito inferior àquele acertado com a Administração Pública e, por esse artifício, lucre com essa diferença.

O Tribunal de Contas da União (TCU) considera superfaturamento por subcontratação a diferença entre os preços acordados entre a contratada (empresa) e o contratante (prefeitura) e aqueles negociados entre a contratada (empresa) e a subcontratada, tal como se assevera na jurisprudência a seguir.

Acórdão TCU nº 1487/2010 – 2ª Câmara:

*“9.2.2. pagamento superfaturado à contratada, [Construtora 1], que subcontratou integralmente, de forma ilegal (art. 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93), os serviços à [Construtora 2], por meio do [Contrato 2], (...), pelo valor de R\$ 12.479.701,84, enquanto que o contrato firmado entre o [Órgão] e a contratada [Contrato 1] foi de R\$ 15.932.567,35.” (grifos nossos)*

Cabe ressaltar que, apesar de os recursos para atender às despesas com a contratação de transporte escolar serem provenientes de duas fontes: Pnate e Fundeb, não consta do Edital e dos contratos firmados a quantidade de ônibus e/ou as rotas que seriam atendidas pelas respectivas fontes de recursos. A Prefeitura também não possui controle que identifique os ônibus e/ou rotas por fonte de recursos, nesse sentido, para calcular o valor do superfaturamento, optou-se por realizar um cálculo de proporcionalidade, de acordo com os valores pagos com recursos do Pnate e do Fundeb, no período 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, conforme demonstrado a seguir.

- a) Pagamentos efetuados pela prefeitura à empresa Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, conforme análise dos extratos da conta corrente do FUNDEB (ag 1259-9, cc 8554-5) e do PNATE (ag 1259-9, cc 7229-X):

*Tabela 15 - Transferências bancárias para a conta da empresa Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83.*

Data Movimento	Histórico da operação	Conta de Origem	Conta de Destino	Valor R\$
12/01/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	30.500,00
13/04/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
18/05/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
10/06/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
10/07/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
11/08/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
10/09/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
09/10/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
10/11/2015	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
<b>Total - PNATE - 2015</b>				<b>260.100,00</b>
06/01/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	28.700,00
11/03/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	35.150,00
11/04/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	35.150,00
10/05/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	35.150,00
10/06/2016	Transf on line	PNATE	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	35.150,00
<b>Total – PNATE - 1º semestre 2016</b>				<b>169.300,00</b>
<b>Total – PNATE (janeiro 2015 a junho 2016)</b>				<b>429.400,00</b>
12/01/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	82.650,00
10/04/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
08/05/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 –	125.875,00

<b>Data Movimento</b>	<b>Histórico da operação</b>	<b>Conta de Origem</b>	<b>Conta de Destino</b>	<b>Valor R\$</b>
			cc 35.004-4	
10/06/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/07/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
11/08/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/09/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
09/10/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/11/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
10/12/2015	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
<b>Total - FUNDEB - 2015</b>				<b>1.215.525,00</b>
11/01/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	125.875,00
11/04/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	130.815,00
10/05/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	130.815,00
24/05/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	80.322,50
03/06/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	50.492,50
10/06/2016	Transf on line	FUNDEB	BB – ag 0248-8 – cc 35.004-4	130.815,00
<b>Total - FUNDEB - 1º semestre 2016</b>				<b>649.135,00</b>
<b>Total – FUNDEB (janeiro 2015 a junho 2016)</b>				<b>1.864.660,00</b>
<b>Total - 2015 (FUNDEB e PNATE)</b>				<b>1.475.625,00</b>
<b>Total - 1º semestre 2016 (FUNDEB e PNATE)</b>				<b>818.435,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>2.294.060,00</b>

Fonte: Extratos da conta do FUNDEB (ag 1259-9, cc 8554-5) e do PNATE (ag 1259-9, cc 7229-X)

b) Montante que a Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, pagou, de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, aos proprietários dos veículos que, efetivamente, executaram os serviços de transporte escolar de Aldeias Altas/MA:

*Tabela 16 – Valores pagos por veículos de terceiros para o transporte de escolares em Aldeias Altas/MA.*

<b>Relação de veículos sublocados do transporte escolar</b>			<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Placa</b>	<b>Tipo</b>	<b>Proprietário legal</b>	<b>Valor mensal da sublocação (R\$)</b>	<b>Valor mensal da sublocação (R\$)</b>
HDI 7127	Ônibus	Fantastica Com de Plastico Ltda	8.000,00	8.000,00
APM 1392	Ônibus	Joselya Trans Serv e Loc Ltda	8.000,00	8.000,00
HPE 0116	Ônibus	D. K. P. F.	8.000,00	8.000,00
HOY 0306	Ônibus	Empresa São Benedito Ltda	8.000,00	8.000,00
KEV 2477	Ônibus	Taguatur T Transp e Turismo Ltda	8.000,00	8.000,00
KIL 1278	Ônibus	Veneza Diesel Comercio Ltda	8.000,00	8.000,00
HOO 5157	Ônibus	Empresa São Benedito Ltda	8.000,00	8.000,00
NFN 6593	Ônibus	Taguatur T Transp e Turismo Ltda	8.000,00	8.000,00

Relação de veículos sublocados do transporte escolar			2015	2016
Placa	Tipo	Proprietário legal	Valor mensal da sublocação (R\$)	Valor mensal da sublocação (R\$)
HPE 0087	Ônibus	R. C. de S.	7.700,00	8.000,00
KEU 7937	Ônibus	Taguatur Tag Transp Tur Ltda	8.000,00	8.000,00
LVN 4523	Ônibus	Taguatur Tag Transp e T Ltda	-----	8.000,00
KDI 7076	Ônibus	J. de R. V. M.	-----	8.000,00
KCD 7193	Ônibus	J. B. A. S.	-----	8.000,00
LVR 6716	Ônibus	G. da S. F.	-----	8.000,00
LWN 9157	Ônibus	Jeronimo e Pereira Ltda	-----	8.000,00
AEU 4558	Ônibus	M. do C. N. dos S.	-----	6.000,00
<b>VALOR TOTAL POR MÊS</b>			<b>79.700,00</b>	<b>126.000,00</b>
<b>VALOR TOTAL NO PERÍODO AUDITADO (10 MESES EM 2015 e 5 MESES EM 2016)</b>			<b>797.000,00</b>	<b>630.000,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>1.427.000,00</b>	

Fonte: Relação de veículos do transporte escolar, fornecido pela Prefeitura; Consulta sistemas MacrosAtiva e Infoseg;;, Termos de Declaração dos prestadores de serviço; Contratos de sublocação de transporte escolar.

Foram considerados dez meses efetivamente recebidos no ano de 2015 pelos proprietários em função de que o período do contrato de sublocação tinha prazo de dez meses. Também as declarações dos prestadores de serviço foram praticamente unâimes em afirmar que não eram recebidos os valores nas férias escolares. Da mesma forma, considerando que período auditado em 2016, se refere apenas ao primeiro semestre, o cálculo prevê um prazo proporcional de cinco meses.

As tabelas anteriores fornecem os dados para a apuração do superfaturamento. Basta confrontar o valor total transferido ou pago pela prefeitura à Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, (tabela 04) com o valor total pago aos subcontratados (tabela 05), no período auditado, conforme segue:

*Tabela 17 - Apuração do superfaturamento.*

A		B		C
Valor total pago pela Prefeitura a Const. Alto da Fábrica (R\$)		Valor total pago pela Const. Alto da Fábrica aos subcontratados (R\$)		Superfaturamento C = A - B (R\$)
2015	<b>1.475.625,00</b>	2015*	<b>797.000,00</b>	<b>678.625,00</b>
2016	<b>818.435,00</b>	2016**	<b>630.000,00</b>	<b>188.435,00</b>
<b>Total</b>	<b>2.294.060,00</b>	-	<b>1.427.000,00</b>	<b>867.060,00</b>

\* Para um período de 10 meses, em função dos contratos de sublocação e das férias escolares.

\*\* Para um período de 5 meses, proporcional, uma vez que se refere ao primeiro semestre de 2016.

A diferença entre o que a prefeitura pagou à Construtora Alto da Fábrica, CNPJ 16.814.335/0001-83, conforme extratos bancários, e o que essa empresa repassou aos proprietários dos veículos corresponde ao superfaturamento total apontado na coluna “C” da tabela acima: R\$ 867.060,00 em todo o exercício de 2015 e até o primeiro semestre de 2016.

Portanto, aplicando a proporcionalidade, verifica-se que o valor pago com recursos do Fundeb corresponde a 81,3%, enquanto os recursos do Pnate chegam a 18,7% do valor total transferido nos dois programas, entre janeiro de 2015 a junho de 2016, como pode ser detalhado na tabela a seguir.

*Tabela 18 - Apuração proporcional do superfaturamento por programa.*

<b>Janeiro 2015 a Junho 2016</b>	<b>Transferências Bancárias (R\$)</b>	<b>%</b>	<b>Superfaturamento (R\$)</b>
<b>Total – PNATE</b>	429.400,00	<b>18,7%</b>	162.295,48
<b>Total – FUNDEB</b>	1.864.660,00	<b>81,3%</b>	704.764,52
<b>Total – GERAL</b>	2.294.060,00	<b>100,0%</b>	867.060,00

Fonte: Tabela 15 e tabela 17.

Assim, obedecendo essa proporção, é possível afirmar que o superfaturamento entre janeiro de 2015 a junho de 2016, é de R\$ 704.764,52, referente ao FUNDEB.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação à metodologia aplicada pela CGU para apurar um suposto superfaturamento, é necessário apresentar entendimentos iniciais.

Os procedimentos licitatórios foram instruídos com pesquisas que refletiriam os preços de mercado à época, servindo de referência para a reserva orçamentária e controle de preço das propostas. Em tempo, não foi feita nenhuma ressalva quanto a esse aspecto, das licitações analisadas pela CGU. Assim, estando os preços apurados aceitáveis pela realidade da época, não poderia o Município criar resistência ao andamento normal do processo que culminaria nas contratações.

Por outro lado, a ordem econômica é fundada na livre iniciativa, que diz respeito à liberdade de empresa e liberdade de contrato. As liberdades de empresa e de contrato garantem aos setores da iniciativa privada ampla margem de atuação na organização de seus recursos e atividades e na maneira em que estabelecem relações com outras pessoas para o desenvolvimento de suas finalidades. Assim, não sendo proibido, pode o setor privado fazer uso de qualquer arranjo contratual para desenvolver suas atividades. No caso, mais uma vez a CGU alega uma suposta subcontratação ilegal, mas não apresenta a devida fundamentação violada. Quanto ao superfaturamento, não cabe ao Município, como já ficou bem explanado, interferir na liberdade de empresa ou contratual das pessoas jurídicas. Ao Município importa avaliar a regular execução do contrato, cujo foco principal é servir as comunidades com os serviços contratados, o que foi feito.

Por fim, apesar de a CGU fazer referência a declarações de prestadores de serviços que serviram de fonte para apontar o suposto superfaturamento, o Município não pode exercer o garantido contraditório, uma vez que os referidos documentos não foram apresentados pela CGU.”.

### **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, cabe ressaltar que na análise dos processos licitatórios a CGU apontou a ocorrência de sobrepreço (item xxx), considerando o valor unitário da proposta vencedora da licitação e a média dos valores pagos por meio da subcontratação total dos serviços.

Discorda do gestor quando diz que “(...) *não sendo proibido, pode o setor privado fazer uso de qualquer arranjo contratual para desenvolver suas atividades*” (...). Neste caso específico, como já assinalado neste relatório, o art. 72 da Lei nº 8.666/1993 prevê que a subcontratação somente seria possível “até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”. Esse limite, qual seja, o percentual máximo para subcontratação, deveria ter sido fixado no edital, desde que presentes situações necessárias e excepcionalmente justificadas (Acórdãos TCU nºs 1.748/2004, 1.045/2006, e 1.626/2010, todos do Plenário), o que não ocorreu. Os editais analisados foram omissos quanto a possibilidade de subcontratação.

A subcontratação integral não é permitida conforme Acórdão TCU nº 1487/2010 – 2ª Câmara. Ressalta-se que não são apenas alguns, mas a totalidade dos veículos usados no transporte escolar não são de propriedade da empresa ou de seus sócios, mas de outras pessoas físicas ou jurídicas, prestadores efetivos do serviço.

Por fim, as declarações de prestadores de serviços constituem papéis de trabalho do auditor, e evidências para os fatos relatados. Assim, não cabe à CGU disponibilizá-las ao gestor por ocasião da apresentação do relatório preliminar.

### **2.2.13. Deficiências na atuação do Conselho do Fundeb**

#### **Fato**

A partir da análise dos registros consignados em Ata das reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do município de Aldeias Altas/MA e dos termos de entrevista formalizados por três membros dessa instância deliberativa, constataram-se as seguintes inconsistências:

- a) Infraestrutura insuficiente para a atuação do Conselho do Fundeb – ausência de equipamentos, veículos e capacitações. Não houve o cumprimento, pelo gestor municipal, dessa obrigação legal insculpida no Artigo 24, § 10º, da Lei nº 11.494/2007;
- b) Supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual - Não houve o cumprimento, pelos Conselheiros, dessa obrigação legal insculpida no Artigo 24, § 9º, da Lei nº 11.494/2007; e
- c) Acompanhamento e emissão de Parecer conclusivo da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - Não houve o cumprimento, pelos Conselheiros, dessa obrigação legal insculpida no Artigo 24, § 13, da Lei nº 11.494/2007.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 201w6, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“Assim como o CAE, o Conselho do Fundeb no município tem o total apoio para desenvolver suas atividades. O Município, no entanto, atua por demanda. Assim, uma vez provocado, são oferecidas as condições possíveis para a realização das funções do Conselho. As demais deficiências apontadas são de responsabilidade do próprio Conselho, como bem indicou a CGU.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor não apresentou documentos que comprovam o fornecimento de uma infraestrutura suficiente para a atuação do Conselho do Fundeb, como a disponibilidade de equipamentos, veículos e capacitações, tão somente limitou-se a informar que atua por demanda, contudo, os conselheiros entrevistados foram unânimes em afirmar a ausência de condições adequadas para a execução plena de suas competências, principalmente, em relação à capacitação.

Cabe ressaltar que a CGU não atribuiu à Administração a responsabilidade pelas falhas na atuação do Conselho, apenas relatou para que o referido Conselho adote as providencias necessárias para a correção.

### **3. Conclusão**

Os resultados dos exames demonstraram que, com relação ao pagamento dos salários dos profissionais da educação, o município atingiu o índice de 63,16%, superior ao exigido por lei, contudo, foi verificado o pagamento a profissionais não localizados nas escolas e a existência de professores leigos atuando no ensino fundamental (6º ao 9º ano), em desacordo com o art. 62, da lei nº 9.394/1996, alterada pela lei nº 12.056/2009.

Com relação às despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, a CGU constatou a ocorrência de desvio de recursos em decorrência de pagamentos por serviços não realizados, como foi o caso do pagamento de despesas com reformas em várias escolas da zona rural, no valor total de R\$ 462.194,54 e serviços de manutenção e apoio à Secretaria Municipal de Educação, no valor total de R\$ 2.162.909,00. Superfaturamento nos serviços de transporte escolar. Verificou-se também o pagamento de despesas inelegíveis no montante de R\$ 1.220.277,39, e, ainda, movimentações financeiras em desacordo com o Decreto nº 7.507/2011.

No tocante aos procedimentos licitatórios, foram apontadas várias irregularidades, tais como: direcionamento, restrição à competitividade, fraude na publicidade, habilitação irregular da empresa vencedora, contratação de empresa de fachada, situações ocorridas nos procedimentos licitatórios para a contratação de transporte escolar e prestação de serviços de apoio e manutenção.

Quanto a atuação da instância de Acompanhamento e Controle Social, verificou-se algumas deficiências, no tocante à supervisão da elaboração da proposta orçamentária anual e quanto ao acompanhamento e emissão de parecer conclusivo da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

Ressalta-se que o referido conselho não dispõe de infraestrutura suficiente para sua regular atuação.

**Ordem de Serviço:** 201602413

**Município/UF:** Aldeias Altas/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 287.581,46

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AL - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde no município de Aldeias Altas/MA.

A Ação fiscalizada destina-se a promover ações de notificação, investigação, vigilância ambiental, controle de doenças, imunizações, sistemas de informação, supervisão, educação em saúde, comunicação e mobilização social na área de vigilância em saúde, por intermédio de repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde municipais, estaduais e do Distrito Federal.

Os exames tiveram como objetivo verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados aos municípios, aplicados em ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

#### 2.2.1. Demonstrativo dos recursos recebidos.

## Fato

Na análise dos extratos da Conta Corrente nº 11814-1, Agência nº 1259-9, Banco do Brasil S/A, e dos extratos da aplicação dos recursos, recebidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para aplicação no Bloco Vigilância em Saúde, verificou-se que, no período de janeiro/2015 a julho/2016, a conta do Fundo Municipal de Saúde recebeu a importância de R\$ 287.581,46, conforme demonstrado a seguir:

*Tabela 1: Recursos recebidos do Fundo Nacional de Saúde.*

Exercício 2015			Exercício 2016			Saldo em 29/07/2016 - R\$* (D)	Percentual (D/(A+B+C)) *100
Saldo em 31/12/2014 - R\$* (A)	Total dos valores transferidos do FNS - R\$ (B)	Total dos valores dos rendimento - R\$ (C)	Saldo em 31/12/2015 - R\$* (D)	Total dos valores transferidos do FNS - R\$** (B)	Total dos valores dos rendimento - R\$ (C)		
0,00	163.145,20	781,01	1.012,76	122.880,67	774,58	6.378,76	2,22

\*Incluindo saldo em aplicação financeira.

\*\*Valores transferidos pelo FNS até 29/07/2016.

Fonte: Extrato da Conta Corrente nº 11814-1, Agência nº 1259-9, Banco do Brasil S/A, e extratos da aplicação dos recursos.

Conforme exposto no quadro acima, verifica-se que o saldo da conta em 29 de julho de 2016 apresenta o baixo percentual de 2,22% do somatório do saldo em 31 de dezembro de 2014, acrescido do total de recursos recebidos no período de janeiro/2015 a julho/2016.

Assim, evidencia-se que o Município de Aldeias Altas/MA está aplicando, de forma tempestiva, os recursos financeiros destinados ao Bloco Vigilância em Saúde.

### 2.2.2. Insuficiência de equipamentos e materiais.

## Fato

Em reunião realizada no Setor de Controle de Endemias com os Agentes de Combate às Endemias (ACEs), incluindo o seu supervisor, constatou-se a necessidade de melhoria nas condições de trabalho desses profissionais.

Questionados quanto aos veículos disponíveis para realizar o trabalho, os ACEs informaram que a prefeitura disponibiliza somente uma moto. Esse veículo não possui placa, é antigo e apresenta problemas de manutenção.

Os ACEs fazem o seu deslocamento em veículos próprios. O supervisor utiliza um carro e os outros ACEs deslocam-se com motos. Os servidores informaram que utilizam o próprio salário para comprar combustível para os veículos. Os agentes informaram que precisam de seis motos para deslocamento para a zona rural e supervisão.

Os ACEs também relataram a necessidade de estruturar melhor o Setor de Controle de Endemias com mesas, cadeiras, armários e um computador com acesso à internet para utilizar os sistemas SISPNC e PNEM (Programa Nacional de Enfrentamento da Microcefalia).

Durante a verificação dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e outros materiais necessários para realização do trabalho, os ACEs relataram a necessidade de botas, protetor solar e boné.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

*"A CGU aponta diversas situações que configurariam deficiências na infraestrutura de apoio às atividades dos agentes de combate às endemias, incluindo problemas com disponibilidade de veículos, combustível, ausência de mobiliários, equipamentos de informática, acesso à informática e equipamentos de proteção individual.*

*O Município fará levantamento detalhado das necessidades das equipes e buscará soluções, respeitas a disponibilidade financeira existente."*

### **Análise do Controle Interno**

Nota-se que a situação ainda permanece da forma que foi apontada inicialmente. O gestor apenas se propõe a adotar medidas com vistas a solucionar os problemas identificados.

#### **2.2.3. Deficiência na atuação dos Agentes de Combate às Endemias na zona rural.**

##### **Fato**

Objetivando verificar a atuação dos Agentes de Combate às Endemias (ACEs) do Município de Aldeias Altas/MA, foram realizadas visitas a moradores das seguintes localidades da zona rural do município: Greenville, Lagoa do Arroz, Vila Costa Pinto, Vila Rita Reis, Barroca Danta, Novo Estado, Obra, Alegre e Santo Antônio.

Quanto à periodicidade das visitas, a situação encontrada está registrada no quadro abaixo.

*Quadro 1: Periodicidade das visitas realizadas em localidades da zona rural.*

Localidade	Moradores Entrevistados	Periodicidade das Visitas
Greenville	3	Um morador informou que é visitado mensalmente e dois informaram que nunca receberam visita.
Lagoa do Arroz	5	Um morador informou que recebe visita uma vez por mês. Dois moradores recebem visita semanalmente. Um recebe visita mensalmente e um morador foi visitado uma vez nos últimos seis meses.

<b>Localidade</b>	<b>Moradores Entrevistados</b>	<b>Periodicidade das Visitas</b>
Vila Costa Pinto	6	Três moradores informaram que recebem visita mensalmente e três informaram que são visitados uma vez por trimestre ou período superior.
Vila Rita Reis,	4	Um morador é visitado quinzenalmente. Um morador recebe visita bimestralmente. Um morador informou que foi visitado em 2015 somente duas vezes e em 2016 não foi visitado. Um morador não soube responder.
Barroca Danta	4	Um morador informou que a última visita foi há mais de um ano. Dois moradores informaram que não foram visitados em 2015 e 2016. Um morador informou que não foi visitado nos últimos dois anos.
Novo Estado	6	Um morador recebe visita com periodicidade trimestral ou maior. Dois moradores informaram que foram visitados somente uma vez em 2015 e não foram visitados em 2016. Um morador não recebe visitas. Outro informou que não recebe visitas há quatro anos. Um morador não soube informar.
Obra	3	Dois moradores não recebem visita. Um morador informou que não recebe visita há vários anos.
Alegre	3	Um morador informou que não recebe visitas. Um morador informou que o ACE não aparece há alguns anos. Outro morador informou que nunca foi visitado.
Santo Antônio	4	Três moradores informaram que não recebem visitas. Um morador informou que a última visita foi há quatro anos.

Outro aspecto avaliado foi a presença e adequado preenchimento das fichas de controle de visitas dos ACEs. A situação encontrada está registrada no quadro abaixo.

*Quadro 2: Situação das fichas de controle de visitas dos ACEs.*

<b>Localidade</b>	<b>Residências Visitadas</b>	<b>Situação Encontrada</b>
Greenvile	3	Uma residência não possui a ficha. Uma residência possui ficha com registro de duas visitas no período examinado e uma residência possui ficha sem registro de visitas no período examinado.

<b>Localidade</b>	<b>Residências Visitadas</b>	<b>Situação Encontrada</b>
Lagoa do Arroz	5	Uma residência não possui a ficha. Duas residências possuem fichas sem registro de visitas no período examinado. Uma residência possui ficha sem registro de visitas em 2015 e com registro de três visitas em 2016. Uma residência possui ficha sem registro de visitas em 2015 e com registro de apenas uma visita em 2016.
Vila Costa Pinto	6	Uma residência não possui a ficha. Três residências possuem ficha com registro de uma visita em 2015 e sem registro de visita em 2016. As fichas de duas das residências estavam sujas e rasgadas impossibilitando a identificação das datas das visitas.
Vila Rita Reis,	4	Duas residências não tinham a ficha. A ficha de uma das residências estava suja, impossibilitando a identificação das datas das visitas. Uma residência possui ficha com registro de três visitas em 2015 e nenhuma visita em 2016.
Barroca Danta	4	As quatro residências visitadas não tinham fichas.
Novo Estado	6	Cinco residências não tinham a ficha. A ficha de uma das residências não possui registro de visitas no período examinado.
Obra	3	As três residências visitadas não tinham fichas.
Alegre	3	Uma residência não tinha ficha. As fichas de duas residências não possuíam registro de visitas no período examinado.
Santo Antônio	4	Três residências visitadas não tinham fichas. A ficha de uma das residências não possui registro de visitas no período examinado.

Com base nas informações obtidas dos moradores das localidades da zona rural visitadas e na análise das fichas de controle de visitas dos ACEs, evidencia-se a execução inadequada das atividades dos agentes materializada na baixa frequência ou ausência de visitas. Além disso, constatou-se que muitas residências não possuem a ficha de controle de visitas ou a ficha encontrada estava suja e/ou rasgada, dificultando ou impossibilitando a identificação das informações registradas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

*“A CGU procurou avaliar a atuação dos agentes de combate às endemias concluindo pela baixa frequência de atuação dos mesmos ou até mesmo ausência de visitas. O assunto está sendo discutido junto à Secretaria responsável, que está organizando reunião com as equipes na perspectiva de resolução do problema.”*

### **Análise do Controle Interno**

Nota-se que a situação ainda permanece da forma que foi apontada inicialmente. O gestor apenas se propõe a adotar medidas com vistas a solucionar o problema identificado.

#### **2.2.4. Inadequação do Plano de Contingência para Epidemias de Dengue.**

##### **Fato**

Em resposta à solicitação para apresentar o plano de contingenciamento da dengue e demais doenças causadas pelo mosquito Aedes Aegypti, a Prefeitura de Aldeias Altas/MA apresentou o documento Planejamento de Controle da Dengue, referente ao exercício de 2015, e o documento Planejamento de Controle da Dengue, Chikungunya e Zika, referente ao exercício de 2016.

Na análise desses documentos, constatou-se que não foram observadas as orientações contidas no Plano de Contingência Nacional para Epidemias de Dengue, elaborado pelo Ministério da Saúde.

O plano de contingência objetiva auxiliar os entes federados na resposta às epidemias de dengue, definindo a organização necessária para atender situações de emergência. Na aplicação do plano são realizadas atividades específicas a serem implementadas em cada nível de resposta.

A Coordenação-Geral do Programa Nacional de Controle da Dengue (CGPNCD), com o objetivo de assessorar os municípios na elaboração dos seus planos de contingência, elaborou um Procedimento Operacional Padrão (POP). Esse procedimento possui quatro níveis de resposta envolvendo ações para os componentes de Vigilância Epidemiológica, Controle Vetorial e Atenção ao Paciente.

Os documentos apresentados pela prefeitura evidenciam apenas as atividades normais de combate ao mosquito Aedes Aegypti, não apresentando procedimentos específicos a serem implementados durante as epidemias de Dengue.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a

seguinte manifestação: “A Secretaria responsável de posse da informação relatada fará os devidos estudos e atualização dos Planos de Contingência para contemplar todos os níveis de resposta, inclusive prevenindo possíveis ocorrências de epidemias de dengue.”

### **Análise do Controle Interno**

Nota-se que a situação ainda permanece da forma que foi apontada inicialmente. O gestor apenas se propõe a adotar medidas com vistas a solucionar o problema identificado.

#### **2.2.5. Falta de capacitação do município para realização do LIRAA.**

##### **Fato**

Em resposta à solicitação de informação sobre o atendimento, pela Secretaria Estadual de Saúde do Maranhão, das solicitações realizadas para nebulização espacial, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA apresentou, por meio do Ofício nº 214/2016-GAB-SEMUS, de 01 de agosto de 2016, a seguinte informação: “Foi enviada solicitação para nebulização espacial à Unidade Regional de Saúde de Caxias - MA, porém o município não foi atendido, segue anexa a cópia da solicitação”.

A solicitação foi recebida pela Unidade Regional de Saúde de Caxias em 28 de abril de 2016, enviada pelo município devido ao alto índice de infestação predial.

De acordo com informações obtidas na Secretaria Municipal de Saúde, o motivo para o não atendimento da solicitação foi a falta de realização do Levantamento de Índice Rápido para Aedes Aegypti (LIRAA). A CGU também foi informada de que o município não está capacitado para aplicar essa metodologia.

Assim, a negativa do atendimento pela Unidade Regional de Saúde demonstra uma fragilidade da vigilância epidemiológica municipal.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

*“Como bem pontou a CGU, a equipe ainda não está plenamente dotada de habilidade e condições para a produção do Levantamento de Índice Rápido para Aedes Aegypti. A deficiência tem por causa dificuldades financeiras do Município. Entretanto, e sabendo-se que as ações que envolvem a política de combate à Dengue devem ser priorizadas, o Município fará levantamento detalhado das necessidades e buscará resolver o problema.”*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor concorda com a falha apontada pela CGU e se propõe a adotar medidas com vistas a solucionar o problema identificado.

### **2.2.6. Inconsistências no controle de estoque de larvicidas.**

#### **Fato**

Na análise dos relatórios de controle de estoque de larvicidas da Prefeitura de Aldeias Altas/MA, referentes ao período de janeiro/2015 a julho/2016, verificou-se que o saldo registrado no controle de estoque em julho/2016 era compatível com a quantidade de larviciada encontrada no Setor de Controle de Endemias.

Apesar da adequação do saldo em julho/2016, constataram-se inconsistências nos registros anteriores de movimentação, conforme demonstrado abaixo.

*Tabela 2: Controle de estoque de larviciada referente ao período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de julho de 2016.*

<b>Controle de Entrada e Saída de Larvicidas - 2015</b>				
<b>Mês</b>	<b>Larviciada</b>	<b>Entrada (kg)</b>	<b>Saída (kg)</b>	<b>Saldo (kg)</b>
Janeiro	Temefós	-	18,49	-
Fevereiro	Pyriproxyfen	-	0,63	-
Março	Pyriproxyfen	2,0	0,85	1,15
Abril	Pyriproxyfen	-	0,67	0,48
Maio	Pyriproxyfen	-	0,84	0,22
Junho	Pyriproxyfen	-	0,26	0,04
Julho	Pyriproxyfen	-	0,18	-
Agosto	Pyriproxyfen	2,0	0,12	1,88
Setembro	Pyriproxyfen	-	0,06	1,28
Outubro	Pyriproxyfen	-	0,06	1,22
Novembro	Pyriproxyfen	-	0,17	1,05
Dezembro	Pyriproxyfen	-	0,09	0,96

<b>Controle de Entrada e Saída de Larvicidas - 2016</b>				
<b>Mês</b>	<b>Larviciada</b>	<b>Entrada (kg)</b>	<b>Saída (kg)</b>	<b>Saldo (kg)</b>
Janeiro	Pyriproxyfen	-	-	-
Fevereiro	Pyriproxyfen	-	-	-
Março	Pyriproxyfen	-	0,03	-
Abril	Pyriproxyfen	-	0,22	-0,93
Maio	Pyriproxyfen	-	0,37	0,56
Junho	Pyriproxyfen	-	0,40	0,16
Julho	Pyriproxyfen	2,0	-	2,0

Fonte: Ofício nº 214/2016-GAB-SEMUS, de 01 de agosto de 2016 e Ofício nº 222/2016-GAB-SEMUS, de 4 de agosto de 2016.

Conforme pode ser observado na tabela, os registros de movimentação do estoque em cada mês (entrada/saída) são incompatíveis com os respectivos saldos, demonstrando o uso incorreto do sistema de controle implantado.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação: “O assunto está sendo tratado e discutido nos setores responsáveis. Serão feitas as devidas orientações e ajustes na definição de responsabilidades pelos controles e nas rotinas de contagem de entrada e saída de larvicidas.”

### **Análise do Controle Interno**

Nota-se que a situação ainda permanece da forma que foi apontada inicialmente. O gestor apenas se propõe a adotar medidas com vistas a solucionar o problema identificado.

#### **2.2.7. Ausência de cadastramento de Agente de Combate às Endemias no SCNES.**

##### **Fato**

Durante verificação do cadastro dos Agentes de Combate às Endemias (ACEs) do Município de Aldeias Altas/MA no Sistema Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (SCNES), constatou-se a ausência do agente CPF nº \*\*\*.891.203-\*\*. Essa situação contraria o disposto na Portaria GM/MS nº 535/2016.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação: “A Secretaria responsável está levantando a situação do Agente de Combate às Endemias citado para análise, apuração e aplicação de ajustes no cadastro, se for o caso.”

### **Análise do Controle Interno**

Nota-se que a situação ainda permanece da forma que foi apontada inicialmente. O gestor apenas se propõe a adotar medidas com vistas a solucionar o problema identificado.

#### **2.2.8. Falta de divulgação dos dados epidemiológicos relativos aos casos de doenças provocadas pelo mosquito Aedes Aegypti pelo município à população.**

##### **Fato**

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201602413/02, de 03 de agosto de 2016, solicitou-se à Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA informação sobre a divulgação periódica à população do número total de casos registrados e confirmados das doenças relacionadas com o mosquito Aedes Aegypti (boletins epidemiológicos).

Por meio do Ofício nº 222/2016-GAB-SEMUS, de 04 de agosto de 2016, a prefeitura informou o seguinte: “[...] o município de Aldeias Altas não tem como comprovar documentalmente as ações descritas nos itens especificados[...]”.

O Ministério da Saúde, por meio do documento Diretrizes Nacionais para a Prevenção e Controle de Epidemias de Dengue, define a seguinte atribuição à vigilância epidemiológica municipal: “Consolidar os dados municipais e produzir boletins mensais disponibilizando informações para as unidades de saúde e o público”.

Posteriormente, após tomar conhecimento do relatório preliminar, o gestor, por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, assim se manifestou: “De fato, o processo de divulgação de casos não vem sendo devidamente formalizado. A Secretaria responsável fará análise detida da situação e providenciará ajustes e correções para que os boletins sejam rigorosamente elaborados e disponibilizados à população.”.

Assim, conclui-se que o município não está informando adequadamente a sua população acerca dos casos de doenças relacionadas com o mosquito Aedes Aegypti.

### **2.2.9. O Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) não é utilizado pelo município.**

#### **Fato**

Por meio do Ofício nº 214/2016-GAB-SEMUS, de 01 de agosto de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA informou que não utiliza o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos larvicidas utilizados nos programas de controle vetorial.

Sobre o assunto, o gestor, por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, assim se manifestou: “A situação apontada tem como causa problemas na qualificação e treinamento de agentes envolvidos. A Secretaria, tomando conhecimento da situação, fará estudos e adotará medidas visando à capacitação e treinamento dos responsáveis para uso do Sistema.”

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que os recursos financeiros transferidos pela União ao município de Aldeias Altas/MA, no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de julho de 2016, para utilização em ações de combate ao mosquito Aedes Aegypti, têm sido aplicados, de forma tempestiva e seguindo o princípio da legalidade, contudo, as ações de gestão de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* foram prejudicadas, em decorrência da insuficiência de equipamentos, materiais e condições de trabalho dos profissionais; baixa frequência ou ausência de visitas por parte ACEs; inadequação do Plano de Contingência para Epidemias de Dengue, haja vista a ausência de procedimentos específicos a serem implementados durante as epidemias de Dengue. Também foi verificado a existência de falhas no controle de estoque de larvicidas; no cadastramento dos agentes de combate às endemias no SCNES; na divulgação à população do número de casos de doenças relacionadas com o mosquito Aedes Aegypti. Por fim, verificou-se que o município não

utiliza o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES), para a gestão, análise, controle e movimentação dos larvicidas utilizados nos programas de controle vetorial.

**Ordem de Serviço:** 201602165

**Município/UF:** Aldeias Altas/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 4.529.159,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos federais do Bloco da Atenção Básica no município de Aldeias Altas/MA.

A Ação fiscalizada destina-se a realização de gastos voltados à Atenção Básica em Saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica resolutiva, de qualidade, integral e humanizada.

Os exames tiveram como objetivo avaliar a aplicação dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde, de forma a fiscalizar a execução das despesas de maior relevância, com ênfase na análise dos preços praticados e das situações que venham a restringir a competitividade dos processos licitatórios, na entrega efetiva dos bens adquiridos e na prestação dos serviços contratados e na utilização dos recursos exclusivamente na Atenção Básica em Saúde, referente ao período de janeiro de 2015 a junho de 2016, envolvendo um montante de R\$ 4.529.159,00.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### 2.1.1. Os recursos da conta do Bloco da Atenção Básica não estão sendo geridos exclusivamente pelo titular da Secretaria Municipal de Saúde.

##### Fato

Em resposta à demanda da CGU, feita por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201602165, de 13/07/2016, o gestor municipal, por meio do Ofício Nº 029/2016-DOCP, de 01 de agosto de 2016, apresentou a relação dos responsáveis pela titularidade e movimentação das contas do bloco de Atenção Básica. Nessa relação consta o Prefeito Municipal, a Secretaria Municipal de Finanças e a Coordenadora Especial de Finanças.

Ressalte-se que a referida informação foi confirmada, conforme análise da documentação comprobatória das despesas, tais como: nota de lançamento, ordens de pagamento, folhas de pagamento e ofícios encaminhados ao Banco do Brasil.

Dessa forma, fica evidenciado que os recursos das contas do Bloco da Atenção Básica não estão sendo geridos exclusivamente pela Secretaria Municipal de Saúde, na pessoa do seu titular, em desacordo ao que prescreve o Art. 9º, Inciso III, da Lei nº 8.080/1990.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

**“5. Os recursos da conta do Bloco da Atenção Básica não estão sendo geridos exclusivamente pelo titular da Secretaria Municipal de Saúde.**

A CGU considera irregular a forma como o Município faz a movimentação dos recursos, fundamentada no art. 9º da Lei nº 8.080/1990. Na verdade, o artigo citado não diz de qualquer competência exclusiva por parte da Secretaria de Saúde, em relação ao assunto movimentação de recursos do bloco de financiamento, consoante se verifica na leitura simples da disposição normativa.

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

- I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;
- II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e
- III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Além disso, interpretação restritiva do referido dispositivo afastaria a possibilidade de uso da descentralização das ações, técnica administrativa que em muito fortalece a eficiência administrativa.

Por fim, a Lei Municipal nº 104/1995, disponível no site do TCE/MA na prestação de contas do gestor municipal, em seu art. 2º disciplinou que ‘O Fundo Municipal de Saúde ficará vinculado diretamente à Secretaria Municipal ou órgão correspondente ou ao Prefeito Municipal’.”.

### **Análise do Controle Interno**

Ainda que a Lei Municipal nº 104/1995 conceda alternativamente a gestão do Fundo Municipal de Saúde ao Prefeito, a Lei Federal nº 8.080/1990 não concede tal prerrogativa. Nesse caso, a Lei Federal se sobrepõe à Lei Municipal. A Lei superior afirma ser a direção do Fundo ÚNICA (e, portanto, exclusiva) do Secretário Municipal de Saúde ou órgão

equivalente. Entenda-se aqui como órgão equivalente aquela unidade municipal que exerce as funções de uma secretaria de saúde, nas municipalidades onde não existem tal secretaria em sua estrutura administrativa, o que não é o caso de Aldeias Altas/MA.

Além do mais, não se vislumbra em nenhuma das legislações citadas (federal ou municipal) a possibilidade de exclusão do Secretário de Saúde e a inclusão de outros gestores, como no caso a Secretaria Municipal de Finanças e Coordenadora Especial de Finanças.

### **2.1.2. Desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados à atenção básica no montante de R\$ 255.174,53.**

#### **Fato**

Considerando o período escolhido para compreender o escopo dos exames, ou seja, todo exercício de 2015 adicionado ao primeiro semestre de 2016, o Fundo Municipal de Saúde de Aldeias Altas/MA recebeu o montante de R\$ 4.799.746,00 relativo ao bloco da Atenção Básica. Desse total, foi selecionada a seguinte amostra sobre a qual foi analisada a regularidade da execução financeira desses recursos repassados ao citado município para as Ações de Atenção Básica em Saúde:

*Tabela 1 – Amostra analisada de recursos recebidos para a Atenção Básica.*

Ação/Serviço/Estratégia	2015	2016	Total
PAB Fixo	692.328,00	346.164,00	1.038.492,00
Saúde da Família – SF	1.124.280,00	577.530,00	1.701.810,00
Saúde Bucal - SB	76.935,00	40.140,00	117.075,00
Agentes Comunitários de Saúde – ACS	485.706,00	237.276,00	722.982,00
Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF	240.000,00	120.000,00	360.000,00
Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ-AB	440.800,00	148.000,00	588.800,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.062.064,00</b>	<b>1.471.126,00</b>	<b>4.529.159,00</b>

Fonte: <http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaDetalhadaAcao.jsf>

Da análise procedida na amostra acima, compreendendo as entradas e saídas de recursos do extrato da conta bancária específica do PAB aberta pelo Fundo Municipal de Saúde de Aldeias Altas/MA para movimentação dos recursos destinados à Atenção Básica e dos documentos de despesas apresentados à conta desses recursos (notas de empenho, ordens de pagamento, notas fiscais e recibos, folhas de pagamento e comprovantes de transferências bancárias), constatou-se o desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados à atenção básica no montante de R\$ 255.174,53, conforme detalhamentos a seguir:

- Débitos decorrentes de tarifas bancárias

*Tabela 2 – Demonstrativo dos valores pagos a título de tarifas bancárias.*

Data	Valor (R\$)	Documentos de Despesa
20/01/2015	2.600,00	NE 0120-00003 e OP 01, ambas de 20/01/2015.
06/07/2015	16.000,00	NE 0709-00003 e OP 01, ambas de 09/07/2015.
04/08/2015	1.500,00	NE 0804-00013 e OP 01, ambas de 04/08/2015.
07/08/2015	3.500,00	NE 0807-00003 e OP 01, ambas de 07/08/2015.
03/09/2015	2.000,00	NE 0903-00012 e OP 01, ambas de 03/09/2015.

<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
02/10/2015	3.500,00	NE 1002-00018 e OP 01, ambas de 02/10/2015.
11/11/2015	8.000,00	NE 1111-00005 e OP 01, ambas de 11/11/2015.
12/11/2015	9,00	NE 1112-00002 e OP 01, ambas de 12/11/2015.
16/11/2015	9,00	NE 1116-00005 e OP 01, ambas de 16/11/2015.
17/11/2015	2.000,00	NE 1117-00002 e OP 01, ambas de 17/11/2015.
03/12/2015	9,00	NE 1203-00006 e OP 01, ambas de 03/12/2015.
04/12/2015	1.500,00	NE 1204-00001 e OP 01, ambas de 04/12/2015.
06/01/2016	10.000,00	NE 0106-00003 e OP 01, ambas de 06/01/2016.
07/01/2016	9,00	NE 0107-00002 e OP 01, ambas de 07/01/2016.
14/01/2016	3.000,00	NE 0114-00003 e OP 01, ambas de 14/01/2016.
07/03/2016	18,00	NE 0307-00008 e OP 01, ambas de 07/03/2016.
08/03/2016	3.000,00	NE 0308-00002 e OP 01, ambas de 08/03/2016.
06/06/2016	9,00	NE 0606-00003 e OP 01, ambas de 06/06/2016.
08/06/2016	18,00	NE 0608-00002 e OP 01, ambas de 08/06/2016.
21/06/2016	7,00	NE 0621-00004 e OP 01, ambas de 21/06/2016.
<b>TOTAL</b>	<b>56.688,00</b>	

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

- b) Pagamento a título de diárias ao Secretário de Saúde e a Profissionais do PSF para treinamentos, oficinas e outros objetivos.

*Tabela 3 – Demonstrativo das despesas inelegíveis por favorecido.*

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Objetivo da Viagem</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
<b>Favorecido: Secretário Municipal de Saúde – Iniciais W. de P. F</b>			
21/05/2015	1.576,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 21 a 22/05/2015	NE 0521-00001 e OP 01, de 21/05/2015
27/05/2015	1.576,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 28 a 29/05/2015	NE 0527-00001 e OP 01, de 27/05/2015
12/08/2015	3.152,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 17-20 de agosto	NE 0812-00001 e OP 01 de 12/08/2015
08/09/2015	3.152,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 8 a 11/09/2015	NE 0908-00001 e OP 01, de 08/09/2015
08/10/2015	3.152,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 13 a 16/10/2015	NE 1008-00001 e OP 01, de 08/10/2015
10/11/2015	3.152,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 10 a 13/11/2015	NE 1110-00002 e OP 01, de 10/11/2015
14/12/2016	3.520,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 19 a 22/01/2016	NE 0114-00001 e OP 01, de 14/01/2016
28/03/2016	4.000,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 28 a 31/03/2016	NE 0328-00001 e OP 01, de 28/03/2016
13/04/2016	3.520,00	Tratar assuntos na SES/MA, no período de 18 a 21/04/2016	NE 0413-00002 e OP 01, de 13/04/2016
<b>Subtotal 1</b>	<b>26.800,00</b>		

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

- c) Pagamentos a título de Alimentação e Gratificação a Equipes de Imunização e Servidores do Hospital Municipal.

*Tabela 4 – Demonstrativo das despesas inelegíveis, por objeto de despesa.*

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Objeto da Despesa</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
24/04/2015	3.000,00	Alimentação e Gratificação a Equipe	NE 0416-00001 e OP 01, ambas

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Objeto da Despesa</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
		de Vacinação (6 pessoas).	de 16/04/2016
15/06/2015	6.500,00	Alimentação e Gratificação a Equipe de Vacinação (13 pessoas).	NE 0611-00004 e OP 01, ambas de 11/06/2016
08/03/2016	2.500,00	Alimentação e Gratificação a Equipe de Vacinação (5 pessoas).	NE 0308-00001 e OP 01, ambas de 08/03/2016
13/04/2016	20.750,00	Gratificação a Servidores do Hospital Municipal referente a Fev/2016	NE 0412-00002, de 12/04/2016, e OP 01, de 12/04/2016
13/04/2016	12.460,00	Gratificação a Servidores do Hospital Municipal referente a Mar/2016	NE 0412-00003, de 12/04/2016, e OP 01, de 12/04/2016
04/05/2016	9.750,00	Gratificação a Servidores do Hospital Municipal referente a Mar/2016	NE 0503-00001, de 03/05/2016, e OP 01, de 03/05/2016
10/05/2016	12.460,00	Gratificação a Servidores do Hospital Municipal referente a Abr/2016	NE 0510-00002, de 10/05/2016, e OP 01, de 10/05/2016
<b>Total</b>	<b>67.420,00</b>		

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

- d) Pagamentos a título de Serviços Hospitalares não incluídos dentro das especificações de Atenção Básica à Saúde.

*Tabela 5 – Demonstrativo das despesas inelegíveis, por objeto de despesas.*

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Objeto da Despesa</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
10/04/2015	9.500,00	Serviços de Fisioterapia e exames em geral – Clínica de Fisioterapia e Reabilitação Funcional.	NE 0102-00009, de 02/01/2014, OP 02, de 10/04/2015 e NFS-e nº 34, de 05/01/2015: R\$ 16.696,00.
10/04/2015	500,00	ISS retido da NFS-e acima.	NE 0102-00009, de 02/01/2014; OP 02, de 10/04/2015.
10/07/2015	3.087,50	Serviços Hospitalares prestados pela Clinison Diagnóstico Ltda.	NE 0701-00001, de 01/07/2015, OP 01, de 10/07/2015 e NFS-e nº 1422, de 03/07/2015: R\$ 3.250,00
10/07/2015	162,50	Recolhimento do ISS retido da NFS-e nº 1422 acima.	NE 0701-00001, de 01/07/2015; OP 01, de 10/07/2015.
11/08/2015	2.565,00	Serviços Hospitalares prestados pela Clinison Diagnóstico Ltda.	NE 0713-00004, de 13/07/2015, OP 01, de 11/08/2015 e NFS-e nº 1485, de 03/08/2015: R\$ 2.700,00
11/08/2015	135,00	Recolhimento do ISS retido da NFS-e nº 1485 acima.	NE 0713-00004, de 13/07/2015; OP 01, de 11/08/2015.
11/09/2015	3.154,80	Serviços médicos em áreas do PACS sem cobertura – Dra. Priscila Karla.	NE 0901-00001, de 01/09/2015, OP 01, de 11/09/2015 e NFS nº 2111, de 09/09/2015: R\$ 3.500,00
11/09/2015	690,40	Recolhimento do ISS retido da NFS nº 2111 acima.	NE 0901-00001, de 01/09/2015; OP 01, de 11/09/2015.
14/09/2015	3.154,80	Serviços médicos em áreas do PACS sem cobertura – Dra. Priscila Karla.	NE 0803-00001 (03/08/2015) e OP 01 (11/09/2015). NFS 2110, de 09/09/2015, R\$ 3.500,00.
<b>Total</b>	<b>22.950,00</b>		

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

- e) Pagamentos de ART da Farmácia Básica, Multa ao CRQ/MA e compra de “macações”, padrão SAMU.

*Tabela 6 – Demonstrativos das despesas inelegíveis, por objeto de despesas.*

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Objeto da Despesa</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
10/04/2015	9.500,00	Serviços de Fisioterapia e exames em geral – Clínica de Fisioterapia e	NE 0102-00009, de 02/01/2014, OP 02, de 10/04/2015 e NFS-e nº

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Objeto da Despesa</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
		Reabilitação Funcional.	34, de 05/01/2015: R\$ 16.696,00.
10/04/2015	500,00	ISS retido da NFS-e acima.	NE 0102-00009, de 02/01/2014; OP 02, de 10/04/2015.
01/06/2015	110,00	Pagamento de Título, referente a ART de funcionamento da Farmácia Básica.	NE 0511-00007; OP 01 (11/05/2015); Boleto vencido em 30/05/2015.
06/07/2015	5.156,26	Pagamento de Título, referente a multa aplicada pelo CRQ/MA.	NE 0706-00001; OP 01 (06/07/2015); Boleto vencido em 06/07/2015.
10/11/2015	2.000,00	Aquisição de 10 (dez) macacões, no padrão SAMU.	NE 1103-00003, de 03/11/2015; OP 01, de 10/11/2015; DANFE 504, de 06/11/2015, no valor de R\$ 2.000,00
<b>Total</b>	<b>17.266,26</b>		

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

#### f) Gastos com Ações de Vigilância Epidemiológica.

*Tabela 7 – Demonstrativos das despesas inelegíveis, por veículo.*

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Identificação do Veículo Locado</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
<b>Locação de carros e motos para campanhas de vacinação</b>			
16/04/2015	665,00	Moto Honda POP 100 Placa NHJ-0731.	NE 0302-00005, de 02/03/2015. OP 01, de 16/04/2015: R\$ 700,00
16/04/2015	665,00	Moto Honda POP 100 Sem identificação da placa	NE 0302-00002, de 02/03/2015. OP 01, de 16/04/2015: R\$ 700,00
16/04/2015	665,00	Moto Honda FAN Placa OJP-0013.	NE 0302-00007, 02/03/2015. OP 01, de 16/04/2015: R\$ 700,00
16/04/2015	665,00	Moto Honda TITAN Placa HGD-6491.	NE 0302-00004, de 02/03/2015. OP 01, de 16/04/2015: R\$ 700,00
16/04/2015	665,00	Moto Honda BROS Placa OXS-4103.	NE 0302-00003, de 02/03/2015. OP 01, de 16/04/2015: R\$ 700,00
16/04/2015	665,00	Moto Honda FAN Sem identificação da placa.	NE 0302-00006, de 02/03/2015. OP 01, de 16/04/2015: R\$ 700,00
16/04/2015	210,00	Recolhimento do ISS retido dos seis recibos das locações acima.	NE's: 0302-00002, 0302-00003, 0302-00004, 0302-00005, 0302-00006 e 0302-00007 e OP's acima.
11/06/2015	1.282,50	Locação de Jeep Placa TE-8988.	NE 0508-00003, de 08/05/2015. OP 01, de 11/06/2015: R\$ 1.282,50
11/06/2015	1.282,50	Locação de L200 Placa LKJ-2585.	NE 0508-00005, de 08/05/2015. OP 01, de 11/06/2015: R\$ 1.282,50
11/06/2015	1.282,50	Locação de Fiat Uno, placa OJE-5994.	NE 0508-00007, de 08/05/2015. OP 01, de 11/06/2015: R\$ 1.282,50
11/06/2015	1.282,50	Locação de VW/Gol Placa JGR-2863.	NE 0508-00004, de 08/05/2015. OP 01, de 11/06/2015: R\$ 1.282,50
15/06/2015	1.282,50	Locação de Fiat Strada Placa NIN-4383.	NE 0508-00002, de 08/05/2015. OP 01, de 11/06/2015: R\$ 1.282,50
11/06/2015	337,50	Recolhimento do ISS retido dos cinco recibos das locações acima.	NE's: 0508-00002, 0508-00003, 0508-00004, 0508-00005 e 0508-00007, e suas OP's acima.
15/06/2015	1.282,50	Locação de Fiat Uno Placa OIX-7442.	NE 0508-00006, de 08/05/2015. OP 01, de 11/06/2015: R\$ 1.282,50
20/07/2015	67,50	Recolhimento do ISS retido do recibo de locação do Fiat/Uno acima.	NE 0508-00006 e sua respectiva OP.
13/11/2015	1.282,50	Locação de Fiat Uno Placa OJE-5994.	NE 0901-00005, de 01/09/2015. OP 01, de 11/11/2015: R\$ 1.282,50
13/11/2015	1.282,50	Locação de VW/Gol Placa JGR-2863.	NE 0901-00004, de 01/09/2015. OP 01, de 11/11/2015.

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Identificação do Veículo Locado</b>	<b>Documentos de Despesa</b>
13/11/2015	1.282,50	Locação de Fiat Strada Placa NIN-4383.	NE 0109-00002, de 01/09/2015. OP 01, de 11/11/2015: R\$ 1.282,50
13/11/2015	475,00	Moto Honda XLR/200 Placa HPH-8731.	NE 0109-00003, de 01/09/2015. OP 01, de 11/11/2015: R\$ 475,00
13/11/2015	1.282,50	Locação de Fiat Uno Placa OIX-7442.	NE 0109-00006, de 01/09/2015. OP 01, de 11/11/2015: R\$ 1.282,50
15/01/2016	665,00	Moto Honda POP 100 Placa NHJ-0731.	NE 1009-00004, de 09/10/2015. OP 01, de 15/01/2016: R\$ 700,00
15/01/2016	665,00	Moto Honda FAN Placa NHA-5701.	NE 1009-00002, de 09/10/2015. OP 01, de 15/01/2015: R\$ 700,00
15/01/2016	665,00	Moto Honda BROS Placa HQB-7839.	NE 1009-00005, de 09/10/2015. OP 01, de 15/01/2015: R\$ 700,00
15/01/2016	665,00	Moto Honda FAN Placa OJP-0013.	NE 1009-00006, de 09/10/2015. OP 01, de 15/01/2016: R\$ 700,00
15/01/2016	665,00	Moto Honda TITAN Placa PSB-3402.	NE 1009-00007, de 09/10/2015. OP 01, de 15/01/2016: R\$ 700,00
15/01/2016	665,00	Moto Yamaha Placa HGD-6491.	NE 1009-00003, de 09/10/2015. OP 01, de 15/01/2016: R\$ 700,00
15/01/2016	210,00	Recolhimento do ISS retido dos seis recibos das locações acima.	NE's: 1009-00002, 1009-00003, 1009-00004, 1009-00005, 1009- 00006 e 1009-00007, e suas OP's.
<b>Total</b>	<b>22.105,00</b>		

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

Além disso, houve a concessão de **ADIANTAMENTOS** ao Secretário Municipal de Saúde cujos recursos foram gastos com Gêneros Alimentícios, num total de R\$ 41.945,27. Tais concessões foram basicamente mensais em valor individual de R\$ 4.000,00 cada uma, as quais foram efetivadas por meio dos seguintes documentos de despesa: NE 0120-00001 e OP 01, ambas de 20 de janeiro de 2015; NE 0210-00001 e OP 01, ambas de 10 de fevereiro de 2015; NE 0310-00001 e OP 01, ambas de 10 de março de 2015; NE 0414-00001 e OP 01, ambas de 14 de abril de 2015; NE 0511-00006 e OP 01, ambas de 11 de maio de 2015; NE 0611-00003 e OP 01, ambas de 11 de junho de 2015; NE 0710-00001 e OP 01, ambas de 10 de julho de 2015; NE 0811-00004 e OP 01, ambas de 11 de agosto de 2015; NE 0831-00001 e OP 01, ambas de 31 de agosto de 2015; NE 0911-00004 e OP 01, ambas de 11 de setembro de 2015; NE 1009-00001 e OP 01, ambas de 09 de outubro de 2015; NE 0114-00002 e OP 01, ambas de 14 de janeiro de 2016; NE 0215-00001 e OP 01, ambas de 15 de fevereiro de 2016; NE 0316-00001 e OP 01, ambas de 16 de março de 2016; NE 0413-00001 e OP 01, ambas de 13 de abril de 2016; NE 0511-00005 e OP 01, ambas de 11 de maio de 2016 e NE 0614-00001 e OP 01, ambas de 14 de junho de 2016.

Cabe ressaltar que as Notas de Empenhos emitidas, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, são assinadas pelo Contador, CRC 4460/MA, Secretário Municipal de Saúde, CPF \*\*\*.506.773-\*\* e pelo Prefeito Municipal, CPF \*\*\*.981.833-\*\*, enquanto, as Ordens de Pagamento levam as assinaturas do Prefeito, como ordenador de despesas e da Coordenadora Especial de Finanças, CPF \*\*\*.178.613-\*\* e as Ordens Bancárias ou autorizações de transferências bancárias são assinados pelo Prefeito Municipal, pela Secretaria Municipal de Finanças, CPF \*\*\*.339.693-\*\* e pela Coordenadora Especial de Finanças.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

**"1. Desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados à atenção básica no montante de R\$ 260.986,53.**

- a) Débitos decorrentes de tarifas bancárias
- b) Pagamento a título de diárias ao Secretário de Saúde e a Profissionais do **PSF para treinamentos**, oficinas e outros objetivos.
- c) Pagamentos a título de Alimentação e Gratificação a **Equipes de Imunização e Servidores do Hospital Municipal**.
- d) Pagamentos a título de **Serviços Hospitalares não incluídos** dentro das especificações de Atenção Básica à Saúde.
- e) Pagamentos de ART da Farmácia Básica, Multa ao CRQ/MA e compra de "macacões", padrão SAMU.
- f) Gastos com Ações de Vigilância Epidemiológica.
- g) Gastos com ADIANTAMENTOS ao Secretário Municipal de Saúde.

Regra geral, as normas de transferência de recursos e relacionadas às proibições de uso estão disciplinadas na Portaria GAB/MS nº 207, de 2007. Pelo artigo 5º da citada portaria, não sevê proibição quanto ao uso de recursos do PAB na forma apontada pela CGU.

Art. 5º (...)

...

§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para o pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.025 de 24.08.2011)

I - servidores inativos;

II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado; e

V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.

Além disso, em diversas passagens a mesma Portaria se apresenta bastante rica e flexível quando possibilita o uso de recursos financeiros de um bloco em ações de outro, quer decorrente da existência de saldos financeiros ou outras formas de remanejamento, consoante art. 6º, §§ 3º e 4º da Portaria.

Por fim, a CGU não demonstra especificamente a movimentação financeira dita irregular, pois não individualiza o registro em extratos bancários das saídas financeiras que serviram de base para o apontado pagamento indevido.

Verifica-se, também, que todos os gastos estão relacionados com atividades e ações ligados às necessidades da rede de atuação do Município na saúde, não se podendo falar, portanto, em gastos inservíveis ou de dano ao erário.

De toda sorte, serão feitos pesquisas e estudos acerca de cada situação apontada com vistas ao aprimoramento da gestão dos recursos.”.

### **Análise do Controle Interno**

Primeiramente, cumpre esclarecer alguns equívocos constantes da manifestação dos gestores acima:

- a) A Portaria do Ministério da Saúde que trata do assunto é a Portaria GM/MS nº 204, de 29 de janeiro de 2007;
- b) O artigo que trata das proibições exemplificativas, diga-se de passagem, para o uso/aplicação dos recursos dos diversos blocos citados, é o Art. 6º, § 2º, e não o Art. 5º, § 2º, como dito na manifestação;

Superado esse erro formal, passemos à análise material do que foi alegado pelos gestores. Inicialmente, cumpre informar que as proibições ilustradas na portaria são apenas exemplificativas e não se esgotam em si mesmas. Assim, o que se tem que levar em conta é o contido no *Caput* do Art. 6º da retrocitada Portaria, ou seja: “Art. 6º **Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.**” (Original sem grifo)

Dessa forma, qualquer aplicação em ação ou serviço que não seja exclusiva da Atenção Básica em Saúde não poderá ser custeada com recursos desse bloco. Melhor dizendo, apenas as ações de atenção básica, propriamente dita, saúde da família, saúde bucal e agentes comunitários de saúde é que podem ser custeados com tais recursos. De outro modo, serviços e ações relativas à média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, assistência farmacêutica básica, vigilância em saúde e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) não podem ser custeados com recursos da Atenção Básica, já que possuem recursos próprios a eles destinados.

Quanto à questão de remanejamento, a Portaria não é tão rica assim. Os dispositivos citados (§§ 3º e 4º do Art. 6º) mencionam apenas a possibilidade de remanejamento dos recursos da Assistência Financeira Básica e, ainda assim, após o término do exercício financeiro e, se e somente se, existir saldos financeiros neste bloco e atendidos uma série de requisitos, sendo o primeiro, o cumprimento das metas de referida assistência farmacêutica. Ressalte-se que não foram analisados os recursos da Assistência Farmacêutica Básica.

Por fim, o § 4º menciona que eventuais remanejamentos de recursos de outros blocos serão tratados em portarias específicas. A seguir, a transcrição dos dispositivos citados:

Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

[...]

§ 3º Findo o exercício anual, eventuais saldos financeiros disponíveis no Bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica poderão ser remanejados para os outros Blocos de Financiamento previstos nesta Portaria, exceto para o Bloco de Investimentos na Rede de Serviços de Saúde, e desde que sejam cumpridos previamente os seguintes requisitos:  
I -tenham sido executadas todas as ações e serviços previstos no Bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica;  
II - elaboração de Plano de Aplicação da destinação dos recursos financeiros que serão remanejados, de acordo com a Programação Anual de Saúde;  
III -dar ciência do Plano de Aplicação, previsto no inciso anterior, ao respectivo Conselho de Saúde;  
IV - aprovação do Plano de Aplicação previsto no inciso II pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB); e  
V - inclusão da execução do Plano de Aplicação, previsto no inciso II, no Relatório Anual de Gestão (RAG).  
§ 4º As demais possibilidades de remanejamento de recursos entre os Blocos de Financiamento serão reguladas em portaria específica.

Note-se que os gastos feitos com recursos da Atenção Básica em Saúde em ações e serviços não pertencentes exclusivamente a esse bloco devem ser custeados com recursos do bloco específico (Assistência Farmacêutica Básica, Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde ou Gestão do SUS).

Quanto a alegação de que não foi feito o detalhamento ou não se individualizou os registros em extratos bancários das saídas financeiras, as colunas 1 e 2 das tabelas indicam exatamente a data e o valor que saiu do extrato bancário da conta específica da Atenção Básica. Ademais, tais extratos bancários são de amplo, total e irrestrito acesso pelos gestores municipais, razão pela qual uma simples análise das datas indicadas nas tabelas ilustradas juntamente com os extratos bancários, se chegaria facilmente à conclusão de que essas são as saídas financeiras da conta específica do PAB.

## 2.2 Parte 2

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

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

### 2.2.1. Gastos sem documentos comprobatórios da despesa.

#### Fato

Da análise procedida na amostra de recursos da Atenção Básica recebidos no período de janeiro de 2015 a junho de 2016, que somou a quantia de R\$ 4.529.159,00, conforme

detalhado no item anterior, constatou-se a ausência de comprovação de gastos feitos à conta do Programa no montante de R\$ 448.425,90, a seguir especificado na tabela 8:

*Tabela 8 – Saques feitos na Conta do PAB sem documentos comprobatórios dos gastos efetuados.*

Data	Valor	Agência Destino	Conta Destino	Favorecido
<b>GASTOS FEITOS NO EXERCÍCIO 2015 (JANEIRO A DEZEMBRO)</b>				
09/02/2015	2.700,00	1259-9	6.377-0	Conta do PSF
05/05/2015	6.690,00	1259-9	7.026-2	Conta do PSB
29/05/2015	768,00	1259-9	6.280-4	Conta Não Identificada
02/06/2015	6.690,00	1259-9	7.026-2	Conta do PSB
01/10/2015	3.500,00	1259-9	11.814-1	Conta Não Identificada
07/10/2015	7.000,00	1259-9	17.947-7	Conta Não Identificada
13/10/2015	40.000,00	1259-9	17.947-7	Conta Não Identificada
10/11/2015	2.705,50	0124-3	42.719-5	Gráfica e Papelaria Giordânia
11/11/2015	142,40	1259-9	5.057-1	Conta do ISS da Prefeitura
24/11/2015	90,00	0124-3	37.542-7	Gráfica e Editora J.M.
04/12/2015	3.200,00	1259-9	17.947-7	Conta Não Identificada
30/12/2015	9.500,00	1259-9	11.814-1	Conta Não Identificada
<b>Subtotal 2015</b>	<b>82.985,90</b>			
<b>GASTOS FEITOS NO EXERCÍCIO 2016 (JANEIRO A JUNHO)</b>				
14/01/2016	96.255,00	1259-9	6.377-0	Conta do PSF
14/01/2016	6.690,00	1259-9	7.026-2	Conta do PSB
20/01/2016	1.000,00	1259-9	6.280-4	Conta Não Identificada
20/01/2016	500,00	1259-9	11.811-7	Conta Não Identificada
20/01/2016	51.300,00	1259-9	17.947-7	Conta Não Identificada
04/02/2016	36.000,00	1259-9	6.280-4	Conta Não Identificada
07/03/2016	10.000,00	1259-9	17.947-7	Conta Não Identificada
10/03/2016	48.000,00	1259-9	6.280-4	Conta Não Identificada
05/04/2016	96.255,00	1259-9	6.377-0	Conta do PSF
05/04/2016	6.690,00	1259-9	7.026-2	Conta do PSB
10/06/2016	12.750,00	1259-9	5.748-7	Conta FOPAG da Prefeitura
<b>Subtotal 2016</b>	<b>365.440,00</b>			
<b>TOTAL</b>	<b>448.425,90</b>			

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

#### **“2. Gastos sem documentos comprobatórios da despesa.**

Encaminhamos nesta oportunidade, em anexo, os documentos comprobatórios das despesas apontadas como não comprovadas, sanando a irregularidade definitivamente.”.

Dentre outros documentos que vieram anexos comprovando algumas despesas, foi encaminhado o documento intitulado ‘JUSTIFICATIVA DOS ANEXOS: 02, 07, 11, 14, 18, 20, 21, 28, 29, 33, 34, 36, 37, 38, 44, 54, 55, 57 E 58’, nos seguintes termos:

“ANEXO 02 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 6.377-0 (PSF) no valor de R\$ 2.700,00 em 09/02/2015 - Complementação por insuficiência de recursos do Programa de Saúde da Família-PSF.

ANEXO 07 - Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 7.026-2 (PSB) no valor de R\$ 6.690,00 em 05/05/2015 – Transferência dos recursos do Programa de Saúde Bucal-PSB para conta onde efetivamente e executado as ações do Programa.

ANEXO 11 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 6.280-4 (FUS) no valor de R\$ 768,00 em 29/05/2015 – Restituição/devolução de valor pago pela conta nº 6.280-4(FUS) onde o pagamento deveria ter sido pago pela conta nº 11.812-5 (PAB), correspondente a NE nº 121000001 de 10/12/2014 do exercício de 2014, passado como pendencia bancária na conta nº 11.812-5 (PAB) (conciliação bancária em anexo).

ANEXO 14 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 7.026-2 (PSB) no valor de R\$ 6.690,00 em 02/06/2015 – Transferência dos recursos do Programa de Saúde Bucal-PSB para conta onde efetivamente e executado as ações do Programa.

ANEXO 18 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 11.814-1 (VIG. EM SAUDE) no valor de R\$ 3.500,00 em 01/10/2015 – Complementação por insuficiência de recursos do Programa de Vigilância em Saúde.

ANEXO 20 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 17.947-7 (FPM) no valor de R\$ 7.000,00 em 07/10/2015 – Transferência Irregular/Empréstimo, devolvido em 19/10/2015, pela conta nº 5.057-1 (TRIBUTOS), devolução no valor de R\$ 11.000,00, ou seja, superior R\$ 4.000,00, ficando a diferença para computo dos gastos com recursos próprios na ações e serviços públicos de saúde. (Comprovante em a nexo)

ANEXO 21 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 17.947-7 (FPM) no valor de R\$ 40.000,00 em 13/10/2015 – Transferência Irregular/Empréstimo, devolvido em 29/10/2015, pela conta nº 17.947-7 (FPM), (Comprovante em a nexo).

ANEXO 28 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 17.947-7 (FPM) no valor de R\$ 3.200,00 em 04/12/2015 – Transferência Irregular/Empréstimo, devolvido em 30/12/2015, pela conta nº 17.947-7 (FPM), (Comprovante em a nexo).

ANEXO 29 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 11.814-1 (VIG. EM SAUDE) no valor de R\$ 9.500,00 em 30/12/2015 – Complementação por insuficiência de recursos do Programa de Vigilância em Saúde.

ANEXO 33 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 6.377-0 (PSF), no valor de R\$ 96.255,00 em 14/01/2016 - Transferência dos recursos do Programa de Saúde da Família-PSF para conta onde efetivamente e executado as ações do Programa.

ANEXO 34 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 7.026-2 (PSB) no valor de R\$ 6.690,00 em 14/01/2016 – Transferência dos recursos do Programa de Saúde Bucal-PSB para conta onde efetivamente e executado as ações do Programa.

ANEXO 36 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 6.280-4 (FUS) no valor de R\$ 1.000,00 em 20/01/2016 – devolvido em 29/02/2016, pela conta nº 6.280-4

(FUS) devolução no valor de R\$ 37.000,00, ou seja, superior R\$ 36.000,00, ficando a diferença para pagamento da devolução de outra transferência feita no dia 04/02/2016 (ANEXO 44) (Comprovante em a nexo)

ANEXO 37 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 11.811-7 (FARMÁCIA BÁSICA) no valor de R\$ 500,00 em 20/01/2016 – Complementação por insuficiência de recursos do Programa de Farmácia Básica.

ANEXO 38 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 17.947-7 (FPM) no valor de R\$ 51.300,00 em 20/01/2016 – Transferência Irregular/Empréstimo, devolvido em 29/01/2016, pela conta nº 17.947-7 (FPM), (Comprovante em a nexo).

ANEXO 44 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 6.280-4 (FUS) no valor de R\$ 36.000,00 em 04/02/2016 – Transferência Irregular/Empréstimo, devolvido em 29/02/2016, pela conta nº 6.280-4 (FUS) devolução no valor de R\$ 37.000,00, ou seja, superior R\$ 1.000,00, ficando a (ANEXO 36) (Comprovante em a nexo)

ANEXO 54 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 17.947-7 (FPM) no valor de R\$ 10.000,00 em 07/03/2016 – Transferência Irregular/Empréstimo, devolvido em 31/03/2016 pela conta nº 17.947-7 (FPM), (Comprovante em a nexo).

ANEXO 55 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 6.280-4 (FUS) no valor de R\$ 48.000,00 em 10/03/2016 – Transferência Irregular/Empréstimo, devolvido em 30/03/2016, pela conta nº 6.280-4 (FUS) no valor de R\$ 28.000,00, devolvido em 29/04/2016, pela conta nº 6.280-4 (FUS) no valor de R\$ 5.000,00, devolvido em 02/05/2016, pela conta nº 6.280-4 (FUS) no valor de R\$ 10.000,00 e devolvido em 31/05/2016, pela conta nº 6.280-4 (FUS) no valor de R\$ 7.500,00, somas superior R\$ 2.500,00, ficando a diferença para computo dos gastos com recursos próprios na ações e serviços públicos de saúde. (Comprovante em a nexo)

ANEXO 57 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para a conta nº 6.377-0 (PSF), no valor de R\$ 96.255,00 em 05/04/2016 - Transferência dos recursos do Programa de Saúde da Família-PSF para conta onde efetivamente e executado as ações do Programa.

ANEXO 58 – Transferência da Conta nº 11.812-5 (PAB), para conta nº 7.026-2 (PSB) no valor de R\$ 6.690,00 em 05/04/2016 – Transferência dos recursos do Programa de Saúde Bucal-PSB para conta onde efetivamente e executado as ações do Programa.

#### **NOTA EXPLICATIVA-1**

Os recursos do Programa de Saúde da Família-PSF cujo o valor mensal repassado pelo SUS para a conta nº 11.812-5 (PAB) no valor de R\$ 96.255,00, é transferido para a conta nº 6.377-0 (PSF) aberta pela Prefeitura, para execução das ações do Programa, a fim que a execução ficasse individualizada e mais fácil de comprovação dos gastos.

#### **NOTA EXPLICATIVA-2**

Os recursos do Programa de Saúde Bucal-PSB cujo o valor mensal repassado pelo SUS para a conta nº 11.812-5 (PAB) no valor de R\$ 6.690,00, é transferido para a conta nº 7.026-2 (PSB) aberta pela Prefeitura, para execução das ações do Programa, a fim que a execução ficasse individualizada e mais fácil de comprovação dos gastos.”.

## Análise do Controle Interno

Os casos para os quais foram enviados como anexos os documentos de despesas foram retirados da Tabela 08. Contudo, no tocante às justificativas para os demais casos, passamos a proceder a análise.

Para as justificativas citadas como “Anexos 02, 07, 14, 33, 34, 57 e 58”, que se referem a transferências para as contas do PSF e PSB, conforme explicitado no que os gestores chamaram de “NOTA EXPLICATIVA-1” e “NOTA EXPLICATIVA-2”, deveriam ter sido encaminhados os documentos de despesas para serem analisados, tendo em vista que tais despesas compõem o bloco da Atenção Básica e, portanto, se encontram dentro do escopo do trabalho.

As justificativas citadas como “Anexos 18 e 19”, referem-se a transferências da conta do bloco da Atenção Básica para a conta do bloco da Vigilância em Saúde, para suprir insuficiência de recursos nesta. Nesses casos, tem-se que, nos termos do Art. 6º da Portaria GM/MS nº 204/2007, os recursos de um bloco devem ser aplicados exclusivamente em ações e serviços atinentes ao mesmo, sendo vedada, pois, tal transferência.

O mesmo ocorreu para a justificativa citada como “Anexo 37”, referente a uma transferência da conta do bloco da Atenção Básica para o bloco da Assistência Farmacêutica Básica, para suprir insuficiência de recursos nesta. A permissão que há, citada no § 4º do mesmo Art. 6º da retrocitada Portaria GM/MS 204/2007, está relacionada a possibilidade de remanejamento da conta do bloco da Assistência Farmacêutica Básica para outros blocos e não o contrário, mas apenas ao final do exercício e se atendidos alguns requisitos (já tratados noutro ponto deste Relatório). A seguir, a transcrição dos dispositivos citados:

Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco.

[...]

§ 3º Findo o exercício anual, eventuais saldos financeiros disponíveis no Bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica poderão ser remanejados para os outros Blocos de Financiamento [...].

Por fim, as transferências irregulares da conta do bloco da Atenção Básica para as contas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo Único de Saúde (FUS), ambas da Prefeitura, não se justificam (demais justificativas), ainda que tenham sido devolvidos os valores envolvidos, pois a legislação não permite esse tipo de “emprestimo ou financiamento” de ações outras com recursos da Atenção Básica. Tal procedimento adotado pela Prefeitura se constitui em grave infração legal.

### 2.2.2. Movimentações Indevidas na Conta Específica do PAB.

#### Fato

Mediante análise do extrato bancário da conta específica do PAB, no período sob exame, constatou-se movimentações indevidas, conforme a seguir detalhado:

- a) A Prefeitura de Aldeias Altas utiliza a conta específica do PAB para receber recursos oriundos da Secretaria Estadual de Saúde do Maranhão pelo resarcimento de despesas com Autorizações de Internações Hospitalares – AIH's. O crédito na conta do PAB se dá por meio de boleto de cobrança bancária quitado pelo Estado e, em um ou dois dias depois, a

Prefeitura faz o débito na conta do PAB, transferindo os recursos para a conta correta, ou seja, a conta do Fundo Estadual de Saúde (FES-CUSTEIO). Em 2015, houve quatorze dessas movimentações indevidas e, em 2016, até 30 de junho, ocorreram seis movimentações. Os montantes das transações somam R\$ 703.487,87 em 2015, e R\$ 387.491,87 em 2016, conforme detalhado na Tabela 9 a seguir:

*Tabela 9 – Movimentação Indevida na conta do PAB, referente a ressarcimentos de AIH feitos pelo Estado a partir de recursos do Fundo Estadual de Saúde – FEF.*

Data	Valor	Agência Destino	Conta Destino	Beneficiário	CNPJ
12/jan/2015	59.712,90	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
02/mar/2015	60.896,39	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
18/mar/2015	57.258,34	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
07/mai/2015	55.957,25	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
09/jun/2015	56.125,67	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
15/jun/2015	58.078,85	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
15/jul/2015	62.561,74	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
13/ago/2015	57.591,21	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
13/ago/2015	1.500,00	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
11/set/2015	55.365,68	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
11/set/2015	2.400,00	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
13/nov/2015	59.733,13	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
17/nov/2015	59.074,68	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
04/dez/2015	57.232,03	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
<b>Total 2015</b>	<b>703.487,87</b>				

Data	Valor	Agência Destino	Conta Destino	Beneficiário	CNPJ
07/jan/2016	56.488,20	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
10/mar/2016	55.819,32	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
10/mar/2016	52.208,80	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
03/jun/2016	55.821,16	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
09/jun/2016	110.253,44	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
22/jun/2016	56.900,95	1259-9	12.313-7	FES-CUSTEIO	Transferência para conta de Recursos do Estado
<b>Total 2016</b>	<b>387.491,87</b>				

Fonte: Elaborada pela Equipe de Fiscalização a partir dos dados constantes dos extratos bancários de 2015 e 2016 da conta do PAB.

b) Houve também movimentações na conta do PAB, sem justificativas ou documentos comprobatórios, em que, em determinado dia do mês havia uma transferência da conta específica do PAB para uma conta não identificada e, ao final do mês (normalmente no último dia útil do mês) o valor era devolvido à conta do PAB. Veja o detalhamento na tabela a seguir:

*Tabela 10 – Movimentações na conta do PAB, sem justificativas ou documentos.*

Saque na Conta do PAB – Transferência Bancária				Devolução dos Recursos	
Data	Valor	Ag. Destino	C/C Destino	Data	Valor
13/10/2015	40.000,00	1259-9	17.947-7	29/10/2015	40.000,00
20/01/2016	51.300,00	1259-9	17.947-7	29/01/2016	51.300,00
04/02/2016	36.000,00	1259-9	6.280-4	29/02/2016	37.000,00
07/03/2016	10.000,00	1259-9	17.947-7	31/03/2016	10.000,00
<b>Total</b>	<b>137.300,00</b>				

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

### **“3. Movimentações Indevidas na Conta Específica do PAB.**

A questão trata apenas de como se dá o fluxo de operacionalização da conta, sem apontar detidamente em que consistiria a suposta irregularidade no processo de movimentação de recursos. De toda sorte, a Secretaria fará análise e estudo da situação, com vistas a aprimorar o procedimento de manejo das contas.”.

## **Análise do Controle Interno**

Os gestores não se manifestaram quanto ao fato de a conta específica do bloco da Atenção Básica servir de repositório dos recursos do Fundo Estadual de Saúde relativos a resarcimento de AIHs. Assim, não há o que se falar em análise por parte do controle interno.

Quanto à movimentação suspeita, a irregularidade diz respeito à falta de transparência na movimentação da conta que deveria apenas receber recursos do governo federal (e eventual contrapartida municipal) para o bloco da Atenção Básica e sua respectiva aplicação em serviços e ações relativas a esse bloco. Recursos saem da conta do PAB no início do mês, sem que tenha uma destinação comprovada com documentos de despesa (notas de empenho, ordens de pagamento, notas fiscais, recibos, comprovantes de créditos nas contas dos destinatários) e, ao final do mês, aparece um crédito nessa conta específica da Atenção Básica em igual valor ao retirado no início no mês.

Como os próprios gestores informaram em sua manifestação relativa a outro ponto desse Relatório (saques na conta do PAB sem documentos comprobatórios), às vezes fazem uso

do expediente de retirar recursos do PAB, no início do mês, para o financiamento de ações diversas outras com recursos do PAB, as quais deveriam ser custeadas com recursos do FPM e FUS (recursos próprios da Prefeitura), devolvendo os recursos ao final do mês, como se tal conduta fosse regular. Provavelmente, isso ocorre para suprir insuficiência de recursos de outras ações, com o agravante de que não se sabe em que tais recursos foram aplicados, não obstante retornarem à conta específica do bloco dentro do mês.

### **2.2.3. Gastos com combustíveis sem identificação dos veículos da atenção básica abastecidos e sem controles de uso e de abastecimento dos veículos.**

#### **Fato**

Mediante análise da documentação comprobatória das despesas do PAB, no período sob exame, verificou-se a realização de gastos com combustível (óleo diesel, gasolina e etanol), no montante de R\$ 255.362,01, sendo R\$ 160.313,35 em 2015 e R\$ 95.048,66 no período de janeiro a junho de 2016, conforme demonstrado na Tabela 10.

As referidas despesas decorreram, em 2015, do Pregão Presencial nº 034/2014 e Contrato Nº 034-B/2015 e, em 2016, do Pregão Presencial nº 040/2015 e Contrato nº 040-C/2016.

*Tabela 11 – Demonstrativo de Gastos com Combustíveis.*

**Fornecedor: Rosa e Lami Ltda. – CNPJ: 06.051.923/0001-59**

Data	Valor	Documentos de Despesa
<b>Exercício de 2015 (Janeiro a Dezembro) – Contrato 034-B/2015 e PP 034/2014</b>		
12/02/2015	9.989,50	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 03, de 12/02/2015. DANFE 2.308, de 10/02/2015: R\$ 24.998,00.
10/03/2015	15.005,50	NE 0102-00001, 02/01/2015 e OP 05, de 10/03/2015. DANFE 2.316, de 10/03/2015: R\$ 15.005,50.
10/04/2015	14.961,25	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 07, de 10/04/2015. DANFE 2.323, de 10/04/2015: R\$ 14.961,25.
12/05/2015	14.990,25	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 08, de 12/05/2015. DANFE 2.327, de 11/05/2015: R\$ 14.990,25.
11/06/2015	15.062,50	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 11, de 11/06/2015. DANFE 2.341, de 10/06/2015: R\$ 15.062,50.
10/07/2015	15.162,50	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 13, de 10/07/2015. DANFE 2.343, de 10/07/2015: R\$ 15.162,50.
18/08/2015	15.000,25	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 15, de 18/08/2015. DANFE 2.350, de 18/08/2015: R\$ 15.000,25.
11/09/2015	15.000,35	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 16, de 11/09/2015. DANFE 2.357, de 10/09/2015: R\$ 15.000,35.

---

**Fornecedor: Rosa e Lami Ltda. – CNPJ: 06.051.923/0001-59**

Data	Valor	Documentos de Despesa
13/10/2015	15.134,00	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 18, de 13/10/2015. DANFE 2.372, de 13/10/2015: R\$ 15.134,00.
10/11/2015	14.998,00	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 21, de 10/11/2015. DANFE 2.377, de 10/11/2015: R\$ 14.998,00.
10/12/2015	15.009,25	NE 0102-00001, de 02/01/2015 e OP 22, de 10/12/2015. DANFE 2.385, de 10/12/2015: R\$ 15.009,25.
<b>Subtotal 2015</b>	<b>160.313,35</b>	

**Fornecedor: Rosa e Lami Ltda. – CNPJ: 06.051.923/0001-59**

Data	Valor	Documentos de Despesa
<b>Exercício de 2016 (Janeiro a Junho) - Contrato 040-C/2016 e PP 040/2015</b>		
12/02/2016	20.012,50	NE 0104-00003, de 04/01/2016 e OP 02, de 12/02/2016. DANFE 2.406, de 12/02/2016: R\$ 20.012,50.
16/03/2016	30.000,60	NE 0104-00003, de 04/01/2016 e OP 03, de 16/03/2016. DANFE 2.414, de 15/03/2016: R\$ 30.000,60.
12/04/2016	20.023,70	NE 0104-00003, de 04/01/2016 e OP 05, de 12/04/2016. DANFE 2.425, de 11/04/2016: R\$ 20.023,70.
11/05/2016	15.000,30	NE 0104-00003, de 04/01/2016 e OP 06, de 11/05/2016. DANFE 2.436, de 10/05/2016: R\$ 15.000,30.
10/06/2016	10.011,56	NE 0104-00003, de 04/01/2016 e OP 09, de 10/06/2016. DANFE 2.454, de 10/06/2016: R\$ 10.011,56.
<b>Subtotal 2016</b>	<b>95.048,66</b>	
<b>Total</b>	<b>255.362,01</b>	

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização a partir dos documentos analisados.

Apesar desse gasto com combustíveis, a Prefeitura de Aldeias Altas/MA não apresentou relação de veículos à disposição da Atenção Básica em Saúde em todas as suas modalidades (Ação/Serviço/Estratégia) tampouco demonstrou controles de uso e de abastecimento desses veículos que possam comprovar a efetividade do fornecimento dos combustíveis e da regularidade na aplicação desses produtos, exclusivamente na Atenção Básica. Por essa razão, considera-se não regular a aplicação dos recursos do Programa com esse tipo de despesa.

Cabe ressaltar que as Notas de Empenhos emitidas, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, são assinadas pelo Contador, CRC 4460/MA, Secretário Municipal de Saúde, CPF \*\*\*.506.773-\*\* e pelo Prefeito Municipal, CPF \*\*\*.981.833-\*\*, enquanto, as Ordens de

Pagamento levam as assinaturas do Prefeito, como ordenador de despesas e da Coordenadora Especial de Finanças, CPF \*\*\*.178.613-\*\* e as Ordens Bancárias ou autorizações de transferências bancárias são assinados pelo Prefeito Municipal, pela Secretaria Municipal de Finanças, CPF \*\*\*.339.693-\*\* e pela Coordenadora Especial de Finanças.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

#### **“4. Gastos com combustíveis sem identificação dos veículos da atenção básica abastecidos e sem controles de uso e de abastecimento dos veículos.**

As informações sobre veículos vinculados à Saúde são de amplo conhecimento público, sendo uma exigência constante do TCE-MA nas prestações de contas dos municípios.

No particular, não se fazia controle específico, separado por modalidades. Aliás, o Município desconhece o fundamento legal para adoção de controle de forma tão específica. De toda sorte, adotaremos maior rigor quanto a esse assunto, adotando medidas concretas para viabilizar essa nova forma de monitoramento.”.

### **Análise do Controle Interno**

Não se conseguiu vislumbrar o alcance do termo “amplo conhecimento público”, já que as prestações de contas enviadas ao TCE-MA não ficam disponíveis ao público, além de que não se encontram essas informações em portais eletrônicos ou páginas na internet da Prefeitura. Assim, a informação de que a quantidade de veículos disponíveis e utilizados pela Atenção Básica no Município de Aldeias Altas/MA seja pública não condiz com os fatos da realidade. Além disso, foi solicitada tal informação da Prefeitura por meio de Solicitação de Fiscalização, mas, sem quaisquer justificativas, não houve a resposta devida.

Por fim, ainda que a informação da quantidade de veículos fosse de notório conhecimento de todos, a falta de controle do consumo de cada veículo se constituiu no fato mais grave, pois não se tem como comprovar se a quantidade gasta com combustíveis com recursos do PAB foi efetivamente aplicada nos veículos que atendem às ações e aos serviços desse bloco.

Ademais, a exigência de prestação de contas por todos que gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (Parágrafo Único do Art.70 da Constituição Federal) é fundamento mais que legal para que o devido controle e demonstração do que foi adquirido e efetivamente utilizado em ações de saúde seja condição *sine qua non* da boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos responsáveis por sua gestão.

#### **2.2.4. Impropriedades em processo licitatório sem apuração de dano ao erário.**

##### **Fato**

Considerando o período escolhido para compreender o escopo dos exames, ou seja, todo exercício de 2015 adicionado ao primeiro semestre de 2016, o Fundo Municipal de Saúde de

Aldeias Altas/MA recebeu o montante de R\$ 4.799.746,00 relativo ao bloco da Atenção Básica. Para aplicação de parte desse valor, foram utilizados contratos oriundos de processos licitatórios formalizados nos anos de 2014, 2015 e 2016. No geral, foram formalizados doze processos licitatórios, dentre os quais foram selecionados oito para análise, considerando aqueles que culminaram em despesas com valores materiais mais expressivos. A amostra selecionada está explicitada na tabela a seguir:

*Tabela 12 – Amostra analisada de processos licitatórios do PAB.*

Processo Licitatório	Objeto	Valor do PAB
Pregão Presencial nº 030/2014	Material de Expediente	70.697,00
Pregão Presencial nº 031/2014	Material de Consumo e de Limpeza	119.179,00
Pregão Presencial nº 034/2014	Combustíveis e Lubrificantes	438.350,00
Pregão Presencial nº 049/2014	Medicamentos para o PSF	372.522,77
Pregão Presencial nº 050/2014	Medicamentos para a Farmácia Básica	246.518,50
Pregão Presencial nº 051/2014	Material Hospitalar	212.301,63
Pregão Presencial nº 040/2015	Combustíveis e Lubrificantes	468.950,00
Pregão Presencial nº 007/2016	Confecção de Material Gráfico	191.370,00
<b>TOTAL</b>		<b>2.119.888,90</b>

Fonte: Elaborado pela Equipe de Fiscalização com base nos processos licitatórios disponibilizados

Da análise procedida na amostra de processos licitatórios acima, constataram-se falhas de natureza formal, no tocante a formalização dos processos, confecção dos Editais e elaboração dos contratos firmados, sobre as quais discorremos a seguir:

1) Falhas na formalização dos processos licitatórios:

- 1.a) Nos processos licitatórios relativos aos Pregões Presenciais nºs 034/2014, 040/2015 e 017/2016 não consta a cotação de preços em pelo menos três fornecedores com vista a dar respaldo ao valor orçado para a contratação;
- 1.b) Em todos os processos licitatórios da amostra, listados na Tabela 11 acima, a informação sobre disponibilidade orçamentária apenas indica a classificação funcional, estrutura programática e naturezas de despesa, sem especificar se o valor da dotação orçamentária se mostrava com saldo suficiente (ou não) para se efetivar a contratação;
- 1.c) Nos processos licitatórios relativos aos Pregões Presenciais nºs 040/2015 e 017/2016 não consta justificativa para a realização do Pregão;
- 1.d) Já nos processos licitatórios relativos aos Pregões Presenciais nºs 030/2014, 031/2014, 034/2014, 049/2014, 050/2014 e 051/2014, há uma “Justificativa para Realização do Pregão Presencial” em que cita, sempre no segundo parágrafo, que o objeto da licitação seria: “Contratação de empresa para fornecimento e serviços de instalação de links de internet banda larga para o município”, diferentemente das solicitações de autorizações para realização de licitações feitas pela área técnica ao Prefeito e por este autorizadas;
- 1.e) Não constam dos processos licitatórios relativos aos Pregões Presenciais nºs 040/2015 e 017/2016 os extratos dos contratos assinados e respectivos comprovantes de publicação na imprensa oficial; e
- 1.f) No processo relativo ao Pregão Presencial nº 017/2016 não constam os originais das propostas de preços readequadas após a fase de lances.

2) Falhas na confecção dos Editais dos Pregões Presenciais:

2.a) Em nenhum dos Editais dos processos licitatórios, referentes aos Pregões Presenciais que integram a amostra listada na Tabela 11 acima, constaram os seguintes requisitos exigidos em Lei:

- (i) a possibilidade de meios de comunicação à distância (telefone ou e-mail) por meio dos quais pudessem ser fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação. Havia apenas a possibilidade pela via presencial na sede da Prefeitura;
- (ii) a previsão e indicação aos licitantes de local onde pudesse ser examinado e adquirido o Edital e Termo de Referência;
- (iii) as responsabilidades das partes, ou seja, os direitos e deveres de Contratante e Contratadas;

2.b) Nos Editais dos processos licitatórios nºs 034/2014 e 040/2015, não constaram os seguintes elementos:

- (i) as instruções e normas para interposição de recursos aos atos do Pregoeiro e/ou da Autoridade Competente;
- (ii) as condições em que devam se dar a execução dos contratos a eles relacionados;
- (iii) as condições e critérios de alteração contratual;
- (iv) Termo de Referência, pois em seu lugar há apenas um quadro com a especificação dos itens com quantidades e valores unitário e total (Anexo II aos Editais);

2.c) Os Editais constantes dos processos licitatórios, referentes aos Pregões Presenciais nº 030/2014, 031/2014, 049/2014, 050/2014, 051/2014 e 017/2016, apresentaram as seguintes falhas:

- (i) não contemplaram critérios de reajuste nos preços ou sua impossibilidade;
- (ii) os Índices Contábeis exigidos para atestar a Qualificação Econômico-Financeira dos licitantes foram Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Endividamento Geral, em discordância a decisão do TCU que fixou que somente podem ser exigidos os dois primeiros citados acrescidos do Índice de Solvência Geral, em quocientes limites não inferiores a 1 e não superiores a 2;

(iii) não houve a exigência do que prescreve o Inciso VII do Art. 4º da Lei nº 10.520/2002, ou seja, a sessão, a “declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação”. Ao invés disso, o Pregoeiro exige, nos Anexos IV ao Edital uma “**“DECLARAÇÃO EXPRESSA DE TOTAL CONCORDÂNCIA COM OS TERMOS DO EDITAL”**”, não prevista na legislação;

2.d) Os Editais dos processos licitatórios referentes aos Pregões Presenciais nºs 030/2014, 031/2014, 034/2014 e 040/2015 possuem data de elaboração igual (e em alguns casos posterior) à data de publicação na imprensa. Ainda que no mesmo dia, a publicação na imprensa (oficial ou privada) não poderia ser feita no mesmo dia, já que se exige que o órgão de imprensa receba pelo menos no dia anterior o aviso de licitação a fim de que possa ser publicado na edição do dia seguinte;

2.e) Os Editais dos processos licitatórios referentes aos Pregões Presenciais nº 034/2014 e 040/2015 possuem erro formal em seus corpos (subitens 2.1, 8.1.5, 8.1.6 e 8.1.7), pois fazem confusão em relação aos Anexos ao Edital e seus conteúdos. O mesmo ocorre no item relativo à “Qualificação Técnica” (item 8.1.4, alínea “a”), pois traz como requisito a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, quando na verdade essa Certidão deve integrar os documentos de Regularidade Fiscal e Trabalhista;

2.f) Já no corpo dos Editais dos processos licitatórios relativos aos Pregões Presenciais nºs 030/2014 e 031/2014, há a menção de que o Anexo V seria uma “Declaração de Visita de Postos de Saúde”. Contudo, essa Declaração não se

confirma entre os anexos ao Edital, sendo que, de fato, o Anexo V é a Minuta do Contrato.

3) Falhas na elaboração dos contratos firmados com os vencedores das licitações:

3.a) Nos contratos firmados a partir dos resultados dos Pregões Presenciais nºs 034/2014 e 040/2015 há cláusula que prever que os pagamentos seriam feitos por meio de cheque nominal à contratada ((Parágrafo Segundo da Cláusula Quinta). Contudo, essa modalidade de pagamentos com recursos federais está proibida pelo Decreto nº 7.507/2001, que exige que seja feita transferência eletrônica bancária. Segundo entendimento exarado na Nota Técnica nº 2.606/GSNOR/SFC/CGU/PR, de 14/10/2011, é vedada a realização de pagamento mediante cheque nominal, pois se considera isso como uma modalidade de saque, proibida pelo citado Decreto;

3.b) Nos contratos firmados a partir dos resultados dos Pregões Presenciais nºs 030/2014, 031/2014 e 017/2016, não foram contempladas cláusulas essenciais que previssem:

(i) Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

(ii) O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa motivada por inexecução total ou parcial do contrato;

(iii) A vinculação ao edital de licitação e a legislação aplicável à execução do contrato; e

(iv) A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação;

3.c) Nos contratos firmados a partir dos resultados dos Pregões Presenciais nºs 049/2014, 050/2014 e 051/2014, não foram contempladas cláusulas essenciais que previssem:

(i) O reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa motivada por inexecução total ou parcial do contrato; e

(ii) A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Os Editais dos Pregões Presenciais abordados neste ponto foram todos assinados pelo Pregoeiro, CPF \*\*\*.498.393-\*\*.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

#### **“6. Impropriedades em processo licitatório sem apuração de dano ao erário.**

Como bem apontou a CGU, as falhas relatadas seriam de natureza formal, não concorrendo para qualquer valoração negativa na condução dos procedimentos. De toda sorte, o assunto será analisado entre os responsáveis e interessados, com vistas ao aprendizado e melhora na condução de futuros procedimentos.”.

## Análise do Controle Interno

As falhas, ainda que formais, maculam o processo licitatório e podem causar prejuízos irreparáveis à administração pública. O fato de ser considerada de natureza formal não reduz necessariamente o seu potencial de dano. Por exemplo, uma falta de pesquisa de preços pode gerar uma contratação com sobrepreço ou a falta de uma cláusula contratual pode gerar inexecução ou execução inadequada do objeto do contrato sem que se consiga obter a reparação desse dano via administrativa ou judicial.

Além do que, como foi observado em outro ponto do relatório, as falhas formais citadas, aliadas com falhas de natureza grave também citadas nesse relatório, culminam com ilegalidades e irregularidades graves que sugerem favorecimento, direcionamento e fraude (montagem) de processo licitatório.

A análise não pode ser feita isolada, mas essas falhas formais devem ser analisadas conjuntamente com as falhas graves que também foram verificadas nos processos licitatórios analisados.

### **2.2.5. Irregularidades em processo licitatório sem apuração de dano ao erário.**

#### **Fato**

Da análise procedida na amostra de processos licitatórios que culminaram em despesas com recursos do Programa de Atenção Básica em Saúde - PAB, constataram-se falhas de natureza média e grave, no tocante a descumprimentos a exigências do Edital pelas licitantes referentes a não comprovação de requisitos de credenciamento e de habilitação, notadamente no que toca à documentação de prova de regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, que deveriam culminar na inabilitação de empresas participantes do certame, o que não ocorreu, resultando na contratação com empresas não regulares com todas as exigências legais para firmar contrato com a administração pública. A seguir detalham-se as falhas apontadas:

#### **1. Processos Licitatórios nºs PP 034/2104 e PP 040/2105 – Objeto: Fornecimento de Combustíveis e Lubrificantes:**

Somente compareceu a empresa Rosa e Lami Ltda. (CNPJ: 06.051.923/0001-59):

a) Nos documentos apresentados para credenciamento, juntando a Alteração Contratual 03 (de 17 de junho de 2014) com a Certidão Simplificada da Junta Comercial, a empresa possui apenas um único sócio (o Sr. S. J. P. R.) e como Procurador o ex-sócio inicial da empresa (o Sr. J. G. R.). Este último é quem participa do certame, dá lances, assina as propostas de preços e a Ata da Sessão do Pregão na qualidade de licitante. Nos termos dos Editais das licitações citadas, em cada um o subitem 5.1.2, no caso de o representante da empresa ser procurador, deveria apresentar, para o credenciamento, Instrumento Público ou Particular de Mandato (procuração), com firma reconhecida em cartório do outorgante, outorgando expressamente poderes para emitir proposta de preços, formular ofertas e lances verbais, emitir declarações, receber intimação, interpor recurso e renunciar a sua interposição, assinar contrato, assim como praticar todos os demais atos pertinentes ao certame, em nome da

licitante. Não obstante essa exigência editalícia, esses documentos (Instrumentos de Mandato) não constam dos processos licitatórios;

- b) A empresa não apresentou, em nenhum dos dois processos citados acima, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas. No lugar desta, foi apresentada uma Certidão **POSITIVA** de Débitos Trabalhistas, tendo em vista que existiam, à época, dois processos de inadimplência de direitos trabalhistas contra a mesma junto ao TRT/MA – 16ª Região. Dessa forma, a licitante não atendeu ao requisito contido nos itens 8.1.4, alíneas “a” de cada um dos Editais dos processos licitatórios supramencionados. Assim, nos termos do item 8.5 de cada Edital, a empresa deveria ter sido inabilitada;
- c) A Declaração de Cumprimento dos Requisitos de Habilitação (Anexo I ao Edital) não foi apresentada pela licitante. Em seu lugar, esta apresentou uma “Declaração Expressa de Total Concordância com os Termos do Edital”. Ainda assim, foi adjudicado o objeto da licitação, não obstante o flagrante desrespeito ao item 6.1, alínea “a”, e 6.6 dos Editais dos processos licitatórios citados.
- d) No tocante apenas ao Pregão Presencial 040/2105 não consta a Certidão Negativa de Débitos e Contribuições Previdenciárias – CND-INSS. Portanto, à época do certame, a licitante não demonstrou estar adimplente com a Previdência Social.

## **2. Processo Licitatório PP 030/2104 – Objeto: Material de Expediente:**

Licitante: Papelaria Nascimento Ltda. – CNPJ: 07.722.160/0001-93:

- a) Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Secretaria Municipal de Campestre do Maranhão não menciona que materiais foram fornecidos, quais quantidades, quais períodos, limitando-se a informar que a licitante “forneceu e vem fornecendo para esta Prefeitura Municipal, matérias de Expediente matérias de Limpeza, cumprindo satisfatoriamente com os prazos entrega, quantidades e condições de qualidade dos produtos oferecidos”;
- b) nos termos do subitem 9.2.4, alínea “a”, do Edital, o Balanço Patrimonial e as demonstrações contábeis (entenda-se DRE apenas) deveriam ser aquelas referentes ao último exercício encerrado até a data da licitação. Como esta ocorreu em dezembro de 2014, o último exercício encerrado seria 2013. Contudo, as demonstrações apresentadas pela licitante foram aquelas encerradas em 31/12/2012;
- c) Índices Contábeis de Qualificação Econômica e Financeira foram retirados do Balanço Patrimonial de 2012 e ficaram, pois, maculados pelo vício das mesmas;
- d) Não foi apresentada por essa licitante a Declaração de Cumprimento dos Requisitos de Habilitação, tendo em vista que não houve no Edital a exigência prescrita no Inciso VII do Art. 4º da Lei nº 10.520/2002, ou seja, a “declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação”. Ao invés disso, o Pregoeiro exige, no Anexo IV ao Edital uma “DECLARAÇÃO EXPRESSA DE TOTAL CONCORDÂNCIA COM OS TERMOS DO EDITAL”, exigência essa não prevista na legislação. Essa declaração foi apresentada pela licitante. Essa ressalva foi observada também em relação à licitante J. de R. C. Silva Ltda. (CNPJ: 10.485.629/0001-22), que também participou do certame.  
OBS.: Nesse caso houve duas concorrentes então? Não seria o caso de citar no início?

### **3. Processo Licitatório PP 031/2104 – Objeto: Material de Limpeza e de Consumo:**

Licitante: Distribuidora Gomes Ltda. - ME – CNPJ: 17.414.892/0001-70:

- a) Não consta do processo a Certidão Negativa de Débitos e Contribuições Previdenciárias – CND-INSS. Portanto, à época do certame, a licitante não demonstrou estar adimplente com a Previdência Social;
- b) Atestado de Capacidade Técnica emitido pela Prefeitura Municipal de Porto Franco não menciona que materiais foram fornecidos, quais quantidades, quais períodos, limitando-se a informar que a licitante “fornecerá Materiais de Expediente e Limpeza, cumprindo sempre e pontualmente com as obrigações assumidas, no tocante aos produtos entregues”;
- c) nos termos do subitem 9.2.4, alínea “a”, do Edital, o Balanço Patrimonial e as demonstrações contábeis (entenda-se DRE apenas) deveriam ser aquelas referentes ao último exercício encerrado até a data da licitação. Como esta ocorreu em dezembro de 2014, o último exercício encerrado seria 2013. Contudo, as demonstrações apresentadas pela licitante foram aquelas encerradas em 31/12/2012;
- d) Índices Contábeis de Qualificação Econômica e Financeira foram retirados do Balanço Patrimonial de 2012 e ficaram, pois, maculados pelo vício das mesmas;
- e) Não foi apresentada por essa licitante a Declaração de Cumprimento dos Requisitos de Habilidação, tendo em vista que não houve no Edital a exigência prescrita no Inciso VII do Art. 4º da Lei nº 10.520/2002, ou seja, a sessão, a “declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação”. Ao invés disso, o Pregoeiro exige, no Item 9.2.7 e no Anexo IV ao Edital uma “DECLARAÇÃO EXPRESSA DE TOTAL CONCORDÂNCIA COM OS TERMOS DO EDITAL”, exigência essa não prevista na legislação. Essa declaração foi apresentada pela licitante. Essa ressalva foi observada também em relação à licitante J. de R. C. Silva Ltda. (CNPJ: 10.485.629/0001-22), que também participou do certame.

OBS.: idem

### **4. Processo Licitatório PP 049/2104 – Objeto: Aquisição de Medicamentos para o Programa Saúde Família - PSF:**

Somente compareceu a empresa Droga Rocha Distribuidora de Medicamentos Ltda. – CNPJ: 05348580/0001-26:

- a) Consta do processo apenas o “Histórico do Empregador” retirado do site da CAIXA. Contudo, o subitem 9.2.2, alínea “h”, exige a apresentação do CR-FGTS e não apenas esse histórico de CRF emitidos;
- b) Ao invés de apresentar as Certidões Estaduais e Municipais, a licitante apresenta telas do site da prefeitura de Teresina/PI e do Governo do Piauí, atestando a autenticidade de certidões que não foram apresentadas;
- c) Não foram apresentados: Certidão Negativa de Dívida Ativa de tributos estaduais; Certidão Negativa de Débitos com tributos estaduais; Certificado de Regularidade com o FGTS; Certidão Negativa de Débitos e Contribuições Previdenciárias; Certidão Negativa de

Débitos Trabalhistas; Certidão Negativa de Dívida Ativa Municipal; Certidão Negativa de Débitos Municipais; Comprovante da Habilitação Legal do Técnico Responsável; e Declaração de Inexistência de Fato Superveniente Impeditivo da Habilitação;

d) Não foi apresentada a Declaração de Cumprimento dos Requisitos de Habilitação, tendo em vista que não houve no Edital a exigência prescrita no Inciso VII do Art. 4º da Lei nº 10.520/2002, ou seja, a sessão, a “declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação”. Ao invés disso, o Pregoeiro exige, no Item 9.2.7 e no Anexo IV ao Edital uma “DECLARAÇÃO EXPRESSA DE TOTAL CONCORDÂNCIA COM OS TERMOS DO EDITAL”, exigência essa não prevista na legislação. Ainda assim, essa declaração não foi apresentada pela licitante;

e) O valor do lote 3 (Medicamentos para o PSF), após a negociação do pregoeiro com a licitante, aumentou de valor, tendo em vista que o valor da proposta inicial foi de R\$ 166.980,80 e, após negociação, ficou em R\$ 167.246,40. Mesmo sendo pequena a diferença (R\$ 265,00), a legislação do Pregão não admite aumento do valor da proposta inicial, apenas redução ou manutenção de tal valor sem variação.

##### **5. Processo Licitatório PP 050/2104 e 051/2014 – Objetos: Aquisição de Medicamentos para a Farmácia Básica e Aquisição de Material Hospitalar:**

Somente compareceu aos dois processos a empresa Droga Rocha Distribuidora de Medicamentos Ltda. – CNPJ: 05348580/0001-26:

- a) A licitante não apresentou, em nenhum dos dois processos, a comprovação de vínculo com a licitante exigida no subitem 9.2.3, alínea “c” do Edital;
- b) Em nenhum dos dois processos foi apresentada a Declaração de Cumprimento dos Requisitos de Habilitação, tendo em vista que não houve no Edital a exigência prescrita no Inciso VII do Art. 4º da Lei nº 10.520/2002, ou seja, a sessão, a “declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação”. Ao invés disso, o Pregoeiro exige, no Item 9.2.7 e no Anexo IV ao Edital uma “DECLARAÇÃO EXPRESSA DE TOTAL CONCORDÂNCIA COM OS TERMOS DO EDITAL”, exigência essa não prevista na legislação. Essa declaração foi apresentada pela licitante.

##### **6. Processo Licitatório PP 017/2016 – Objeto: Confecção de Material Gráfico:**

Apesar de terem comparecido três empresas, apenas uma teve lances vencedores, isto é, a empresa Editora Gráfica Aliança Ltda. (CNPJ: 08.171.718/0001-52):

- a) Erro na numeração do processo: passa da Fls. 289 para 300, da 302 para a 307 e da 439 para a 452;
- b) Os Atestados de Capacidade Técnica emitidos pelo IFPI – campus Teresina Central e pela UFPI mencionam os serviços que foram prestados, mas não especificam as quantidades e os períodos;
- c) Não consta do processo a Certidão Negativa de Débitos e Contribuições Previdenciárias – CND-INSS;

- d) Não foi apresentada a Declaração de Cumprimento dos Requisitos de Habilitação, tendo em vista que não houve no Edital a exigência prescrita no Inciso VII do Art. 4º da Lei nº 10.520/2002, ou seja, a sessão, a “declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação”. Ao invés disso, o Pregoeiro exige, no item 9.2.7 e no Anexo IV ao Edital (Fls. 89 e 121) uma “DECLARAÇÃO EXPRESSA DE TOTAL CONCORDÂNCIA COM OS TERMOS DO EDITAL”, exigência essa não prevista na legislação. Essa declaração foi apresentada pela licitante;
- e) Não consta do processo a Proposta de Preços do Licitante Vencedor ajustada após a fase de Lances.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

#### **“7. Irregularidades em processo licitatório sem apuração de dano ao erário.**

1. Processos Licitatórios nºs PP 034/2104 e PP 040/2105 - Objeto: Fornecimento de Combustíveis e Lubrificantes;
2. Processo Licitatório PP 030/2104 - Objeto: Material de Expediente;
3. Processo Licitatório PP 031/2104 - Objeto: Material de Limpeza e de Consumo;
4. Processo Licitatório PP 049/2104 - Objeto: Aquisição de Medicamentos para o Programa Saúde Família - PSF;
5. Processo Licitatório PP 050/2104 e 051/2014 - Objetos: Aquisição de Medicamentos para a Farmácia Básica e Aquisição de Material Hospitalar;
6. Processo Licitatório PP 017/2016 - Objeto: Confecção de Material Gráfico;

[...]

A CGU aponta falhas de natureza média e grave em diversos processos de Pregão Presencial no âmbito de contratações com recursos da Saúde. Ao final, baseado nas diversas falhas apontadas, conclui precipitadamente pela possível existência de fraude em todos os processos analisados. Sabe-se que a formação de juízo exige o respeito e atenção a regras de apuração de fatos e individualização de autorias. A apuração de erros ou falhas em processos licitatórios não foge a tais preceitos, pois num Estado Democrático de Direito não é dado à Administração Pública decidir com ar de definitividade sem atenção aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa. Como o levantamento de dados e informações feitos pela CGU ocorre *inaudita altera pars*, ou seja, sem que os interessados acompanhem ou participem da formação da prova muito menos é individualizada a responsabilidade de cada um dos possíveis agentes, o Município só poderia manifestar-se definitivamente acerca das situações após apuração dos fatos. Para tanto, o Município instaurará procedimento próprio para, se for o caso, aplicação de penalidades aos responsáveis.”.

### **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, há que se frisar que os gestores não se manifestaram individualmente acerca das irregularidades apontadas em cada um dos processos licitatórios citados. Outrossim, apenas fizeram um resumo sobre o conjunto das irregularidades, a fim de refutar a verdade obtida nos autos, como certidões falsificadas ou não apresentadas, atestados de capacidade técnica insuficientes para atestar ou refutar capacidade técnica de as licitantes cumprarem os objetos das contratações, declarações exigidas em lei não apresentadas, enfim, descumprimentos flagrantes das Leis de Licitações e do Pregão e os Editais dos certames listados como irregulares.

Tais documentos irregulares, insuficientes ou ausentes não possibilitariam a continuidade do processo licitatório sem que as licitantes vencedoras dos lotes e itens regularizassem essas pendências. Contudo, como na maioria dos certames só comparecia, não raramente, apenas um fornecedor, o pregoeiro e sua equipe de apoio, o assessor jurídico e o Prefeito decidiram continuar com os processos e fazer as contratações ainda que havendo nos processos citados essas irregularidades graves que eivavam de vícios de ilegalidade cada um dos mesmos.

O conjunto de falhas formais que se verificaram em todos os processos, as irregularidades detectadas nos certames e citadas neste ponto sob comento, assim como o fato de não raramente sempre aparecer apenas um fornecedor em cada Pregão Presencial, provocando um número reduzido de sempre os mesmos fornecedores para a Prefeitura, observado o ramo de atuação e o objeto da contratação, levam a se concluir (e se fará isso no próximo ponto deste Relatório, para o qual foi emitida a mesma manifestação) que, de fato, o que houve foi fraude aos processos licitatórios, com montagem de processos e direcionamento/favorecimento de determinados fornecedores, sem que houvesse efetivamente a ampla e salutar concorrência e competição entre fornecedores que desejem contratar com a administração pública e preencham os requisitos legais e editalícios, na forma da teleologia da legislação atinente às contratações públicas.

## **2.2.6. Fraude em processo licitatório.**

### **Fato**

Da análise procedida na amostra de processos licitatórios, constataram-se evidências de direcionamento e montagem de processos licitatórios para a execução das ações da Atenção Básica em Saúde (PAB). Para se chegar a essa conclusão, tomou-se, em conjunto, as falhas, *a priori*, formais ou de equívoco na condução dos pregões pelo pregoeiro, as quais, individualmente, não denotariam tais irregularidades. Passemos a detalhar essas evidências:

- 1) Os processos licitatórios não trazem, em seu corpo, comprovante de realização de pesquisa de preços para balizar o orçamento da licitação (Pregões Presenciais nºs 034/2014, 040/2015 e 017/2016), ou, quando trazem essa pesquisa, contém, dentre as empresas consultadas, aquela que compareceu e venceu a licitação (Pregões Presenciais nºs 030/2014, 031/2014, 049/2014, 050/2014 e 051/2014);
- 2) Somando-se ao fato citado acima, mesmo nos cinco casos em que houve pesquisa de preços, em geral comparece ao certame apenas uma empresa que cotou preços para os orçamentos (Pregões Presenciais nºs 049/2014, 050/2014 e 051/2014) ou, então, duas dessas empresas consultadas (Pregões Presenciais nºs 030/2014 e 031/2014);

3) Os valores das licitações, individualmente falando, variam em torno de R\$ 500.000,00. Ainda assim, houve pouco interesse das empresas em participar das licitações. Sempre aparecem os mesmos fornecedores. Além dos valores expressivos das contratações, vale ressaltar o fato de a cidade de Aldeias Altas se situar próximo a grandes centros (Caxias/MA, Codó/MA, Timon/MA e Teresina/PI) e ter seu acesso em boas condições rodoviárias de trafegabilidade. Reforça-se o fato de que houve empresa contratada dessas cidades citadas e ainda de Imperatriz/MA e São Luís/MA, bem mais distantes. Portanto, somente o fato de direcionamento é que leva a empresas mais próximas não participarem;

4) Um fato que reforça o mencionado no item 3 acima é o disposto nos editais de que quaisquer esclarecimentos, consulta ou retirada do Edital e Anexos só poderiam ser feitos pessoalmente na sede da Prefeitura, sem a possibilidade de serem feitos via telefone, por e-mail ou disponíveis em portais da prefeitura na internet. Essas alternativas aumentariam deveras a possibilidade de competição e participação de mais interessados;

5) Quatro Pregões trazem fortes e contundentes evidências de montagem/direcionamento. São os Pregões Presenciais nºs 030/2014, 031/2014, 034/2014 e 040/2015, os quais possuem data de elaboração igual (e em alguns casos posterior) à data de publicação na imprensa (oficial ou privada). Tal fato se mostra impossível de ocorrer num procedimento regular, já que o órgão de imprensa necessita receber o aviso de licitação para publicação pelo menos um dia antes da data da publicação;

6) Nos Pregões Presenciais nºs 030/2014, 031/2014, 034/2014, 049/2014, 050/2014 e 051/2014, ocorre um fato que corrobora a ocorrência de montagem dos processos licitatórios, ou seja, a “Justificativa para Realização do Pregão Presencial” é a mesma para todos, inclusive comete a falha de deixar o mesmo objeto de outro processo, isto é, “Contratação de empresa para fornecimento e serviços de instalação de links de internet banda larga para o município”, como se fosse o objeto de cada licitação analisada;

7) Mister se faz ainda tecer comentários sobre os pareceres jurídicos insertos nos processos. O conteúdo dos mesmos é igual, havendo apenas a mudança do número do Pregão, de seu objeto e da data de elaboração. No mais, não há diferença alguma e em nada ajuda na reparação de falhas porventura cometidas durante a elaboração da minuta de edital. Por exemplo, se fosse um processo regular, o assessor jurídico facilmente perceberia que nos Pregões Presenciais nºs 034/2014, 040/2015 e 017/2016 não possuíam pesquisa de preços e que nos dois primeiros também não havia “Termo de Referência”, mas apenas um quadro com a especificação dos itens com quantidades e valores unitário e total. Ou então, notaria que nos demais processos havia pesquisa de preços, mas que o pregoeiro não fez a formação do preço de referência que seria o limite máximo de aceitação por parte da prefeitura. Isso sem se falar nas outras falhas do Edital e Contrato citadas noutro ponto deste Relatório.

8) Outro ponto que evidencia montagem e direcionamento dos processos licitatórios diz respeito às certidões de Regularidade Fiscal não apresentadas, especialmente as relativas à regularidade com a Seguridade Social. Nesses casos, provavelmente não se atentou para o fato de que a empresa, à época da licitação, não estava adimplente com as obrigações previdenciárias; então, no momento da montagem do processo, não teve como anexar uma certidão que não tinha como ser emitida; mesmo assim, como a contratação já havia sido feita, o pregoeiro teve que não atentar para a falta dessa certidão e não inabilitou as empresas, mesmo sem cumprirem o Edital;

9) Ocorreram duas sessões de pregões presenciais no mesmo dia, ou seja, 16 de janeiro de 2015 (Pregões Presenciais nºs 049/2014 e 050/2014), sendo uma sessão iniciada às 8h00min e a outra às 10h00min, segundo relato contido nas Atas dessas Sessões. Compareceu aos dois certames a mesma empresa e somente ela. No primeiro, ocorrido às 8h00min, a empresa deixa de apresentar várias certidões de regularidade fiscal e outros documentos de habilitação, inclusive a “Declaração de Inexistência de Fato Superveniente Impeditivo de Habilitação”. Curiosamente, no outro certame, ocorrido no mesmo dia, logo após esse primeiro, às 10h00min, a mesma empresa apresenta todas as certidões e documentos de habilitação, sem faltar um sequer. Com certeza, em um processo regular de concorrência licitatória, uma licitante não teria tal conduta, correndo o risco de ser inabilitada;

10) No Pregão Presencial nº 017/2016, cujo objeto foi a contratação de empresa para confecção de material gráfico para a administração da Prefeitura e para as áreas da Educação e da Saúde, num total de oito lotes, sendo os cinco primeiros para a Saúde, os dois seguintes para a Educação e o último para a Administração. Nos lotes da Saúde, não ocorreria nada relevante a ponto de merecer comentários neste ou outro item do Relatório de Fiscalização. Contudo, nos três últimos lotes, vislumbra-se a evidência da montagem/direcionamento da licitação. O total das propostas de preços apresentadas pelas licitantes classificadas para a fase de lances foram de R\$ 874.280,00 e R\$ 869.882,50. Considerando apenas os três últimos lotes (VI, VII e VIII), os valores das propostas ficaram assim: (i) empresa 1: 320.900,00+198.650+163.120=R\$ 682.670,00; (ii) empresa 2: 254.200+170.250+141.900=R\$ 566.350,00. Vejamos o que ocorreu:

a) Para o lote VI, a empresa 1, que estava com preço maior, deu lance baixando sua proposta para R\$ 254.100,00. Veja que a empresa reduziu apenas R\$ 100,00 da proposta da outra empresa; mesmo assim, a licitante 2 não melhorou seu lance, desistindo da disputa. Quem cotoou R\$ 320.900,00 consegue melhorar a proposta em R\$ 66.800,00 e quem cotoou R\$ 254.200,00 não consegue reduzir nem R\$ 50,00 em sua proposta. Ressalte-se que não havia limitação no Edital acerca do valor do lance mínimo, podendo ser dado lance reduzindo o lance anterior em apenas alguns centavos. Mesmo assim, a licitante 2 não prosseguiu na disputa;

b) Para o lote VII, a empresa 1 deu lance baixando sua proposta inicial para R\$ 170.100,00 e a licitante 2 reduziu a sua inicial para R\$ 170.000,00. Então, a licitante 1 não deu mais lances e a licitante 2, mesmo vencendo a disputa, desistiu da competição. Note-se que o item 8.4 afirma que “Não poderá haver desistência dos lances ofertados, sujeitando-se o proponente desistente às penalidades constantes deste edital”. Além de desistir de um faturamento de quase R\$ 200.000,00, a licitante ainda se arriscou a sofrer penalidades previstas no Edital da Licitação. Em um processo regular de concorrência isso jamais aconteceria;

c) Quanto ao lote final (lote VIII), mesmo tendo uma proposta inicial menor em mais de R\$ 20.000,00, a licitante 2 simplesmente desistiu da disputa e de concorrer ao lote, deixando a vitória para sua “concorrente”. Obviamente que aqui também, em um ambiente regular de competição, nenhum comerciante iria abrir mão assim tão facilmente de um faturamento de aproximadamente R\$ 150.000,00.

d) Note-se que, analisando-se os valores que a licitante 2 desistiu nesses três últimos lotes da licitação, chega-se a soma superior a R\$ 550.000,00, ou seja, um percentual superior a 60% do valor total da licitação. Assim, não haveria razão plausível para uma empresa ter todo um

custo de participação numa licitação e abrir mão, sem nenhum sentido, de ver mais da metade do valor orçado, principalmente quando essa metade seja superior a meio milhão de reais. Veja figura retirada da ata do Pregão com a “disputa” entre as licitantes para os três últimos lotes:

*Figura 1 – Disputa de lances de três lotes do Pregão Presencial nº 017/2016*

LOTE VI		FUNDEB			
EMPRESA	PROPOSTA	LANCE 1	LANCE 2	LANCE FINAL	VALOR FINAL
<b>GRÁF. ALIANÇA</b>	320.900,00	254.100,00		254.100,00	254.100,00
<b>F. P. BORGES</b>	254.200,00	S/LANCE			

LOTE VII		MDE			
EMPRESA	PROPOSTA	LANCE 1	LANCE 2	LANCE FINAL	VALOR FINAL
<b>GRÁF. ALIANÇA</b>	198.650,00	170.100,00	S/LANCE		170.100,00
<b>F. P. BORGES</b>	170.250,00	170.000,00	<b>DESISTÊNCIA</b>		

LOTE VIII		ADMINISTRAÇÃO			
EMPRESA	PROPOSTA	LANCE 1	LANCE 2	LANCE FINAL	VALOR FINAL
<b>GRÁF. ALIANÇA</b>	163.120,00	S/LANCE		163.120,00	163.120,00
<b>F. P. BORGES</b>	141.900,00	<b>DESISTÊNCIA</b>			

Fonte: Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial nº 017/2016.

Os pregões Presenciais abordados neste ponto foram executados pelo Pregoeiro de CPF \*\*\*.498.393-\*\* e pela Equipe de Apoio demonstrada no quadro a seguir, todos adjudicados e homologados pelo prefeito municipal de CPF \*\*\*.981.833-\*\*.

*Quadro 01 – Equipe de Apoio ao Pregoeiro*

Pregão Presencial	Equipe de Apoio
PP Nºs 030, 031 e 034/2016	CPF ***.116.833-** CPF ***.460.593-**
PP N°s 040, 049, 050 e 051/2014	CPF ***.414.004-** CPF ***.116.833-**
PP N° 017/2016	CPF ***.726.103-** CPF ***.116.833-**

Fonte: Processos licitatórios mencionados no campo fato.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por meio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

### “8. Fraude em processo licitatório.

A CGU aponta falhas de natureza média e grave em diversos processos de Pregão Presencial no âmbito de contratações com recursos da Saúde. Ao final, baseado nas diversas falhas apontadas, conclui precipitadamente pela possível existência de fraude em todos os processos analisados. Sabe-se que a formação de juízo exige o respeito e atenção a regras de apuração de fatos e individualização de autorias. A apuração de erros ou falhas em processos licitatórios não foge a tais preceitos, pois num Estado Democrático de Direito não é dado à Administração Pública decidir com ar de definitividade sem atenção aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa. Como o levantamento de dados e informações feitos pela CGU ocorre *inaudita altera pars*, ou seja, sem que os interessados acompanhem ou

participem da formação da prova muito menos é individualizada a responsabilidade de cada um dos possíveis agentes, o Município só poderia manifestar-se definitivamente acerca das situações após apuração dos fatos. Para tanto, o Município instaurará procedimento próprio para, se for o caso, aplicação de penalidades aos responsáveis.”.

### **Análise do Controle Interno**

O conjunto de falhas formais que se verificaram em todos os processos, aliado às irregularidades detectadas nos certames, assim como o fato de que, não raramente, sempre aparecer apenas um fornecedor em cada Pregão Presencial, provocando um número reduzido de sempre os mesmos fornecedores contratados pela Prefeitura (observado o ramo de atuação e o objeto da contratação), não pode levar a outra conclusão que não aquela já indicada acima, ou seja, que, de fato, o que houve foi fraude aos processos licitatórios, com montagem de processos e direcionamento/favorecimento de determinados fornecedores.

A Auditoria/Fiscalização do Controle Interno do Poder Executivo Federal adota e atua segundo normas fixadas em regulamentos, os quais seguem normas internacionais de auditoria/fiscalização, as quais diferem de um processo administrativo disciplinar ou de um processo judicial. Não há necessidade da presença do auditado/fiscalizado no momento da aplicação das técnicas, que incluem desde análise documental, até confirmação externa (circularização) com pessoas, empresas ou instituições externas ao órgão auditado, mas que, de alguma forma, mantém ou manteve com o mesmo algum tipo de relacionamento legal ou comercial, passando por entrevistas com pessoas dentro da própria entidade auditada.

Assim, a “colheita de provas” como foi mencionado na manifestação, que mais apropriadamente deve ser chamado de “obtenção de evidências auditórias”, independe do auditado, devendo o mesmo apenas fornecer as informações e documentos que a equipe de auditoria/fiscalização julgar necessário e/ou necessitar ao longo de seu trabalho, a fim de firmar convicção dos fatos e emitir uma opinião com base sólida e não baseada apenas em conjecturas.

Quanto a ampla defesa e contraditório, essenciais ao processo (administrativo e judicial), os gestores o terão quando e se efetivamente o procedimento auditorial se transformar em um processo. Não obstante, os gestores são demandados sempre ao longo dos trabalhos a fim de dar esclarecimentos e fornecer documentos e informações adicionais. Além disso, antes de firmar uma posição final, esses mesmos gestores são demandados a se manifestar sobre as conclusões prévias, consolidadas em um Relatório Preliminar a eles encaminhado, de forma a trazer à baila, caso consiga-os e julgue necessário ou conveniente, elementos que não puderam ser detectados pelos auditores.

Os gestores, após tomarem conhecimento das conclusões prévias, pouco ou nada acrescentaram que pudessem mudar as opiniões expressas ao longo do corpo do Relatório. Neste caso específico dos indícios de fraude aos processos licitatórios, não enviaram documentos que demonstrassem que, efetivamente, nas licitações promovidas pela Prefeitura de Aldeias Altas/MA, ocorre a ampla e salutar concorrência e competição entre fornecedores que desejem contratar com a administração pública e preencham os requisitos legais e editalícios, de forma a se cumprir a teleologia da legislação atinente às contratações públicas.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos à conta do Bloco de Atenção Básica não foi realizada de acordo com o determinado pelos normativos referentes ao objeto fiscalizado, na medida em que se verificou a ocorrência desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados à Atenção Básica, no montante de R\$ 255.174,53, realização de despesas sem a apresentação da documentação comprobatória, movimentações indevidas na conta corrente específica do PAB, ausência de controles das despesas com combustíveis, verificou-se também que a conta bancária do Bloco de Atenção Básica não foi gerida exclusivamente pela Secretaria Municipal de Saúde. Quanto aos procedimentos licitatórios foram verificadas várias impropriedades e irregularidades, resultando, inclusive em fraude em alguns procedimentos de compras.

**Ordem de Serviço:** 201602260

**Município/UF:** Aldeias Altas/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 395.970,48

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 12L5 - Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde – UBS no município de Aldeias Altas/MA.

A Ação fiscalizada destina-se a construção, ampliação e reforma de Unidade Básica de Saúde, a ser utilizada como base para o trabalho das Equipes de Saúde da Família.

Os exames tiveram como objetivo avaliar a execução do processo licitatório, dos procedimentos administrativos de realização da despesa, avaliar a prestação de contas, verificação física da Unidade de Saúde construída/reformada e avaliar o atingimento dos objetivos propostos.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### 2.1.1. Situação atual de execução das obras de construção de duas unidades básicas de saúde (Licitação TP n. 09/2014 - Processo Administrativo n. 18/2014).

##### Fato

Com o objetivo de contratar empresa(s) para executar as obras de construção de duas unidades básicas de saúde – UBS Vila Costa Pinto e UBS São Francisco, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA realizou a licitação na modalidade tomada de preço nº 09/2014, ocorrendo o julgamento das propostas em 04 de março de 2014, do tipo menor preço por lote. A empresa Ferro Empreendimentos e Comércio Ltda. – ME, CNPJ 14.999.433/0001-07, única participante do certame, foi declarada vencedora com propostas

no valor de R\$ 395.970,48 para construção de cada UBS, o que representou um desconto de 2,9% sobre a estimativa inicial de custo das obras (R\$ 408.000,00).

Apresentamos a seguir a situação atual de execução das obras de construção da UBS Vila Costa Pinto e da UBS São Francisco.

a) Contrato nº 09-A/2014: Construção da UBS Vila Costa Pinto, no bairro Rita Reis

O contrato para execução das obras de construção da UBS Vila Costa Pinto, no bairro Rita Reis, foi assinado em 4 de março de 2014 (Contrato nº 09-A/2014), no valor de R\$ 395.970,48 e com prazo máximo para execução da obra de 180 dias a partir da data de recebimento da ordem de serviço, emitida em 10 de março de 2014.

O 1º boletim de medição de serviços foi apresentado em março de 2014 pela empresa contratada, no valor de R\$ 81.000,00, o mesmo valor constante na Nota Fiscal nº 18, emitida em 31 de março de 2014, referente a esta medição. O 2º boletim de medição de serviços foi apresentado em outubro de 2015 pela empresa contratada, no valor de R\$ 244.792,11, o mesmo valor constante na Nota Fiscal nº 35, emitida em 19 de outubro de 2015, referente a esta medição.

Assim, até o presente momento, foi pago à empresa contratada um total de R\$ 325.792,11, que corresponde a 82,3% do valor total do contrato, restando um saldo de R\$ 70.178,37. Entretanto, nas inspeções “*in loco*” efetuadas no período dos trabalhos de campo (1º a 5 de agosto de 2016), verificou-se que a obra já foi concluída e que a UBS se encontra em plena utilização das suas instalações, conforme relatado por servidores da UBS presentes no momento da inspeção.

Em que pese a finalização dos serviços de construção da UBS Vila Costa Pinto, a empresa contratada não apresentou boletim de medição solicitando o pagamento pelos serviços finais.

As imagens abaixo demonstram as instalações da UBS Vila Costa Pinto, verificadas nas inspeções “*in loco*”:



Foto 01: UBS Vila Costa Pinto, no bairro Rita Reis. Coordenadas GPS: S4 37.996 W43 28.903. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 02: Instalações da UBS Vila Costa Pinto. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 03: Detalhe da UBS Vila Costa Pinto - revestimento cerâmico de piso e parede. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 04: Instalações da UBS Vila Costa Pinto. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 05: Detalhe da UBS Vila Costa Pinto - esquadrias. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 06: Detalhe da UBS Vila Costa Pinto - esquadrias. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 07: Vista posterior da UBS Vila Costa Pinto. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 08: Detalhe da UBS Vila Costa Pinto - fossa e sumidouro. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.

b) Contrato nº 09-B/2014: Construção da UBS no bairro São Francisco

O contrato para execução das obras de construção da UBS São Francisco foi assinado em 04 de março de 2014 (Contrato nº 09-B/2014), no valor de R\$ 395.970,48 e com prazo máximo para execução da obra de 180 dias a partir da data de recebimento da ordem de serviço, emitida em 10 de março de 2014.

A Nota Fiscal nº 19, emitida em 31 de março de 2014 no valor de R\$ 81.000,00, é referente à 1<sup>a</sup> medição de serviços. Porém, não consta na documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Aldeias Altas – MA a planilha/boletim referente a esta medição de serviços. Observe que o valor desta 1<sup>a</sup> medição é o mesmo apresentado pela empresa contratada na obra da UBS Vila Costa Pinto.

O 2º boletim de medição de serviços foi apresentado em novembro de 2015 pela empresa contratada, no valor de R\$ 141.210,20, o mesmo valor constante na Nota Fiscal nº 37, emitida em 10 de novembro de 2015, referente a esta medição. O 3º boletim de medição de serviços também foi apresentado em novembro de 2015 pela empresa contratada, no valor de R\$ 103.581,91, o mesmo valor constante na Nota Fiscal nº 38, emitida em 23 de novembro de 2015, referente a esta medição.

Assim, até o presente momento, foi pago à empresa contratada um total de R\$ 325.792,11, que corresponde a 82,3% do valor total do contrato, restando um saldo de R\$ 70.178,37. Este é o mesmo valor pago no contrato da UBS Vila Costa Pinto.

Entretanto, nas inspeções “*in loco*” efetuadas no período dos trabalhos de campo (1º a 5 de agosto de 2016), verificou-se que alguns serviços pagos que constam na 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> medições de serviços não foram executados. Esta questão será tratada no item 2.1.3.

As imagens a seguir ilustram os serviços já executados, verificados nas inspeções “*in loco*”:



Foto 01: Placa da obra de construção da UBS São Francisco. Coordenadas GPS: S4 37.565 W43 27.868. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 02: UBS São Francisco – visão geral da obra. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 03: UBS São Francisco – visão geral da obra. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.

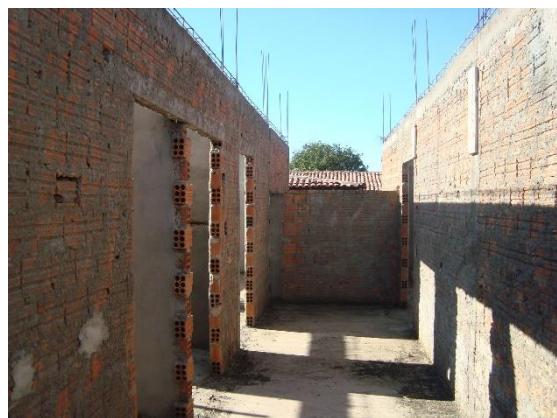


Foto 04: Detalhe da UBS São Francisco – alvenaria. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 05: UBS São Francisco – serviços executados. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 06: UBS São Francisco – serviços executados. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 07: Detalhe da UBS São Francisco – estrutura. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 08: Vista posterior da UBS São Francisco – estrutura. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.

### **2.1.2. Situação atual de execução das obras de reforma e ampliação de duas unidades básicas de saúde (Licitação TP n. 20/2014 - Processo Administrativo n. 37/2014).**

#### **Fato**

Com o objetivo de contratar empresa(s) para executar as obras de reforma e ampliação de três unidades básicas de saúde – UBS Nenem Lopes (povoado Santo Antônio), UBS Gonçalves Dias (povoado Jatobá) e UBS Dr. Douver Santos (povoado Crioly), a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA realizou a licitação na modalidade tomada de preço nº 20/2014, ocorrendo o julgamento das propostas em 2 de maio de 2014, sob o regime de empreitada por menor preço por lote. A empresa Ferro Empreendimentos e Comércio Ltda – ME, CNPJ 14.999.433/0001-07, única participante do certame, foi declarada vencedora com propostas no valor total de R\$ 416.533,18 para as obras de reforma e ampliação das três UBS, o que representou um desconto de 3,1% sobre a estimativa inicial de custo total das obras (R\$ 430.050,00).

Nos trabalhos de campo realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016, foi possível verificar a situação atual de execução das obras de reforma e ampliação de 2 destas UBS, quais sejam, a UBS Nenem Lopes (povoado Santo Antônio) e a UBS Gonçalves Dias (povoado Jatobá), que serão a seguir apresentadas.

a) Contrato nº 20-B/2014: Reforma e ampliação da UBS Nenem Lopes, no povoado Santo Antônio

O contrato para execução das obras de reforma e ampliação da UBS Neném Lopes, localizada no povoado Santo Antonio, foi assinado em 5 de maio de 2014 (Contrato nº 20-B/2014), no valor de R\$ 159.147,31 e com prazo máximo para execução da obra de 180 dias a partir da data de recebimento da ordem de serviço, emitida em 5 de maio de 2014.

O 1º boletim de medição de serviços foi apresentado em dezembro de 2014 pela empresa contratada, no valor de R\$ 33.980,95, o mesmo valor constante na Nota Fiscal nº 23, emitida em 14 de dezembro de 2014, referente a esta medição. O 2º boletim de medição de serviços foi apresentado em junho de 2015 pela empresa contratada, no valor de R\$ 125.166,36, o mesmo valor constante na Nota Fiscal nº 31, emitida em 06/06/2015, referente a esta medição.

Assim, a empresa contratada recebeu o valor integral do contrato, qual seja, de R\$ 159.147,31. Entretanto, conforme verificado nas inspeções *in loco* efetuadas no período dos trabalhos de campo (1º a 05 de agosto), a obra não foi finalizada, com diversos serviços pagos da 2ª medição de serviços que não foram executados. Esta questão será tratada no item 2.1.3.

As imagens a seguir ilustram os serviços já executados, verificados nas inspeções *in loco*:



Foto 01: Placa da obra de ampliação da UBS Nenem Lopes. Coordenadas GPS: S4 25.784 W43 25.592. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 02: UBS Nenem Lopes - visão geral da obra. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 03: UBS Nenem Lopes - serviços executados. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 04: Detalhe da UBS Nenem Lopes – cobertura. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 05: UBS Nenem Lopes - serviços executados. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 06: Detalhe da UBS Nenem Lopes – condicionamento de material. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 07: Detalhe da UBS Nenem Lopes – alvenaria. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.

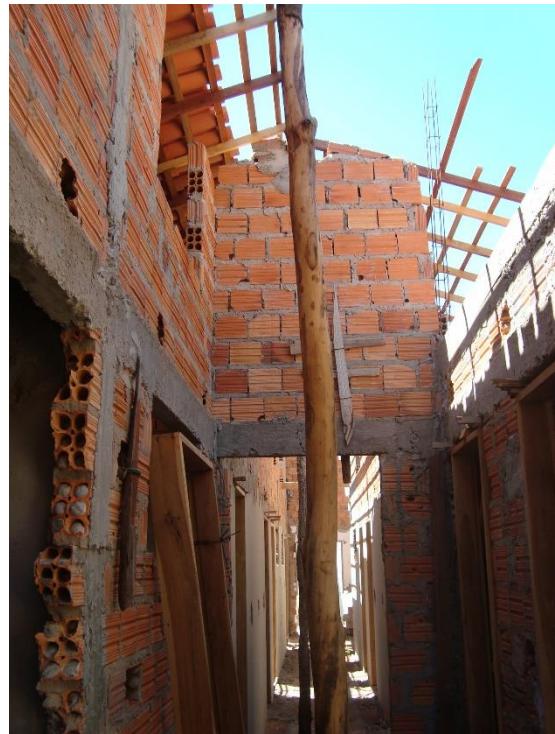


Foto 08: Detalhe da UBS Nenem Lopes – estrutura. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 09: Detalhe da UBS Nenem Lopes - cobertura. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 10: Detalhe da UBS Nenem Lopes – condicionamento de material. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.

b) Contrato nº 20-C/2014: Reforma e ampliação da UBS Gonçalves Dias, no povoado Jatobá

O contrato para execução das obras de reforma e ampliação da UBS Gonçalves Dias, localizada no povoado Jatobá, foi assinado em 05 de maio de 2014 (Contrato nº 20-C/2014), no valor de R\$ 114.265,54 e com prazo máximo para execução da obra de 180 dias a partir da data de recebimento da ordem de serviço, emitida em 05 de maio de 2014.

O 1º boletim de medição de serviços foi apresentado em dezembro de 2014 pela empresa contratada, no valor de R\$ 24.727,03, o mesmo valor constante na Nota Fiscal nº 24, emitida em 14 de dezembro de 2014, referente a esta medição. O 2º boletim de medição de serviços foi apresentado em junho de 2015 pela empresa contratada, no valor de R\$ 89.538,61, o mesmo valor constante na Nota Fiscal nº 32, emitida em 06 de junho de 2015, referente a esta medição.

Assim, a empresa contratada recebeu o valor integral do contrato, qual seja, de R\$ 114.265,54. Entretanto, conforme verificado nas inspeções “*in loco*” efetuadas no período dos trabalhos de campo (1º a 5 de agosto de 2016), a obra não foi finalizada, com diversos serviços pagos da 2ª medição de serviços que não foram executados. Esta questão será tratada no item 2.1.3.

As imagens a seguir ilustram os serviços já executados, verificados nas inspeções “*in loco*”:



Foto 01: Placa da obra de ampliação da UBS Gonçalves Dias. Coordenadas GPS: S4 21.394 W43 26.092. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 02: UBS Gonçalves Dias - visão geral da obra. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 03: UBS Gonçalves Dias - serviços executados. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 04: UBS Gonçalves Dias - serviços executados. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.

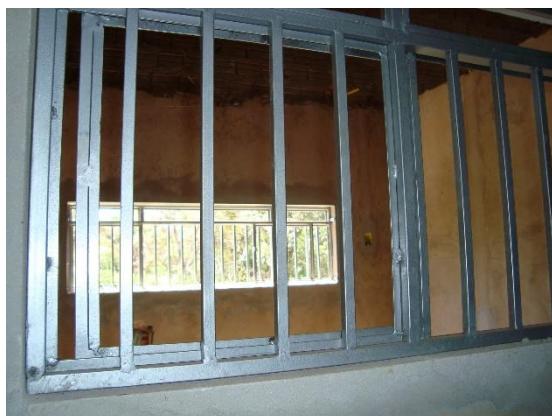


Foto 05: Detalhe da UBS Gonçalves Dias - esquadria. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 06: Detalhe da UBS Gonçalves Dias - cobertura. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 07: Detalhe da UBS Gonçalves Dias – piso cerâmico. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 08: Detalhe da UBS Gonçalves Dias – piso cerâmico e rodapé. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 09: UBS Gonçalves Dias - visão geral da obra. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 10: Detalhe da UBS Gonçalves Dias – cobertura. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 11: Detalhe da UBS Gonçalves Dias – condicionamento de material. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.



Foto 12: Detalhe da UBS Gonçalves Dias – condicionamento de material. Aldeias Altas - MA, 4 de agosto de 2016.

Conforme documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Aldeias Altas-MA, a empresa contratada solicitou em 10 de junho de 2016 uma prorrogação de sessenta dias de prazo para a execução dos serviços pendentes nas três obras de reforma e ampliação (UBS Nenem Lopes, UBS Gonçalves Dias e UBS Dr. Douver Santos) e na obra de construção da UBS São Francisco, conforme projetos e planilhas orçamentárias, sem nenhum ônus de despesas para a citada Prefeitura. Dentre as justificativas apontadas pela empresa para justificar o atraso na execução dos serviços, consta a “*demora dos repasses da segunda parcela, onde a empresa estava com dificuldades financeiras para continuar os demais serviços, e também devido as chuvas na região, com isso dificultando os acessos pelas estradas vicinais da sede do município até o povoado, dificultou a entrega dos materiais, além de mão de obra qualificada para execução dos serviços, devido ao grande número de obras no município e região*”.

Entretanto, com base na documentação encaminhada pela Prefeitura, constatou-se que o pagamento da 2ª e última parcela das três obras de reforma e ampliação ocorreu em junho de 2015, tão logo foram apresentados os respectivos boletins de medição de serviços. Quanto à obra de construção da UBS São Francisco, o 2º e 3º boletins de medição de serviços foram apresentados pela empresa contratada em novembro de 2015, e no mesmo mês a Prefeitura providenciou a transferência dos recursos solicitados para a conta bancária da empresa. Assim, ficou evidenciado a não ocorrência de atrasos no repasse de recursos para a empresa executora.

### **2.1.3. Superfaturamento por quantidade no valor de R\$ 212.128,64 em contratos firmados para a execução de obras de construção, reforma e ampliação de unidades básicas de saúde.**

#### **Fato**

Como destacado anteriormente neste relatório, nas inspeções “*in loco*” efetuadas no período dos trabalhos de campo (1º a 5 de agosto de 2016), verificou-se a ocorrência de pagamentos por serviços não executados em contratos de construção, reforma e ampliação de unidades básicas de saúde, celebrados entre a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA e a empresa Ferro Empreendimentos e Comércio Ltda. – ME, CNPJ 14.999.433/0001-07, única participante e vencedora das licitações correspondentes. Tais pagamentos por serviços não

executados (superfaturamento por quantidade) totalizaram um valor de R\$ 212.128,64, e serão detalhados nos tópicos a seguir.

a) Contrato nº 09-B/2014: Construção da UBS no bairro São Francisco

Conforme verificado na documentação encaminhada pela Prefeitura, os pagamentos referentes à execução das obras de construção da UBS São Francisco totalizavam, até o momento das inspeções “*in loco*”, um valor de R\$ 325.792,11, que corresponde a 82,3% do valor total do contrato (R\$ 395.970,48).

A tabela abaixo detalha os serviços pagos, constantes na 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> medições de serviços, que não foram executados pela empresa contratada:

*Tabela 01 – Superfaturamento por quantidade: pagamentos por serviços não executados do Contrato nº 09-B/2014.*

Obra: UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE - TIPO 1

LOCAL: RUA SÃO FRANCISCO, 406 - BAIRRO SÃO FRANCISCO - ALDEIAS ALTAS - MA

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QTDE	BDI PREÇO UNIT.	18,50% TOTAL	MEDIÇÃO
<b>3.0 COBERTURA</b>					<b>28.508,18</b>	
3.1 ESTRUTURA EM MADEIRA APARELHADA, PARA TELHA CERAMICA, APOIADA EM PAREDE	M2	286,94	41,59		11.933,83	2ª (nov/2015)
3.2 COBERTURA EM TELHA CERAMICA TIPO FRANCES, EXCLUINDO MADEIRAMENTO	M2	286,94	22,55		6.470,50	2ª (nov/2015)
3.3 COBERTURA EM POLICARBONATO, INCL. ESTRUTURA METÁLICA	M2	29,83	128,15		3.822,71	2ª (nov/2015)
3.4 CUMEIRA COM TELHA CERAMICA EMBOÇADA COM ARGAMASSA TRACO 1:2:8 (CIMENTO, CAL E AREIA	M	26,83	13,33		357,64	2ª (nov/2015)
3.5 CALHA EM CHAPA DE ACO GALVANIZADO	M	59,88	39,93		2.391,01	2ª (nov/2015)
3.6 RUFOS, CONTRA-RUFOS, AGUA-FURTADA EM CHAPA DE ACO GALVANIZADO	M	298,10	11,85		3.532,49	2ª (nov/2015)
<b>7.0 REVESTIMENTOS - PISOS, PAREDES E TETOS</b>					<b>23.965,54</b>	
<b>PISO</b>					<b>16.745,75</b>	
7.8 PISO CERAMICO 40X40 CM, ASSENTADO COM ARGAMASSA COLANTE , COM REJUNTAMENTO EM EPOXI	M2	234,35	38,18		8.947,48	3ª (nov/2015)
7.9 RODAPÉ CERAMICO H=10 CM , ASSENTADA COM ARGAMASSA COLANTE , COM REJUNTAMENTO EM EPOXI	M	204,25	38,18		7.798,27	3ª (nov/2015)
<b>PAREDE</b>					<b>7.219,79</b>	
7.14 REVESTIMENTO CERÂMICO 20X20CM, ASSENTADA COM ARGAMASSA COLANTE, COM REJUNTAMENTO EM EPOXI	M2	219,18	32,94		7.219,79	3ª (nov/2015)
<b>8.0 ESQUARIAS</b>					<b>24.599,79</b>	
<b>ALUMINIO</b>					<b>24.599,79</b>	
8.9 JANELA DE ALUMINIO PROJETANTE	M2	28,36	516,78		14.655,88	3ª (nov/2015)
8.10 JANELA VENEZIANA ALUMÍNIO - FIXO	M2	1,60	781,40		1.250,24	3ª (nov/2015)
8.11 PORTA DE ABRIR EM ALUMINIO CHAPA LISA, 1F/2F , COMPLETA - CONF. PROJETO	M2	12,43	699,41		8.693,67	3ª (nov/2015)
<b>9.0 INSTALAÇÕES ELETRICAS</b>					<b>5.365,74</b>	
<b>PONTOS ELÉTRICOS</b>					<b>5.365,74</b>	
9.2 LUMINÁRIA FLUORESCENTE TUBULAR T5, 2X28W/127V DE SOBREPOR COM CORPO EM CHAPA DE AÇO TRATADA E PINTADA, PAINEL EM CHAPA DE AÇO PERFORADA, TRATADA E PINTADA REFLETOR FACETADO EM ALUMÍNIO ANODIZADO BRILHANTE DE ALTA REFLETÂNCIA E ALATA PUREZA 99,85%, SOQUETE TIPO PUSH - IN G - DE ENGATE RÁPIDO, ROTOR DE SEGURANÇA EM POLICARBONATO E CONTATOS EM BRONZE FOSFOROSO E DIFUSOR TRANSPARENTE DE	UN	37,00	145,02		5.365,74	2ª (nov/2015)
<b>TOTAL GERAL</b>					<b>82.439,25</b>	

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

Assim, constatou-se um superfaturamento por quantidade no valor de R\$ 82.439,25 na execução de serviços do Contrato nº 09-B/2014.

b) Contrato nº 20-B/2014: Reforma e ampliação da UBS Nenem Lopes, no povoado Santo Antônio

Conforme verificado na documentação encaminhada pela Prefeitura, os pagamentos referentes à execução das obras de construção da UBS Nenem Lopes totalizavam, até o

momento das inspeções “*in loco*”, um valor de R\$ 159.147,31, que corresponde ao valor integral do contrato.

A tabela abaixo detalha os serviços pagos, constantes na 2ª medição de serviços, que não foram executados pela empresa contratada:

*Tabela 02 – Superfaturamento por quantidade: pagamentos por serviços não executados do Contrato nº 20-B/2014.*

OBRA:REFORMA E AMPLIAÇÃO DA UBS - NENEM LOPES

LOCAL:POVOADO SANTO ANTONIO - ZONA RURAL - ALDEIAS ALTAS/MA

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QTDE	PREÇO UNIT.	VALOR PARCIAL	TOTAL	MEDIÇÃO
8.0	<b>COBERTURA<sup>a</sup></b>					<b>9.774,45</b>	2ª (jun/2015)
9.0	<b>ESQUADRIAS</b>					<b>12.962,86</b>	2ª (jun/2015)
10.0	<b>REVESTIMENTO<sup>a</sup></b>					<b>12.601,94</b>	2ª (jun/2015)
11.0	<b>PAVIMENTAÇÃO</b>					<b>11.824,18</b>	2ª (jun/2015)
12.0	<b>FORRO</b>					<b>9.909,27</b>	2ª (jun/2015)
13.0	<b>PINTURA</b>					<b>14.892,64</b>	2ª (jun/2015)
14.0	<b>INSTALAÇÕES ELÉTRICAS</b>					<b>11.405,85</b>	2ª (jun/2015)
15.0	<b>INFORMÁTICA</b>					<b>324,00</b>	2ª (jun/2015)
16.0	<b>INSTALAÇÕES HIDRO-SANITÁRIAS</b>					<b>6.382,36</b>	2ª (jun/2015)
17.0	<b>DIVERSOS</b>					<b>889,69</b>	2ª (jun/2015)
<b>TOTAL GERAL</b>						<b>90.967,23</b>	

<sup>a</sup> Valor corresponde a 50% do valor total previsto no orçamento.

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

Assim, constatou-se um superfaturamento por quantidade no valor de R\$ 90.967,23 na execução de serviços do Contrato nº 20-B/2014.

c) Contrato nº 20-C/2014: Reforma e ampliação da UBS Gonçalves Dias, no povoado Jatobá

Conforme verificado na documentação encaminhada pela Prefeitura, os pagamentos referentes à execução das obras de construção da UBS Gonçalves Dias totalizavam, até o momento das inspeções “*in loco*”, um valor de R\$ 114.265,54, que corresponde ao valor integral do contrato.

A tabela abaixo detalha os serviços pagos, constantes na 2ª medição de serviços, que não foram executados pela empresa contratada:

*Tabela 03 – Superfaturamento por quantidade: pagamentos por serviços não executados do Contrato nº 20-C/2014.*

OBRA:REFORMA E AMPLIAÇÃO DA UBS - GONÇALVES DIAS

LOCAL:POVOADO JATOBÁ - ZONA RURAL - ALDEIAS ALTAS/MA

ITEM	DISCRIMINAÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QTDE	PREÇO UNIT.	VALOR PARCIAL	TOTAL	MEDIÇÃO
<b>9.0</b>	<b>ESQUADRIAS</b>					<b>2.571,66</b>	
9.7	Janela Tipo de correr em alum.branco e vidro - 1,50x0,60m	m <sup>2</sup>	0,96	465,88	447,24		2 <sup>a</sup> (jun/2015)
9.8	Janela Tipo de correr em alum.branco e vidro - 2,00x0,60m	m <sup>2</sup>	1,20	465,88	559,06		2 <sup>a</sup> (jun/2015)
9.9	Janela Tipo de correr em alum.branco e vidro - 1,00x0,60m	m <sup>2</sup>	0,60	465,88	279,53		2 <sup>a</sup> (jun/2015)
9.9	Janela Tipo de correr em alum.branco e vidro - 2,00x1,10m	m <sup>2</sup>	2,20	465,88	1.024,94		
9.10	Janela Tipo de correr em alum.branco e vidro - 0,95x1,61m	m <sup>2</sup>	0,24	465,88	111,81		2 <sup>a</sup> (jun/2015)
9.11	Janela Tipo de correr em alum.branco e vidro - 0,80x0,40m	m <sup>2</sup>	0,32	465,88	149,08		2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>10.0</b>	<b>REVESTIMENTO</b>					<b>2.360,65</b>	
10.4	Revestimento ceramico 30x30 cm PEI	m <sup>2</sup>	52,10	45,31	2.360,65		2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>12.0</b>	<b>FORRO</b>					<b>9.821,79</b>	2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>13.0</b>	<b>PINTURA</b>					<b>7.496,80</b>	2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>14.0</b>	<b>INSTALAÇÕES ELÉTRICAS</b>					<b>9.124,77</b>	2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>15.0</b>	<b>INFORMÁTICA</b>					<b>324,00</b>	2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>16.0</b>	<b>INSTALAÇÕES HIDRO-SANITÁRIAS</b>					<b>5.990,02</b>	2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>17.0</b>	<b>DIVERSOS</b>					<b>1.032,47</b>	2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>TOTAL GERAL</b>							<b>38.722,16</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

Assim, constatou-se um superfaturamento por quantidade no valor de R\$ 38.722,16 na execução de serviços do Contrato nº 20-C/2014.

A tabela a seguir resume os valores de superfaturamento por quantidade apontados em cada contrato:

*Tabela 04 – Superfaturamento por quantidade: pagamentos por serviços não executados. Valores por contrato.*

CONTRATO	VALOR DO CONTRATO	VALOR PAGO	SUPERFATURAMENTO POR QUANTIDADE	MEDIÇÃO
Contrato nº 09-B/2014: Construção da UBS no bairro São Francisco	395.970,48	325.792,11	82.439,25	2 <sup>a</sup> (nov/2015) 3 <sup>a</sup> (nov/2015)
Contrato nº 20-B/2014: Reforma e ampliação da UBS Nenem Lopes, no povoado Santo Antônio	159.147,31	159.147,31	90.967,23	2 <sup>a</sup> (jun/2015)
Contrato nº 20-C/2014: Reforma e ampliação da UBS Gonçalves Dias, no povoado Jatobá	114.265,54	114.265,54	38.722,16	2 <sup>a</sup> (jun/2015)
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>669.383,33</b>	<b>599.204,96</b>	<b>212.128,64</b>	

Fonte: Elaborado pela equipe de fiscalização.

Desta forma, constatou-se um superfaturamento por quantidade no valor total de R\$ 212.128,64 nos contratos de construção, reforma e ampliação de UBS acima especificados.

Cabe ressaltar que as notas fiscais de prestação de serviços destes contratos foram atestadas pelo Secretário Municipal de Saúde, CPF \*\*\*506.773-\*\*, em pese a responsabilidade pela fiscalização dos referidos contratos serem da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Transportes e o fiscal designado para o acompanhamento e fiscalização das obras ser o engenheiro CREA 240184906-8. As ordens bancárias foram assinadas pelo Prefeito Municipal, CPF \*\*\*.981.833-\*\*, pela Secretaria Municipal de Finanças, CPF \*\*\*.339.693-04 e pela Coordenadora Especial de Finanças, CPF \*\*\*.178.613-\*\*.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta irregularidades na execução da obra, uma vez que alguns serviços que teriam sido pagos não foram realizados. O assunto se revela grave e merece investigação circunstanciada. Para tanto, será instaurado procedimento interno de apuração, respeitados o contraditório e ampla defesa, para apuração de responsabilidades.”

### **Análise do Controle Interno**

O Gestor não refuta o fato apontado pela CGU, apenas reconhece a gravidade e sugere que adotará medidas com vistas a apurar responsabilidades.

#### **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**

Os resultados dos trabalhos demonstraram a regularidade na contratação dos serviços, contudo, no tocante à execução das despesas apontou a ocorrência de superfaturamento por quantidade no valor total de R\$ 212.128,64 em contratos firmados para a execução de obras de construção, reforma e ampliação de unidades básicas de saúde, considerando o pagamento por serviços não realizados, conforme verificação “in loco”.

**Ordem de Serviço:** 201602168

**Município/UF:** Aldeias Altas/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família no município de Aldeias Altas/MA.

A Ação fiscalizada destina-se a promover ações de notificação, acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família, enfatizando-se a atuação do município e das Equipes de Saúde da Família - ESF.

Os exames tiveram como objetivo avaliar a execução do Programa Saúde da Família (PSF) no Município de Aldeias Altas/MA, no período de janeiro de 2015 a junho de 2016, contemplando: a) Cadastro de profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); b) Infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde; c) Contratação e cumprimento de carga horária pelos profissionais integrantes das equipes do PSF; d) Processos de trabalho das equipes do PSF.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

## **2.2.1. Ausência de contrato formalizado de profissionais do PSF com previsão da carga horária semanal a ser cumprida.**

### **Fato**

Segundo dados obtidos no CNES/MS, o município de Aldeias Altas/MA possui nove Equipes de Saúde da Família - ESF, distribuídas em oito Unidades Básicas de Saúde - UBS, já que o Centro de Saúde de Aldeias Altas, localizado na sede do município, abriga duas dessas equipes. Do total, quatro ESF estão localizadas na sede do município (zona urbana) e as cinco demais estão distribuídas pelos distritos da zona rural. Foi feita uma amostra contemplando sete ESF, a seguir listadas:

- a) UBS Costa Pinto, zona urbana, indicada como Equipe 001, localizada no bairro Vila Costa Pinto;
- b) UBS São Francisco, zona urbana, indicada como Equipe 002, localizada no bairro de mesmo nome;
- c) ESFSB-M1, zona urbana, indicada como Equipe 003, abrigada no Centro de Saúde de Aldeias Altas, no centro da cidade;
- d) ESFSB-M12, zona urbana, indicada como Equipe 004, também operando no retrocitado Centro de Saúde;
- e) UBS Neném Lopes, zona rural, indicada como Equipe 005, localizada no povoado Santo Antônio;
- f) UBS Antônio Joaquim, zona rural, indicada como Equipe 006, localizada no povoado Novo Estado; e
- g) UBS Lagoa do Arroz, zona rural, indicada como Equipe 009, localizada no povoado de mesmo nome.

Da vistoria feita nos processos de contratação de médicos (as), enfermeiras (os) e dentistas que integram as ESF constatou-se o seguinte:

- 1) Não há contrato assinado com o médico da Equipe 004 do Centro de Saúde de Aldeias Altas, cujas iniciais de seu nome são F. A. de M. (CPF: \*\*\*.336.972-\*\*), porque o mesmo diz ter estabilidade por ser servidor concursado do município e se negou a assinar contrato para integrar a Equipe de Saúde da Família;
- 2) Não foi apresentado o contrato do médico A. T. da S. (CPF: \*\*\*.809.813-\*\*), integrante da UBS Antônio Joaquim.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

#### **“1. Ausência de contrato formalizado de profissionais do PSF com previsão da carga horária semanal a ser cumprida.**

A CGU informou não encontrar contrato de médico do PSF em equipes do Centro de Saúde de Aldeias Altas e UBS Antônio Joaquim. A situação está sendo apurada pela Secretaria para as devidas correções, se for o caso.”.

## Análise do Controle Interno

Nota-se que a situação ainda permanece da forma que foi apontada inicialmente. Importante frisar que, com exceção dos agentes comunitários de saúde, os profissionais do Programa de Saúde da Família – PSF devem firmar contrato individual diretamente com a Prefeitura ou por meio de uma OSCIP que atue na área da saúde e que em referidos contratos devam constar, dentre outras cláusulas, a carga horária semanal de trabalho e as atribuições de cada profissional.

### **2.2.2. Descumprimento por parte dos profissionais de saúde, de carga horária semanal prevista para atendimento no PSF.**

#### **Fato**

Dos profissionais integrantes das Equipes de Saúde da Família que constaram da amostra citada no item anterior (2.2.1), colheram-se evidências de que os citados a seguir não cumprem a jornada de trabalho de quarenta horas semanais fixada em contrato:

- a) Dentistas das Equipes 003 e 004 do Centro de Saúde de Aldeias Altas, de iniciais V. F dos S. (CPF: \*\*\*.664.244-\*\*) (estando atualmente sendo substituída pela dentista A. M. A. – CPF: \*\*\*.825.073-\*\*) e o dentista E. R. T. P. (CPF: \*\*\*.674.383-\*\*). As informações obtidas dão conta que os mesmos atuam em dois dias da semana, pela manhã e tarde, o que dá apenas dezesseis horas por semana. De qualquer modo, não há como ambos cumprirem carga horária de quarenta horas semanais, tendo em vista que na Unidade de Saúde só existe um consultório odontológico;
- b) Médicos das Equipes 003 e 004 do Centro de Saúde de Aldeias Altas, de iniciais N. A. C. M. (CPF: \*\*\*.168.901-\*\*) e F. A. de M. (CPF: \*\*\*.336.972-\*\*). As informações evidenciam que o primeiro atua na UBS apenas às sextas-feiras, o dia todo, e o segundo atua de segunda a quarta-feira, mas apenas pelas manhãs;
- c) Médico da Equipe da UBS São Francisco, de iniciais G. de S. L. (CPF: \*\*\*.069.143-\*\*), que trabalharia apenas vinte horas semanais, de segunda a sexta-feira, somente às tardes;
- d) A médica de iniciais F. R. F. S. (CPF: \*\*\*.536.813-\*\*) da ESF Lagoa do Arroz, trabalha apenas dois dias (terças e quartas-feiras), manhã e tarde, perfazendo dezesseis horas semanais;
- e) O atendimento na UBS Neném Lopes é realizado somente de segunda a quinta-feira, das 9h20 às 14h30. Assim, o médico de iniciais K. C. G. de S. (CPF: \*\*\*.889.261-\*\*) e a enfermeira de iniciais G. G. S. dos S. (CPF: \*\*\*.343.413-\*\*) trabalham somente vinte horas e quarenta minutos por semana na UBS;
- f) Na UBS Vila Costa Pinto verificou-se que o médico J. M. S. M. (CPF: \*\*\*.894.103-\*\*) trabalha somente nas segundas, terças e quartas-feiras. Tendo em vista que a UBS funciona das 8h00 às 12h00 e das 14h00 às 17h00, conclui-se que esse profissional trabalha somente 21 horas por semana nesse local;
- g) Na UBS Antônio Joaquim verificou-se que o médico de iniciais A. T. da S. (CPF: \*\*\*.809.813-\*\*) consulta somente nas segundas-feiras. Nesse dia, a UBS funciona das 7h00 às 15h00. Assim, esse profissional trabalha somente oito horas por semana nesse local.

Outro problema identificado foi o funcionamento da UBS somente de segunda a quinta-feira. De terça a quinta-feira a UBS funciona das 8h00 às 15h00. Assim, a enfermeira de

iniciais J. R. B. O. (CPF: \*\*\*.091.113-\*\*) trabalha somente 29 horas por semana nesse local.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

#### **“2. Descumprimento por parte dos profissionais de saúde, de carga horária semanal prevista para atendimento no PSF.**

As situações apontadas estão sob análise da Secretaria para adoção de medidas que possam solucioná-las. Serão feitas reuniões e debates na tentativa de sensibilizar as equipes quanto ao integral cumprimento da carga horária semanal.”.

### **Análise do Controle Interno**

A falta de cumprimento da carga horária semanal por médicos, enfermeiros e dentistas no Programa Saúde da Família é crônico. Com raríssimas exceções, os únicos profissionais que cumprem essa carga horária são os médicos estrangeiros do Programa Mais Médicos.

Outro fato que dificulta o cumprimento é que, não raramente, os profissionais, especialmente médicos e dentistas mantêm vínculos simultâneos com mais de um Município, o que os impossibilita de cumprir a carga horária de quarenta horas semanais em cada um dos vínculos. A seguir, algumas figuras que explicitam que alguns dos profissionais citados neste ponto possuem vínculos simultâneos com mais de um município:

*Figura 1 – Vínculos simultâneos do médico F. A. de M. (CPF: \*\*\*.336.972-\*\*) com as prefeituras de Aldeias Altas/MA e Caxias/MA.*

COMP.	IBGE	UF	MUNICÍPIO	CBO	CNES
09/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
09/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225125 - MEDICO CLINICO	2306468
09/2016	210300	MA	CAXIAS	225270 - MEDICO ORTOPEDISTA E TRAUMATOLOGISTA	2453908
08/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
08/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225125 - MEDICO CLINICO	2306468
08/2016	210300	MA	CAXIAS	225270 - MEDICO ORTOPEDISTA E TRAUMATOLOGISTA	2453908
07/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225125 - MEDICO CLINICO	2306468
07/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
07/2016	210300	MA	CAXIAS	225270 - MEDICO ORTOPEDISTA E TRAUMATOLOGISTA	2453908
06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225125 - MEDICO CLINICO	2306468
06/2016	210300	MA	CAXIAS	225270 - MEDICO ORTOPEDISTA E TRAUMATOLOGISTA	2453908
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225125 - MEDICO CLINICO	2306468
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
05/2016	210300	MA	CAXIAS	225270 - MEDICO ORTOPEDISTA E TRAUMATOLOGISTA	2453908

Figura 2 – Vínculos simultâneos da cirurgiã-dentista V. F. dos S. (CPF: \*\*\*.664.244-\*\*) com as prefeituras de Aldeias Altas/MA e Caxias/MA.

COMP.	IBGE	UF	MUNICÍPIO	CBO	CNES
09/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
09/2016	210300	MA	CAXIAS	223605 - FISIOTERAPEUTA GERAL	2453851
08/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
08/2016	210300	MA	CAXIAS	223605 - FISIOTERAPEUTA GERAL	2453851
07/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
07/2016	210300	MA	CAXIAS	223605 - FISIOTERAPEUTA GERAL	2453851
06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
06/2016	210300	MA	CAXIAS	223605 - FISIOTERAPEUTA GERAL	2453851
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
05/2016	210300	MA	CAXIAS	223605 - FISIOTERAPEUTA GERAL	2453851

*Figura 3 – Vínculos simultâneos do médico J. M. S. M. (CPF: \*\*\*.894.103-\*\*) com as prefeituras de Aldeias Altas/MA e Timbiras/MA.*

COMP.	IBGE	UF	MUNICÍPIO	CBO	CNES
09/2016	211210	MA	TIMBIRAS	225125 - MEDICO CLINICO	7202253
08/2016	211210	MA	TIMBIRAS	225125 - MEDICO CLINICO	7202253
07/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	6190596
07/2016	211210	MA	TIMBIRAS	225125 - MEDICO CLINICO	7202253
06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	6190596
06/2016	211210	MA	TIMBIRAS	225125 - MEDICO CLINICO	7202253
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	6190596
05/2016	211210	MA	TIMBIRAS	225125 - MEDICO CLINICO	7202253

*Figura 4 – Vínculos simultâneos da médica F. R. F. S. (CPF: \*\*\*.536.813-\*\*) com as prefeituras de Aldeias Altas/MA e Teresina/PI.*

COMP.	IBGE	UF	MUNICÍPIO	CBO	CNES
09/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	7540531
09/2016	221100	PI	TERESINA	225125 - MEDICO CLINICO	2726998
08/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	7540531
08/2016	221100	PI	TERESINA	225125 - MEDICO CLINICO	2726998
07/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	7540531
07/2016	221100	PI	TERESINA	225125 - MEDICO CLINICO	2726998
06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	7540531
06/2016	221100	PI	TERESINA	225125 - MEDICO CLINICO	2726998
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	7540531
05/2016	221100	PI	TERESINA	225125 - MEDICO CLINICO	2726998

Figura 5 – Vínculos simultâneos do cirurgião-dentista E. R. T. P. (CPF: \*\*\*.674.383-\*\*) com as prefeituras de Aldeias Altas/MA e São João do Sóter/MA.

COMP.	IBGE	UF	MUNICÍPIO	CBO	CNES
09/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
09/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2646293
08/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
08/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2646293
07/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223293 - CIRURGIAODENTISTA DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468

Figura 6 – Vínculos simultâneos da enfermeira G. G. S. dos S. (CPF: \*\*\*.343.413-\*\*) com as prefeituras de Aldeias Altas/MA e Caxias/MA.

COMP.	IBGE	UF	MUNICÍPIO	CBO	CNES
09/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
08/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
07/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
04/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
03/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
03/2016	210300	MA	CAXIAS	5151F1 - AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS	3267997
02/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
02/2016	210300	MA	CAXIAS	5151F1 - AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS	3267997
01/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
01/2016	210300	MA	CAXIAS	5151F1 - AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS	3267997
12/2015	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
12/2015	210300	MA	CAXIAS	5151F1 - AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS	3267997
11/2015	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
11/2015	210300	MA	CAXIAS	5151F1 - AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS	3267997
10/2015	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	223565 - ENFERMEIRO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306506
10/2015	210300	MA	CAXIAS	5151F1 - AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS	3267997

### 2.2.3. Discrepâncias entre os dados constantes do CNES e a situação real existente no Município.

#### Fato

Comparando os dados constantes do sistema CNES do Ministério da Saúde com os dados enviados pelo gestor municipal no que diz respeito aos profissionais que integram as Equipes de Saúde da Família do Município, constataram-se as seguintes discrepâncias:

- a) Na Equipe 003 do Centro de Saúde, no CNES consta como médico o profissional de iniciais I. B. C. Jr. (CPF: \*\*\*.057.593-\*\*), enquanto na relação enviada pelos gestores consta o médico de iniciais N. A. C. M. (CPF: \*\*\*.168.901-\*\*);
- b) Na Equipe da UBS São Francisco, no CNES consta como médico o profissional de iniciais H. C. F. (CPF: \*\*\*.897.443-\*\*), enquanto na relação enviada pelos gestores consta o médico de iniciais G. de S. L. (CPF: \*\*\*.069.143-\*\*);

c) Na UBS Antônio Joaquim consta do CNES o enfermeiro G. F. O. F. (\*\*\*.152.823-\*\*), enquanto na relação enviada pelos gestores consta a enfermeira J. R. B. O. (CPF: \*\*\*.091.113-\*\*)

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

#### **“3. Discrepâncias entre os dados constantes do CNES e a situação real existente no Município.**

Todas as informações de registro obrigatório no CNES passarão por revisão e conferência detalhadas com o objetivo de evitar situações futuras dessa natureza. A Secretaria e demais responsáveis serão noticiados para isso.”.

### **Análise do Controle Interno**

Nota-se que a situação ainda permanece da forma que foi apontada inicialmente. Importante frisar que, o cadastro atualizado no CNES é ferramenta de transparência na gestão pública, além de dar base ao Ministério da Saúde de verificar se as Equipes de Saúde da Família estão completas, aptas a promover o atendimento adequado à população e se o repasse de recursos não está sendo indevido, sem falar que se constitui numa ferramenta de controle social que possibilita à população cobrar de seus administradores um serviço público de saúde adequado.

Importa saber que, em relação à UBS Centro de Saúde de Aldeias Altas, os profissionais que lá trabalham (enfermeiras, diretora da UBS, auxiliares de enfermagem) informaram desconhecer o médico que consta do CNES, de iniciais I. B. C. Jr. (CPF: \*\*\*.057.593-\*\*). Este consta do CNES com vínculo com 3 municípios diferentes, ou seja, Aldeias Altas/MA, São João do Sóter/MA e Caxias/MA, conforme se observa na figura a seguir:

*Figura 7 – Vínculos do médico I. B. C. Jr. (CPF: \*\*\*.057.593-\*\*) com as prefeituras de Aldeias Altas/MA, São João do Sóter/MA e Caxias/MA.*

COMP.	IBGE	UF	MUNICÍPIO	CBO	CNES
09/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
09/2016	210300	MA	CAXIAS	225109 - MEDICO NEFROLOGISTA	2453622
09/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	7215746
08/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
08/2016	210300	MA	CAXIAS	225109 - MEDICO NEFROLOGISTA	2453622
08/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	7215746
07/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
07/2016	210300	MA	CAXIAS	225109 - MEDICO NEFROLOGISTA	2453622
07/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	7215746
06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
06/2016	210300	MA	CAXIAS	225109 - MEDICO NEFROLOGISTA	2453622
06/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	7215746
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468
05/2016	210300	MA	CAXIAS	225109 - MEDICO NEFROLOGISTA	2453622
05/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	7215746
04/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306468

Já no tocante ao médico que foi informado na relação enviada pelos gestores, de iniciais N. A. C. M. (CPF: \*\*\*.168.901-\*\*), o mesmo consta no CNES como profissional que exerce suas atribuições no município de Caxias, não sendo vinculado a nenhuma Equipe de Saúde da Família, conforme se pode observar na figura a seguir:

*Figura 8 – Vínculo do médico N. A. C. M. (CPF: \*\*\*.168.901-\*\*) apenas com a prefeitura de Caxias/MA, sem qualquer vínculo com a prefeitura de Aldeias Altas/MA.*

COMP.	IBGE	UF	MUNICÍPIO	CBO	CNES
09/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	2453622
09/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3388301
09/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3696731
08/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	2453622
08/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3388301
08/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3696731
07/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	2453622
07/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3388301
07/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3696731
06/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	2453622
06/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3388301
06/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3696731
05/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	2453622
05/2016	210300	MA	CAXIAS	225225 - MEDICO CIRURGIAO GERAL	3388301

Quanto aos profissionais da UBS São Francisco citados, o médico de iniciais H. C. F. (CPF: \*\*\*.897.443-\*\*) aparece com diversos vínculos em mais de um município, enquanto o médico de iniciais G. de S. L. (CPF: \*\*\*.069.143-\*\*), apesar de possuir vários vínculos, nenhum deles se refere a uma Equipe de Saúde da Família. Isso se pode observar nas figuras a seguir:

*Figura 9 – Vínculos do médico H. C. F. (CPF: \*\*\*.897.443-\*\*) com as prefeituras de Caxias/MA e Aldeias Altas/MA.*

06/2016	210300	MA	CAXIAS	225150 - MEDICO EM MEDICINA INTENSIVA	3388301
06/2016	210300	MA	CAXIAS	225151 - MEDICO ANESTESIOLOGISTA	7891067
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	6190626
05/2016	210300	MA	CAXIAS	225150 - MEDICO EM MEDICINA INTENSIVA	3388301
05/2016	210300	MA	CAXIAS	225151 - MEDICO ANESTESIOLOGISTA	7891067
04/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	6190626
04/2016	210300	MA	CAXIAS	225150 - MEDICO EM MEDICINA INTENSIVA	3388301
04/2016	210300	MA	CAXIAS	225151 - MEDICO ANESTESIOLOGISTA	7891067
03/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306514
03/2016	210300	MA	CAXIAS	225150 - MEDICO EM MEDICINA INTENSIVA	3388301
03/2016	210300	MA	CAXIAS	225151 - MEDICO ANESTESIOLOGISTA	7891067
02/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225142 - MEDICO DA ESTRATEGIA DE SAUDE DA FAMILIA	2306514
02/2016	210300	MA	CAXIAS	225150 - MEDICO EM MEDICINA INTENSIVA	3388301
02/2016	210300	MA	CAXIAS	225151 - MEDICO ANESTESIOLOGISTA	7891067

Figura 10 – Vínculos do médico G. de S. L. (CPF: \*\*\*.069.143-\*\*) com as prefeituras de Caxias/MA, São João do Sóter/MA e Aldeias Altas/MA.

06/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225320 - MEDICO EM RADIOLOGIA E DIAGNOSTICO POR IMAGEM	2306468	
06/2016	210300	MA	CAXIAS	225125 - MEDICO CLINICO	3388301	
06/2016	210300	MA	CAXIAS	225125 - MEDICO CLINICO	7891067	
06/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225320 - MEDICO EM RADIOLOGIA E DIAGNOSTICO POR IMAGEM	7215746	
05/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225320 - MEDICO EM RADIOLOGIA E DIAGNOSTICO POR IMAGEM	2306468	
05/2016	210300	MA	CAXIAS	225125 - MEDICO CLINICO	3388301	
05/2016	210300	MA	CAXIAS	225125 - MEDICO CLINICO	7891067	
05/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225320 - MEDICO EM RADIOLOGIA E DIAGNOSTICO POR IMAGEM	7215746	
04/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225320 - MEDICO EM RADIOLOGIA E DIAGNOSTICO POR IMAGEM	2306468	
04/2016	210300	MA	CAXIAS	225125 - MEDICO CLINICO	3388301	
04/2016	210300	MA	CAXIAS	225125 - MEDICO CLINICO	7891067	
04/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225320 - MEDICO EM RADIOLOGIA E DIAGNOSTICO POR IMAGEM	7215746	
03/2016	210030	MA	ALDEIAS ALTAS	225320 - MEDICO EM RADIOLOGIA E DIAGNOSTICO POR IMAGEM	2306468	
03/2016	210300	MA	CAXIAS	225125 - MEDICO CLINICO	3388301	
03/2016	210300	MA	CAXIAS	225125 - MEDICO CLINICO	7891067	
03/2016	211107	MA	SAO JOAO DO SOTER	225320 - MEDICO EM RADIOLOGIA E DIAGNOSTICO POR IMAGEM	7215746	

#### 2.2.4. As UBS não apresentam condições mínimas de infraestrutura.

##### Fato

Com vistas a avaliar a existência das Unidades Básicas de Saúde para uso exclusivo das equipes de Saúde da Família de Aldeias Altas/MA e de verificar se suas instalações estão em conformidade com o que preconiza o Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde, elaborado pelo Ministério da Saúde, a CGU/MA realizou visitas ao Centro de Saúde de Aldeias Altas (ESFSB M1 e ESFB M1 - 2), à UBS São Francisco, à UBS Costa Pinto, à UBS Antônio Joaquim, à UBS Neném Lopes e à UBS Lagoa do Arroz.

Da avaliação “in loco” das condições físicas funcionais das referidas Unidades Básicas de Saúde, constatou-se a falta de condições mínimas de infraestrutura em todas as UBS, conforme demonstrado a seguir:

a) O Centro de Saúde de Aldeias Altas, onde funcionam a ESFSB M1 e ESFB M1 - 2 não dispõe de instalações físicas adequadas para o funcionamento de duas equipes de saúde da família, haja vista que o referido Centro de Saúde não dispõe dos seguintes ambientes: sala de procedimentos, sala de inalação coletiva, sala de coleta, sala de observação, sala multiprofissional, sala de atividades coletivas, abrigo de resíduos sólidos e apenas um, dos dois consultórios, possui sanitário.

*Registro fotográfico:*

	
Foto 1 – Consultório médico sem sanitário, Aldeias Altas (MA), 3 de agosto de 2016.	Foto 2 – Sanitário do outro consultório médico, Aldeias Altas (MA), 3 de agosto de 2016.

b) A UBS São Francisco não dispõe de espaço físico mínimo adequado às ações de saúde em Atenção Básica, pois não possui local para arquivo e registros, sala de procedimentos, sala de vacinas, sala de inalação coletiva, sala de coleta, sala multiprofissional, sala de atividades coletivas e abrigo de resíduos sólidos.

*Registro fotográfico:*

	
Foto 3 – Consultório médico sem sanitário, Aldeias Altas (MA), 3 de agosto de 2016.	Foto 4 – Fundos da UBS-caixa d'água no chão, Aldeias Altas (MA), 3 de agosto de 2016.

c) A UBS Lagoa do Arroz não dispõe de local para arquivo e registros, sala de procedimentos, sala de inalação coletiva, sala de coleta, sala de observação, sala multiprofissional, sala de atividades coletivas e abrigo de resíduos sólidos. Além disso, o teto do saguão da UBS onde funciona recepção e sala de espera está destruído, transparecendo a impressão que caiu e não foi recolocado.

*Registro fotográfico:*

	
Foto 5 - Sala onde deveria funcionar a sala de procedimentos, Aldeias Altas, 4 de agosto de 2016.	Foto 6 – Teto da recepção da UBS destruído, Aldeias Altas, 4 de agosto de 2016.

d) A UBS Costa Pinto, em que pese ser uma das unidades mais completas, não dispõe de consultório médico com sanitário e sala de administração e gerência. A sala onde, de acordo com o projeto da UBS, deveria funcionar o consultório médico, está sendo utilizada como consultório de enfermagem. A sala onde deveria funcionar a administração e gerência está sendo utilizada pelo Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF).

O fornecimento de energia elétrica da UBS também não é adequado. Devido a isso, os seguintes equipamentos não estão em funcionamento: uma autoclave; quatro aparelhos de ar condicionado; uma cadeira odontológica e uma geladeira (Sala de Imunização). Ressalta-se que a UBS Costa Pinto foi inaugurada em 11 de fevereiro de 2016.

*Registro fotográfico:*

	
Foto 7 – Sala para expurgo sem a bancada em inox prevista no projeto, Aldeias Altas (MA), 3 de agosto de 2016.	Foto 8 – Aparelhos de ar condicionado ainda não instalados, Aldeias Altas (MA), 3 de agosto de 2016.

	
Foto 9 – Consultório médico sem sanitário, Aldeias Altas (MA), 3 de agosto de 2016.	Foto 10 – Consultório odontológico sem uso e sem a bancada em inox prevista no projeto, Aldeias Altas (MA), 3 de agosto de 2016.

e) Durante a visita realizada na UBS Neném Lopes ficou evidenciada a extrema precariedade das instalações disponibilizadas pela prefeitura para o seu funcionamento. O local consiste em uma pequena casa de taipa, sem água, sem banheiro, e com fornecimento de energia elétrica improvisado. Além disso, não possui os seguintes ambientes: sala de procedimentos, sala de vacinas, sala de inalação coletiva, sala de coleta, sala de curativos, sala de observação, consultório com sanitário, sala multiprofissional, sala de administração e gerência, sala de atividades coletivas e abrigo de resíduos sólidos.

Verificou-se também que a maca para exame citológico não é utilizada devido à falta de sala adequada para realização dos exames. A UBS não possui geladeira para armazenamento de vacinas nem autoclave. A estufa encontrada no local não está funcionando.

De acordo com informações obtidas no povoado, o local atual de atendimento foi improvisado porque as instalações definitivas da UBS estão em reforma desde dezembro de 2015.

*Registro fotográfico:*

	
Foto 11 – Casa de taipa onde funciona a UBS Neném Lopes, Aldeias Altas (MA), 4 de agosto de 2016.	Foto 12 – Área de recepção, Aldeias Altas (MA), 4 de agosto de 2016.

	
Foto 13 – Estufa não utilizada, Aldeias Altas (MA), 4 de agosto de 2016.	Foto 14 – Maca para exame citológico sem local adequado para uso, Aldeias Altas (MA), 4 de agosto de 2016.

f) A UBS Antônio Joaquim não possui local adequado para arquivo e registros, sala de procedimentos, sala de vacinas, sala de inalação coletiva, sala de coleta, sala de observação, consultório com sanitário, sala multiprofissional, sala de administração e gerência, sala de atividades coletivas e abrigo de resíduos sólidos.

*Registro fotográfico:*

	
Foto 15 – Armário para arquivo sem condições de uso, Aldeias Altas (MA), 5 de agosto de 2016.	Foto 16 – Consultório médico sem sanitário, Aldeias Altas (MA), 5 de agosto de 2016.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

**“4. As UBS não apresentam condições mínimas de infraestrutura.**

A CGU bem sabe que as ações de expansão de programas de governo necessitam de grande volume de recursos, tanto para sua execução quanto para manutenção futura. As restrições financeiras pelas quais passam os municípios dificultam qualquer tomada de posição resolutiva neste momento.

Todavia, a Secretaria responsável será oficiada do problema para que contemple, em seu plano de ação, as medidas possíveis para solução dos problemas apontados.”.

### **Análise do Controle Interno**

Os gestores afirmam ser impossível resolver a situação da falta de condições mínimas de infraestrutura das Unidades de Saúde da Família, em função da falta de condições financeiras para tal empreita. Contudo, percebe-se que, mesmo para a UBS da Vila Costa Pinto, que foi recentemente construída, e a obra da UBS São Francisco, ainda em construção, apresentam problemas nessa infraestrutura.

Situação mais complicada é a da UBS Neném Lopes, que não apresenta a mínima condição de funcionar como uma unidade de saúde. Para essa, medidas urgentes devem ser adotadas, pois a situação que está põe em risco a saúde de pacientes e profissionais.

#### **2.2.5. Deficiência nos atendimentos realizados pelas equipes do PSF no tocante a palestras, reuniões e encontros para orientação sobre cuidados básicos em saúde e higiene.**

##### **Fato**

Das entrevistas realizadas com sessenta famílias atendidas pelas equipes de saúde da família localizadas no Centro de Saúde de Aldeias Altas, UBS São Francisco, UBS Lagoa do Arroz, UBS Vila Costa Pinto, UBS Antônio Joaquim e UBS Neném Lopes, selecionadas aleatoriamente, constatou-se que 29 famílias responderam que nunca foram convidadas para participar de reuniões, encontros e palestras comunitárias para orientação sobre os cuidados com a saúde e sobre higiene e medidas básicas sanitárias, correspondendo a 48,33 % do total da amostra.

Quando questionadas sobre a frequência das visitas dos agentes comunitários de saúde, as dez famílias atendidas pela UBS Neném Lopes entrevistadas informaram que não recebem visitas. Das dez famílias atendidas pela UBS Antônio Joaquim entrevistadas duas informaram que não recebem visitas. Das dez famílias atendidas pela UBS Vila Costa Pinto entrevistadas três informaram que não recebem visitas.

##### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Documento sem número, de 19 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, por intermédio de advogados regularmente constituídos, apresentou a seguinte manifestação:

**“5. Deficiência nos atendimentos realizados pelas equipes do PSF no tocante a palestras/reuniões/encontros para orientação sobre cuidados básicos em saúde e higiene.**

As situações apontadas estão sob análise da Secretaria para adoção de medidas que possam solucioná-las. Serão feitas reuniões e debates na tentativa de sensibilizar as equipes quanto ao integral cumprimento da carga horária semanal.”.

### **Análise do Controle Interno**

Nota-se que a situação ainda permanece da forma que foi apontada inicialmente. Importante frisar que a atuação das Equipes de Saúde da Família deva ser prioritariamente preventiva e que a informação à população de regras de higiene básicas e de saúde em geral contribuem para que doenças sejam evitadas e epidemias controladas.

Assim, fundamental se faz, além do atendimento médico-ambulatorial, uma série de ações preventivas de conscientização e sensibilização da população para que esta conheça e se previna de doenças e, assim, tenham uma melhor qualidade de vida com saúde.

### **3. Conclusão**

Os resultados dos exames demonstraram que existem divergências entre os dados registrados no CNES e a situação real verificada pela CGU/MA, com relação aos profissionais que integram as Equipes de Saúde; que as Unidades Básicas de Saúde não possuem condições mínimas de infraestrutura; que os profissionais integrantes das Equipes de Saúde da Família não cumprem com a jornada de trabalho de quarenta horas semanais constantes em contrato; e que existe deficiência nos atendimentos realizados pelas Equipes, considerando que 48,33% das famílias entrevistadas informaram que nunca foram convidadas para participarem de palestras e/ou reuniões, assim como algumas famílias também informaram que não recebem visitas dos agentes comunitários de saúde.

**Ordem de Serviço:** 201602234

**Município/UF:** Aldeias Altas/MA

**Órgão:** MINISTERIO DO TURISMO

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 787054

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE ALDEIAS ALTAS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 378.129,15

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 1º a 5 de agosto de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2076 – Turismo / Ação: 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística no município de Aldeias Altas/MA.

A Ação fiscalizada destina-se a desenvolver o turismo nos municípios brasileiros, principalmente por meio de adequação da infraestrutura de forma que permita a expansão das atividades turísticas e a melhoria da qualidade do produto para o turista.

Os exames tiveram como objetivo verificar a atuação do beneficiário quanto aos aspectos da legalidade, economicidade, eficácia e efetividade das obras de pavimentação, drenagem e construção de uma praça no Morro Santo, no município de Aldeias Altas/MA, envolvendo um montante de recursos de R\$ 378.129,15.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

**2.1.1. Situação atual de execução das obras e serviços de pavimentação, drenagem e construção de uma praça no Morro Santo - praça do santuário de São João Batista (Contrato de Repasse n. 787054/2013/MTUR/CAIXA - Plano de Trabalho n. 1006394-55/2013).**

#### Fato

O Contrato de Repasse nº 1006394-55/2013/MTUR/CAIXA (Siconv 787054/2013) foi assinado em 4 de novembro de 2013, entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Turismo, representada pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, e a Prefeitura Municipal de Aldeias Altas/MA, e tem como objeto a pavimentação, drenagem e construção de uma praça no Morro Santo – praça do santuário de São João Batista, no valor total de R\$ 441.575,47, sendo R\$ 423.912,45 a parcela da União e R\$ 17.663,02, a título de contrapartida do

município. O prazo de vigência inicialmente previsto para encerrar-se em 30 de abril de 2015, foi prorrogado até 30 de novembro de 2016, mediante Termo Aditivo assinado em 24 de julho de 2015.

Para a execução da obra, a Prefeitura de Aldeias Altas/MA realizou licitação na modalidade Tomada de Preços nº 025/2014, ocorrendo o julgamento das propostas em 10 de dezembro de 2014, do tipo menor preço, sob regime de empreitada por preço global, onde foi declarada vencedora a única empresa participante Lima Silva Projetos e Avaliações Ltda. – EPP, CNPJ 17.163.888/0001-86, com a proposta no valor de R\$ 378.129,15.

Em 5 de janeiro de 2015 foi assinado o Contrato/TP nº 025/2014 com a empresa vencedora do certame, com prazo máximo de execução de 120 dias após a emissão da ordem de serviço, que ocorreu 5 de janeiro de 2015.

A planilha de levantamento de serviços – PLS referente à 1ª medição foi apresentada em 14 de dezembro de 2015 pela empresa contratada, assinada em conjunto com a Prefeitura e o fiscal da obra, no valor de R\$ 251.193,45. Entretanto, após entendimentos junto à CAIXA, foi apresentada nova PLS no valor de R\$ 174.854,75, que corresponde a 46% do valor total do contrato. A Nota Fiscal nº 106, referente à 1ª e única medição de serviços executados do projeto, foi emitida em 22 de dezembro de 2015, no valor de R\$ 174.854,75, sendo R\$ 166.686,37 proveniente de recursos de repasse da União e R\$ 8.167,71 recursos de contrapartida da Prefeitura.

Nas inspeções “*in loco*” efetuadas no período dos trabalhos de campo (1º a 5 de agosto de 2016), verificou-se que os serviços já executados compreendem, além dos serviços iniciais, aqueles relativos à praça do santuário (pavimentação, instalações elétricas, bancos, guarda corpo, entre outros). Os serviços relativos ao acesso à praça ainda não foram executados e a obra encontrava-se paralisada.

As imagens a seguir ilustram os serviços já executados, verificados nas inspeções “*in loco*”:



Foto 01: Praça do santuário de São João Batista, no Morro Santo. Coordenadas GPS: S4 37.637 W43 27.756. Aldeias Altas - MA, 2 de agosto de 2016.



Foto 02: Bancos de concreto e madeira e guarda corpo com pilares de alvenaria e madeira. Aldeias Altas - MA, 2 de agosto de 2016.

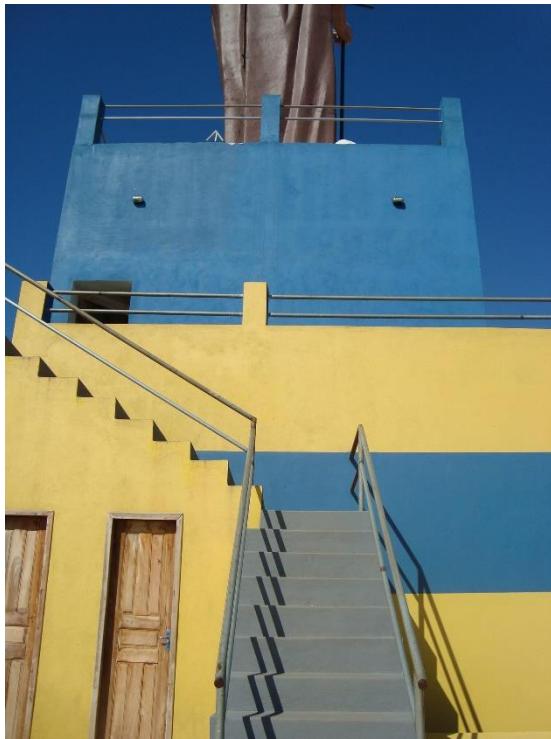


Foto 03: Escada de acesso à estátua de São João Batista. Aldeias Altas - MA, 2 de agosto de 2016.



Foto 04: Poste com 2 braços e luminária tipo bora. Aldeias Altas - MA, 2 de agosto de 2016.



Foto 05: Vista superior da praça. Aldeias Altas - MA, 2 de agosto de 2016.



Foto 06: Vista superior da praça. Aldeias Altas - MA, 2 de agosto de 2016.

## 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

Os resultados dos trabalhos demonstraram que as obras ainda não foram concluídas e o contrato ainda está em vigor e que não foram detectadas impropriedades e/ou irregularidades na execução das obras.

