

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V03º  
Ciclo

Número do Relatório: 201602518

## Sumário Executivo Teolândia/BA

### Introdução

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

A fiscalização teve como objetivo avaliar a aplicação dos recursos federais repassados ao Município pelos Ministérios da Educação, Saúde e Turismo, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 11 a 15 de julho de 2016.

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

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

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

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas

competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

## Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	14836
<b>Índice de Pobreza:</b>	58,23
<b>PIB per Capita:</b>	3.253,21
<b>Eleitores:</b>	9775
<b>Área:</b>	288

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	4	35.064.890,86
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>4</b>	<b>35.064.890,86</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	105.659,16
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>1</b>	<b>105.659,16</b>
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo	1	1.509.568,70
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO</b>		<b>1</b>	<b>1.509.568,70</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>6</b>	<b>36.680.118,72</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 05 de setembro de 2016, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Consolidação de Resultados

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

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

Na Educação, realizou-se ações de controle sobre o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate e o Programa de Aceleração do Crescimento 2 - Implementação de Escolas para Educação Infantil/PAC II - Proinfância.

Sobre o Fundeb, constatou-se, no que concerne à parcela dos 60%, a acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Teolândia/BA, bem como a existência de professores daquela rede municipal com dois vínculos públicos e incompatibilidade de carga horária. Cumpre ressaltar que, questionada acerca das irregularidades supracitadas, a Prefeitura comprovou a adoção das medidas pertinentes. Em relação à parcela dos 40%, foram identificadas fragilidades no sistema de controle de abastecimentos dos veículos do transporte escolar municipal com combustível pago com recursos do referido Fundo.

Em relação ao Pnae, observou-se cláusula restritiva nos processos licitatórios relacionados à aquisição dos gêneros alimentícios do Programa, bem como falhas na fase preparatória dos referidos certames. Verificou-se também transferências financeiras da conta específica do Pnae para contas da Prefeitura de Teolândia, o que não é permitido pelas normas vigentes, bem como controle de estoque deficiente da merenda escolar e impropriedades no seu fornecimento.

Quanto ao Pnate, constatou-se subcontratação integral dos serviços de transporte escolar do município, irregularidade que resultou em superfaturamento de R\$ 425.703,09 somente no período de março a novembro/2015, dos quais R\$ 115.680,19 são oriundos do Programa. Além disso, foram identificadas irregularidades na licitação para contratação dos referidos serviços, utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos e documentação irregular dos condutores e veículos.

Por fim, a ação de controle relativa ao Proinfância teve como objeto o Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014, relativo à construção de uma escola com 12 salas de aula no bairro Cara Nova, onde se verificou a insuficiência de informações técnicas preliminares para análise e aprovação do projeto básico pelo FNDE, bem como restrição à competitividade na licitação para consecução do objeto. Constatou-se ainda a transferência irregular de recursos da conta corrente do Termo de Compromisso para outra conta corrente da Prefeitura Municipal, entretanto o fato foi sanado pelo gestor após apontamento desta CGU.

Já em relação à Saúde, esta CGU avaliou as ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* realizadas pela Prefeitura, sendo tendo como principais constatações a aquisição de produtos não relacionados às referidas ações, a perda de insumos fornecidos pela Secretaria Estadual

de Saúde e a ausência de manutenção dos recursos destinados ao Bloco Vigilância em Saúde em conta específica.

Por fim, os recursos destinados à área do Turismo envolveram o exame do Contrato de Repasse nº 389.890-86/2012, tendo como objeto a implantação da Praça de Eventos do município. Como resultado, constatou-se atraso substancial em relação ao cronograma de 180 dias inicialmente previsto para a sua execução, sendo que seu início ocorreu em maio de 2014, e até o final dos trabalhos de campo (julho/2016) havia sido executado pouco mais de 50% dos serviços contratados. Verificou-se que a obra está sendo executada em desacordo com o projeto original, sem aprovação formal da alteração por parte da Caixa Econômica Federal. Adicionalmente, constatou-se exigências restritivas à competitividade na licitação para contratação do objeto, bem como defeitos nos serviços já medidos e pagos de pavimentação em paralelepípedo e de calçada em concreto.

**Ordem de Serviço:** 201601955

**Município/UF:** Teolândia/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

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

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 482.228,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de julho de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Teolândia/BA.

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

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

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### **2.1.1. Movimentação financeira realizada em desacordo com o estabelecido no Decreto nº 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE nº 44/2011.**

##### **Fato**

A Prefeitura de Teolândia/BA transferiu da conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae (Banco do Brasil, agência 2783-9, conta 12.961-5) para contas de sua titularidade o valor de R\$ 130.170,00, por meio de TED ou DOC, contrariando disposições normativas que regulamentam a matéria, que autorizam somente transferências para credores

que, comprovadamente, por meio de documento hábil, forneceram algum bem ou serviço para a administração pública, conforme determinação de normas expressas na Resolução FNDE nº 44/2011, que regulamenta o Decreto nº 7.507/2011.

A seguir, tabela com os valores e datas em que ocorreram as transferências:

*Tabela – Transferências de valores da conta Pnae para contas da Prefeitura*

<b>Data</b>	<b>Beneficiário</b>	<b>Conta Bancária *</b>	<b>Valor (em R\$)</b>
27/02/2015	Prefeitura	001 2783 6391-6	2.600,00
11/03/2015	Prefeitura	001 2783 6391-6	2.300,00
11/06/2015	Prefeitura	001 2783 11800-1	4.000,00
11/06/2015	Prefeitura	001 2783 9612-1	1.200,00
01/10/2015	Prefeitura	001 2783 11266-6	36.000,00
11/11/2015	Prefeitura	001 2783 9753-5	310,00
23/12/2015	Prefeitura	001 2783 11266-6	2.500,00
23/12/2015	Prefeitura	001 2783 6391-6	2.500,00
11/01/2016	Prefeitura	001 2783 11266-6	33.000,00
01/04/2016	Prefeitura	001 2783 12914-3	8.000,00
11/04/2016	Prefeitura	001 2783 9612-1	1.500,00
25/04/2016	Prefeitura	001 2783 6391-6	7.000,00
29/04/2016	Prefeitura	001 2783 6391-6	21.000,00
05/05/2016	Prefeitura	001 2783 6391-6	3.160,00
11/05/2016	Prefeitura	001 2783 9612-1	2.400,00
31/05/2016	Prefeitura	001 2783 6391-6	2.700,00
<b>Total</b>			<b>130.170,00</b>

Fonte: Extratos bancários da conta 12.961-5, Banco do Brasil.

\*Banco, Agência, Conta corrente.

O período em análise corresponde às datas entre 01 de janeiro de 2015 e 30 de junho de 2016, e envolveu um volume de recursos transferidos pela União para o município, para execução do Pnae, de R\$ 560.992,00. Desse total, o valor de R\$ 130.170,00, que corresponde a 23% do total, foi transferido para contas correntes da Prefeitura sem apresentação de processo administrativo ou ato equivalente que justifique e esclareça as razões das transferências.

Conforme Art. 2º, §1º do Decreto nº 7.507/2011, a movimentação dos recursos do Pnae deve ser realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

A conciliação entre os processos de pagamentos e o extrato bancário da conta do Pnae no período analisado evidenciou, em sua totalidade, transferências para diversas contas de titularidade da prefeitura, sem registro em processo administrativo.

O descontrole na movimentação financeira de recursos do Pnae caracterizado por essas transferências em contas à própria Prefeitura contribui para possibilidade de ocorrência de duplicidade de pagamentos ou de desvio de finalidade na utilização dos recursos do Fundo.

A boa e regular aplicação de recursos públicos somente é caracterizada quando atendidos, cumulativamente, dois requisitos fundamentais: apresentação de documento probante relativo à

prestação do serviço ou aquisição de bens e materiais e fornecimento de documento comprobatório do pagamento do débito ao correspondente credor, condição não atendida nos casos relacionados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Por lapso da tesouraria, efetivamente ocorreram as falhas apontadas, contudo os valores foram repostos à conta de origem, sem causar danos à finalidade.

No que se refere a eventual desvio de finalidade ou pagamento em duplicidade, absolvemos a advertência, ressaltando, contudo, ser remota a possibilidade, visto que o software utilizado pela contabilidade não permite distorções da espécie quando da escrituração.”

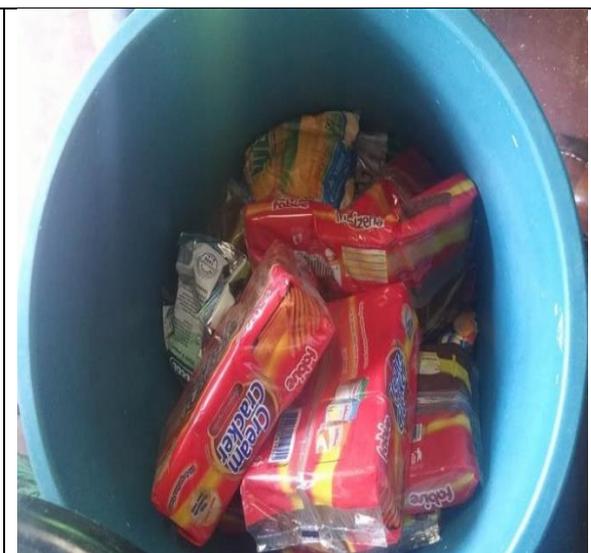
### **Análise do Controle Interno**

As providências anunciadas pelo Gestor não foram acompanhadas da documentação comprobatória das restituições às contas do Pnae. Juntamente com a manifestação, o Gestor encaminhou à CGU um conjunto de 12 anexos como prova das contra-argumentações de todos os apontamentos da fiscalização, contudo, nenhum dos anexos apresentou documentos que evidenciem a reposição dos valores à conta de origem do Pnae (Banco do Brasil, agência 2783-9, conta 12.961-5).

#### **2.1.2. Armazenamento inadequado dos gêneros alimentícios.**

##### **Fato**

Em função das visitas feitas a seis escolas municipais de Teolândia/BA durante o período de 11 a 15 de julho de 2016, verificou-se que alguns alimentos distribuídos em duas delas não são acondicionados adequadamente. São mantidos em suas embalagens originais abertas, possibilitando a atração de insetos e/ou em baldes por não terem armários apropriados.

	
<p>Foto – Alimentos acondicionados em caixas - Escola José Libânio dos Santos. Teolândia/BA, 13 de julho de 2016.</p>	<p>Foto – Alimentos acondicionados em balde - Escola Esmeraldo Alvino de Santana. Teolândia/BA, 13 de julho de 2016.</p>

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

“[...] providências serão adotadas no sentido de aperfeiçoar os móveis e equipamentos destinados ao acondicionamento dos gêneros alimentícios, cumprindo ressaltar, por oportuno, que não há no Município registro de deterioração ou contaminação de alimentos por insetos, até em face dos devidos e rotineiros cuidados na assepsia do ambiente, sendo que ao final do expediente todos os baldes utilizados são devidamente fechados. ”

### Análise do Controle Interno

As providências anunciadas pelo Gestor relativas ao armazenamento dos alimentos, se efetivamente adotadas, resolvem a questão, mas dependeria de um novo exame para sua confirmação.

## 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. Presença de cláusula restritiva nos processos licitatórios dos exercícios de 2015 e 2016 na contratação de empresas para fornecimento de gêneros alimentícios da merenda escolar.**

#### **Fato**

Os Pregões Presenciais – PP nº 002/2015 e nº 002/2016, realizados com o objetivo de contratar empresas para fornecimento de gêneros alimentícios da merenda escolar para todas as creches e unidades escolares do Município de Teolândia/BA, exigiram em seus editais apresentação de amostras como condição para participação do certame. A exigência está presente na cláusula 3.2, alínea “h” dos dois editais nos exercícios de 2015 e 2016. O referido item determinou que as amostras deveriam ser entregues até 72 horas antes do recebimento das propostas.

As publicações do certame foram feitas no Diário Oficial da União (DOU), no Diário Oficial dos Municípios da Bahia (DOM) e no Jornal A Tarde, todas em 11 de fevereiro de 2015 para o Pregão 002/2015 e 19 de fevereiro de 2016 para o Pregão 002/2016. Os custos estimados para os dois pregões foram de R\$ 750.000,00 em 2015 e R\$ 850.500,00 em 2016. No entanto, não houve detalhamento dos custos por lotes em nenhum dos dois editais nos seus respectivos Termos de Referência, assunto tratado em outro tópico deste relatório.

Conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, este vem decidindo que a apresentação de amostras ou protótipos, quando exigida, não pode constituir condição de habilitação dos licitantes. Deve limitar-se ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar. Caso não seja aceito o material entregue para análise, deve ser exigido do segundo e assim sucessivamente até ser classificada a empresa que atenda plenamente às exigências do ato convocatório.

Sobre o assunto seguem algumas decisões do TCU:

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

**Acórdão 1113/2008 Plenário (Sumário)**

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

**Acórdão 1634/2007 Plenário (Sumário)**

*“Não há como impor, no pregão, a exigência de amostras, por ausência de amparo legal e por não se coadunar tal exigência com a agilidade que deve nortear a referida modalidade de licitação. A exigência de amostras utilizada nas modalidades de licitação previstas na Lei*

nº 8.666/1993 deve ser imposta somente ao licitante provisoriamente colocado em primeiro lugar no certame”.

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

Procedimentos necessários em caso de exigência de amostras: “a) possibilidade e forma de participação dos interessados, inclusive dos demais licitantes, no acompanhamento do procedimento de avaliação da amostra; b) forma de divulgação, a todos os licitantes, do período e do local da realização do procedimento de avaliação de amostras e do resultado de cada avaliação; c) roteiro de avaliação, com detalhamento de todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da amostra e, conseqüentemente, da proposta do licitante; d) cláusulas que especifiquem a responsabilidade do contratante quanto ao estado em que a amostra será devolvida e ao prazo para sua retirada, após a conclusão do procedimento licitatório (itens 9.2.1 a 9.2.4, TC-034.255/2013-3, Acórdão nº 1.285/2014-2ª Câmara) ”.

Considerando as exigências estabelecidas quanto à apresentação das amostras pelas empresas participantes do certame, verificou-se atitudes diferentes de um ano para outro por parte da comissão da licitação. Apesar de constar do Edital a apresentação das amostras até 72hs antes da abertura da proposta, não foi verificado no PP nº 002/2015 nenhum documento que indicasse que essa exigência foi cumprida. Já no PP nº 002/2016 foram emitidas Declarações de Amostra de Produtos para todos os participantes, sem verificação de nenhuma desclassificação por parte da comissão avaliadora (Prefeitura de Teolândia).

Cabe destacar que o número de participantes ficou limitado a três empresas nos dois pregões, todas sediadas no município, duas delas com propostas para todos os lotes do exercício de 2016, conforme quadro a seguir:

*Quadro – Participantes e valores das propostas dos PP nº 002/2015 e 002/2016*

<b>PREGÃO PRESENCIAL Nº 002/2016</b>	<b>SESSÃO DE ABERTURA: 02/03/2016</b>
<b>LOTE 1</b>	<b>VALOR (Em R\$)</b>
Superteo Supermercado Ltda. – ME	685.190,00
Antonio Ramos de Andrade – ME	924.757,50
<b>LOTE 2</b>	<b>VALOR (Em R\$)</b>
Superteo Supermercado Ltda. – ME	28.080,00
Antonio Ramos de Andrade – ME	34.560,00
<b>LOTE 3</b>	<b>VALOR (Em R\$)</b>
Maria Naiara Barbosa de Souza	137.700,00
Superteo Supermercado Ltda. – ME	137.020,00
Antonio Ramos de Andrade – ME	135.885,00
<b>PREGÃO PRESENCIAL Nº 002/2015</b>	<b>SESSÃO DE ABERTURA: 25/02/2015</b>
<b>LOTE 1</b>	<b>VALOR (Em R\$)</b>
Superteo Supermercado Ltda. – ME	346.000,00
Nelson Andrade – ME	344.050,00
<b>LOTE 2</b>	<b>VALOR (Em R\$)</b>
Nelson Andrade – ME	24.000,00
<b>LOTE 3</b>	<b>VALOR (Em R\$)</b>
Maria Naiara Barbosa de Souza	101.737,00

Fonte: PP nº 002/2015 e PP nº 002/2016.

A exigência de apresentação prévia de amostras demonstra a presença de cláusulas restritivas, impondo condições desnecessárias, que representam custos que podem, inclusive, afastar possíveis interessados. Além disso, a avaliação de tal exigência não foi feita com a

transparência recomendada, uma vez que apenas a Prefeitura é responsável pela emissão do relatório de aprovação das amostras, sem a presença de todos os interessados envolvidos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Restou apurado que as falhas apontadas no Relatório foram causadas por equívocos na elaboração dos editais, eis que, no momento da confecção, foi tomado como base arquivo pretérito, referente a edital de convocação em chamamento público, visando a aquisição de merenda escolar através da agricultura familiar, onde é prevista tal exigibilidade, inclusive com degustação de alguns produtos. Lamentavelmente, ocorreu equívoco na eleição do edital tomado como paradigma, assim como falha na adequação do conteúdo, realizando-se correções apenas parciais, do que resultou não excluída a exigência incompatível com os certames objetos do apontamento. Assim, cumpre reconhecer a irregularidade na exigência de apresentação prévia de amostras, porém pedimos a compreensão de Vossas Senhorias para o fato de que, conquanto equivocada, a exigência decorreu de um excesso de cautela observado em todos os certames licitatórios do Município, sendo certo, ainda, que não houve, no caso concreto em análise, restrição à competitividade, tanto que sequer foi impugnado o edital, fato que sinaliza para a inocorrência de desistência por parte de eventuais interessados, em face da exigência específica. Asseguramos, entretanto, que providências estão sendo adotadas para evitar falhas da espécie nos demais certames.”

### **Análise do Controle Interno**

As providências anunciadas pelo Gestor, se efetivamente adotadas, produzirão efeitos somente em futuras contratações, portanto, sem interferências nos pregões analisados. Por outro lado, conquanto os certames em discussão não tenham sido objeto de impugnação, só essa observação não modifica a natureza restritiva de suas cláusulas.

#### **2.2.2. Falhas na fase preparatória dos certames licitatórios consubstanciadas na elaboração deficiente do Termo de Referência e na ausência de orçamento de referência.**

##### **Fato**

Os pregões presenciais da merenda escolar nos exercícios de 2015 e 2016 (PP nº 002/2015 e 002/2016), além de exigir a apresentação de amostras no decorrer do processo de licitação, que se caracteriza por restrição à competitividade, conforme demonstrado em tópico próprio deste relatório, elaborou um Termo de Referência que, juntamente com aquela exigência, constitui mais um fator de restrição à competitividade do certame, ao especificar de forma limitada o objeto da compra.

Ao analisar o referido Termo, observou-se que o conteúdo nele presente trata apenas do preço e do pagamento em dois parágrafos distintos, não se constituindo em referência efetiva, conforme reproduzido a seguir:

 <p>ESTADO DA BAHIA <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE TEOLÂNDIA</b> COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO</p> <p><b>ANEXO I</b></p> <p><b>TERMO DE REFERÊNCIA.</b></p> <p><b>Município de Teolândia- Bahia</b> <b>Licitação Modalidade: PREGÃO PRESENCIAL Nº 002/2016-PMT</b> <b>Objeto: FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR PARA OS ALUNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL I E II, CRECHE E PARA O PROGRAMA DO EJA (JOVENS E ADULTOS), NESTE MUNICÍPIO.</b></p> <p><b>1. OBJETO E DO PREÇO</b> ➤ O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa;</p> <p>1.2. Total máximo no valor de <b>R\$ 800.500,00(Oitocentos mil e quinhentos reais).</b></p> <p><b>2. DO PAGAMENTO</b> 2.1. A nota fiscal deverá vir acompanhada da CND do INSS e do CRF do FGTS, para posterior pagamento. 2.2. Caso a certidão e/ou o certificado estejam vencidos, o pagamento ficará retido até sua regularização. 2.3. Deverá constar na nota fiscal, obrigatoriamente os seguintes dizeres:</p> <p><b>PREGÃO PRESENCIAL Nº 002/2016 – PMT</b> <b>CONTRATO N.º 0xx/2016</b></p> <p>Teolândia- Bahia, em 18 de Fevereiro de 2016.</p> <p> _____ <b>Pregoeiro</b></p>
---

Figura – Termo de Referência do PP nº 002/2016, Teolândia-BA. Compra de gêneros alimentícios para Merenda Escolar do ano de 2016.

Sabe-se que o Termo de Referência é documento elaborado na etapa interna do processo licitatório, sendo obrigatória a sua anexação ao instrumento convocatório, porém, sua constituição como elemento integrante do edital não é questão de pura formalidade, não se admitindo negligência no seu conteúdo. Ele tem que cumprir fielmente as suas funções e se traduzir num documento eficaz para a aquisição que se pretende fazer, além de ser um sintetizador dos principais elementos que subsidiarão a aquisição.

Para os normativos de regulamentação da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), Termo de Referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva (Art. 9º, Decreto nº 5.450/05).

Evidentemente que a compra “in casu” não requer maior complexidade para definição precisa do seu objeto, por tratar-se de gêneros alimentícios encontrados em praticamente todos os estabelecimentos do ramo de alimentos e usualmente adquiridos pelos entes públicos para preparo da merenda escolar e diversos fins. Porém, conforme se observa, o referido Termo não detalha com clareza em seu conteúdo os elementos essenciais para um bom termo na aquisição de bens e serviços.

Ao deixar de apresentar dados tão relevantes para o processo de compras, o gestor cria obstáculos para a transparência do processo, sendo um dos mais importantes a redução da competitividade, já que impede os interessados de elaborarem propostas com base em requisitos essenciais que deveriam estar presentes no instrumento convocatório, sujeitando a administração a riscos desnecessários durante a contratação e execução da aquisição desejada.

Com efeito, muitos são os riscos para administração decorrentes de um termo de referência deficiente. Uma das consequências observadas durante a fiscalização, por insuficiência na sua descrição, diz respeito à estratégia de suprimento. As entregas ficaram concentradas em alguns poucos itens contratados, deixando o fornecedor de cumprir integralmente com as quantidades determinadas em outros itens da pauta de compra, o que prejudicou, efetivamente, o planejamento da merenda escolar. Todo o esforço do nutricionista em estabelecer cardápios, valor nutricional dos alimentos, taxa per capita e pauta de compra, transformou-se em papelada sem concreção, com o fito apenas de atender à legislação.

De fato, conforme registrado em outro ponto deste Relatório, durante visita às escolas, o que mais se verificou foi o não cumprimento do cardápio da merenda escolar estabelecido para o dia.

Outra deficiência identificada nos autos dos PP nº 002/2015 e 002/2016 foi a inexistência de orçamento de referência, instrumento indispensável para avaliação das aquisições. Tal documento deveria constar dos autos, apoiado em ampla pesquisa de mercado de cada item licitado, e não apenas o seu valor global, com indicativo dos elementos técnicos de sua realização, de acordo com a adoção do método que melhor representasse o custo suportado pela administração, podendo este ser refletido na média ou mediana dos preços pesquisados, ou outro critério conveniente.

A pesquisa de preço, além de obrigação legal, é essencial na avaliação da adequação do preço estabelecido nas propostas. Sua omissão limita o poder de comparação do pregoeiro de preços inexequíveis ou exorbitantes, a análise de aceitabilidade das propostas e dificulta o julgamento de recursos que impugnam preços propostos. Enfim, a pesquisa de preços inexistente ou produzida de forma inconsistente potencializa o risco de contratações com prejuízo ao erário público.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

“No que diz respeito à exigência prévia de amostras, a justificativa, com reconhecimento da falha e as devidas escusas já se encontra consignada na resposta referente ao item 1 supra.

Quanto ao termo de referência, reconhece-se o fato apontado e assume-se o compromisso de sanar a irregularidade, porém convoca-se a preciosa atenção de Vossas Senhorias para a circunstância de que o aludido Termo não reflete a realidade da conduta do Município em situações da espécie, na medida em que as pesquisas de preços unitários são efetivamente realizadas, não só no mercado local e regional, mas também através da internet, sendo que, em verdade, a ocorrência derivou de descuido da Comissão, deixando de carrear para os autos do certame a documentação comprobatória de tais pesquisas. Esta gestão municipal, servindo-se do Relatório ora respostado, já recomendou e exigiu não só o aperfeiçoamento dos critérios de pesquisa de preços, mas, e principalmente, a cautela de juntar nos autos dos certames a documentação apta a comprovar dita conduta.”

### **Análise do Controle Interno**

As providências anunciadas pelo Gestor, se efetivamente adotadas, produzirão efeitos somente em futuras contratações, portanto, sem interferências nos pregões analisados. Por outro lado, ainda que a Comissão tenha cometido tal descuido, a documentação comprobatória da pesquisa poderia ser apresentada à fiscalização em qualquer de suas fases, como o fez em relação a outros apontamentos deste relatório, ou mesmo juntada aos autos ainda que posteriormente, situações que não ocorreram.

#### **2.2.3. Controle de estoque da merenda escolar deficiente.**

##### **Fato**

Visitas *in loco* a três escolas da Zona Rural do município de Teolândia/BA demonstraram importantes falhas na funcionalidade do controle de estoque da merenda escolar.

As entregas de gêneros alimentícios às escolas para o preparo da merenda são registradas em um documento denominado Termo de Recebimento da Merenda Escolar por Escola. Trata-se de um formulário produzido em papel A4, sem registro sequencial, composto de cabeçalho, espaço para assinaturas e um quadro listando até 68 produtos da merenda escolar em que se preenche a quantidade, a escola e a data em que foram entregues os produtos.

Mesmo depois de entregues os produtos e atestado o recebimento pelo diretor da escola, esta forma de registro das entregas permite posterior preenchimento de quantidades determinadas em novos produtos que antes não estavam presentes no primeiro momento da entrega, como por exemplo, numa complementação de um novo gênero. As várias datas no formulário a seguir indicam o uso desse expediente.

O ideal era que esse formulário fosse sequencial, por ordem numeral e cronológica e do tipo fechado, ou seja, que nele constassem apenas os produtos entregues, sem espaços para quaisquer novas inserções.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TECILÂNDIA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
SETOR DE MERENDA ESCOLAR

**TERMO DE RECEBIMENTO DA MERENDA ESCOLAR POR ESCOLA 2016**

Atesto que a Escola Núcleo J  
recebeu em 15/06/16 da Diretoria da Merenda Escolar, os produtos  
abaixo relacionados: 19106116 21106116  
07106116

ORD.	QUANTIDADE	DESCRIÇÃO
1	8 kg	ACHO COLATADO EM PO
2	4 kg	AÇUCAR CRISTAL
3		AIPIM
4		ALHO
5	64 kg	ALMONDEGA
6	74 kg	AMENDOIM
7		ARROZ BRANCO
8	7 kg	ARROZ PARBOLIZADO
9		AVEIA
10		BANANA DA TERRA
11		BATATA INGLESA
12		BEIJU
13		BISCOITO DE CHOCOLATE
14		BISCOITO DE FÉCULA
15	90 PCS	BISCOITO DOCE
16		BISCOITO LEITE
17	90 PCS	BISCOITO MAISENA
18	90 PCS	BISCOITO SAL
19		BOLO EM FATIAS
20		CAFÉ
21		CALABRESA
22	20 UNID	CALDO KINNOR
23		CEBOLA
24		CENOURA
25		CHARQUE
26		CHUCHU
27		CÔCO RALADO
28	10 molhos	COENTRO
29		COMINHO
30		CORANTE
31		COLUVE
32		COXA E SOBRECOXA
33		DOCE DE BANANA PASTOSO

Figura – Termo de Recebimento coletado nas escolas visitadas entre 12 e 15 de julho de 2016.

Como se observa no Termo acima, tem-se o preenchimento da data do recebimento no espaço próprio e pelo menos mais três datas que foram recebidos produtos complementares pela escola, no entanto, o formulário não possibilita identificar quais são os produtos e suas quantidades. Assim como o referido documento, outros Termos apresentaram o mesmo preenchimento inadequado.

Considerando que o município tem 32 escolas e que o controle de estoques de merenda escolar é o mesmo para todas elas, pode-se dizer que o modelo atual de controle de estoque apresenta um grau significativo de erros que podem contribuir para desperdícios, falta de merenda e falhas no processo de elaboração das compras e dos cardápios.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Objetando apenas no que se refere à afirmativa da possibilidade de superfaturamento, visto que um simples formulário de controle de estoque jamais daria causa ou propósito a tal assertiva, mostra-se forçoso reconhecer que o “Termo de Recebimento de Merenda” até então utilizado pode propiciar margem a distorções, imprecisões e falhas no controle, pelo que, mais que simples apontamento, o Relatório desta Controladoria constitui instrumento hábil e fundamental para o aperfeiçoamento das práticas e da conduta desta Administração municipal.

Assim, ao reconhecer, por fidelidade de propósitos, a deficiência apontada, que será temporariamente corrigida, mediante o cuidado de tracejar as linhas e espaços em branco adotar as demais cautelas sugeridas no Relatório, cumpre noticiar que paralelamente já estamos buscando contratar a aquisição de um software que nos permita controlar com precisão não só a merenda escolar, mas o estoque e a utilização de produtos farmacêuticos, consumo de combustível, gêneros alimentícios como um todo, materiais de expediente, em suma, todos os bens de consumo adquiridos pelo Município.

Através deste mecanismo, estaremos atingindo outros objetivos, tais como cadastro de fornecedores, controle de entrada e saída de mercadorias, controle médio de consumo, validade dos produtos, crescimento e decréscimo de oferta de alguns produtos, tabela de referência de preços, etc, pelo que uma vez mais compete ressaltar o caráter pedagógico e profilático da fiscalização levada a efeito por esta Controladoria, mais pertinente quando se trata de Município carente de mão de obra mais qualificada.”

### **Análise do Controle Interno**

As providências anunciadas pelo Gestor, se efetivamente adotadas, produzirão efeitos somente em um momento futuro, portanto, a falha ainda não foi sanada.

#### **2.2.4. Fornecimento de alimentos em desacordo com o cardápio estipulado.**

##### **Fato**

Apesar da existência de cardápio semanal, observou-se que é comum o preparo da merenda em função basicamente dos itens disponíveis, já que a distribuição dos gêneros alimentícios nem sempre cumpre um cronograma capaz de permitir que as merendeiras sigam efetivamente os cardápios elaborados. Esta variação, embora não se possa afirmar que ocorre perda de valor nutricional com o imprevisto, revela um certo descuido no planejamento das entregas dos gêneros alimentícios. O quadro a seguir detalha a merenda do cardápio programada para o dia e a merenda que foi servida nas escolas visitadas:

*Quadro – Diferença entre merenda do cardápio e servida*

<b>Escola</b>	<b>Data/visita</b>	<b>Merenda do cardápio</b>	<b>Merenda servida</b>
Quintino Nunes Coutinho	12/07/2016	Macarrão+Salsicha	Arroz+Salsicha
Joaquim de Souza Menezes	12/07/2016	Macarrão+Salsicha	Achocolatado+Biscoito
José Libânio dos Santos	13/07/2016	Achocolatado+Biscoito	Macarrão+Salsicha
Álvaro Paulo de Souza	13/07/2016	Achocolatado+Biscoito	Munguzá
Jose Bento de Souza	13/07/2016	Achocolatado+Biscoito	Biscoito+Suco

Fonte: Cardápio das escolas relacionadas no quadro.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Cumprе reconhecer que efetivamente houve algumas **“alternâncias”** de cardápio, ditadas por dificuldades momentâneas e circunstanciais pelas quais passa todo e qualquer Município, notadamente de pequeno porte, advindas de eventual devolução de mercadorias ou mesmo de atraso de entrega pelos fornecedores. A hipótese, entretanto, é de “variação” de cardápio, sem que tenha havido prejuízo de natureza nutricional, daí porque considerar dita variação como impropriedade parece configurar um excesso de rigor no apontamento, mormente levando-se em conta as parcas e insuficientes contribuições descentralizadas pela União. Entendemos, salvo melhor juízo, que o ponto a ser destacado é no sentido de que, apesar das adversidades, o gestor jamais deixou faltar a alimentação escolar para o alunado, fato sobejamente comprovado quando da fiscalização.”

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese a alegação do Gestor de que a alternância ocorrida no cardápio constitui variação sem prejuízo de natureza nutricional, este não apresentou documentação comprobatória para validar tal afirmação, a exemplo de um laudo técnico de nutricionista.

Além disso, embora haja concordância com a declaração da Prefeitura de que a questão principal é evitar a falta de alimentação escolar para o alunado, tal fato não elimina a necessidade de se observar a composição nutricional da merenda fornecida aos estudantes, devidamente planejada pelo nutricionista quando da elaboração do cardápio. E se, conforme relatado pelo gestor, essa modificação se fez necessária em função de “dificuldades momentâneas e circunstanciais”, que o nutricionista responsável observe os gêneros alimentícios disponíveis e modifique, na medida do possível, o cardápio da merenda escolar, buscando alcançar os valores nutricionais inicialmente planejados.

## **3. Conclusão**

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

No que tange à aquisição dos gêneros alimentícios do Programa, constatou-se cláusula restritiva nos processos licitatórios relacionados, bem como falhas na fase preparatória dos referidos certames, consubstanciadas na elaboração deficiente do Termo de Referência e na ausência de orçamento de referência.

Adicionalmente, verificou-se transferências financeiras da conta específica do Pnae para contas da Prefeitura de Teolândia, o que não é permitido pelas normas vigentes que regulamentam o Programa.

Por fim, observou-se controle de estoque deficiente da merenda escolar, assim como impropriedades no seu fornecimento.

**Ordem de Serviço:** 201602061

**Município/UF:** Teolândia/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

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

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 627.422,18

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de julho de 2016 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Teolândia/BA.

A ação fiscalizada se destina a repasse suplementar de recursos financeiros recebidos pelo referido município, os quais objetivam garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2014 e 30 de junho de 2016, pelo Ministério da Educação.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### **2.1.1. Subcontratação indevida do serviço de transporte escolar gerando prejuízo da ordem de R\$115.680,19 no período de março a novembro de 2015.**

##### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Teolândia/BA realizou procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial, autuado sob o nº 003/2013, para a contratação de serviços de transporte escolar para os alunos da rede municipal, certame no qual a Empresa Bahiana de Transporte e Turismo – EMBA-TTUR, CNPJ 02.517.814/0001-23, foi declarada vencedora com proposta global no valor anual de R\$1.094.500,00.

A análise do procedimento licitatório resultou na identificação de irregularidades de ordem formal, as quais já foram tratadas em item específico deste relatório, porém, do ponto de vista

da economicidade, a contratação dele decorrente revelou-se economicamente danosa à Administração Municipal, sendo identificado significativo prejuízo financeiro, como será demonstrado.

Inicialmente, deve-se esclarecer que, embora o objeto licitado tenha sido "prestar serviços de transporte escolar", e no edital do pregão de origem da contratação constar no item 3.1 que "*os participantes deverão apresentar toda sua frota de veículos, objeto desta concorrência*", a EMBA-TTUR não disponibilizou nenhum veículo de patrimônio próprio para o transporte municipal, adotando como prática efetiva a subcontratação integral dos prestadores de serviços, todos residentes na região.

A subcontratação possui previsão no art. 72 da Lei nº 8.666/93, sendo considerada regular, nos termos do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, somente quando realizada de forma parcial e com vistas a garantir a viabilidade da execução do contrato administrativo ante a eventuais circunstâncias que surjam no decorrer da avença e que impeçam o contratado de executar a totalidade da obra, do serviço ou do fornecimento de bens, o que não foi o caso.

Ao contrário, ocorreu em Teolândia/BA uma deliberada subrogação integral do objeto contratado para terceiros, utilizando-se a EMBA-TTUR da prática exclusiva de intermediação, haja vista que nem o edital licitatório nem o contrato firmado registraram qualquer consideração sobre as condições, os quantitativos e as partes do objeto passíveis de subcontratação.

Além do exposto, no contrato firmado em decorrência do certame, as despesas com abastecimentos e os gastos com manutenção preventiva e reparos dos veículos foram registradas como obrigação da Prefeitura. Contudo, conforme declaração formal prestada por 21 proprietários/motoristas do transporte escolar, esses gastos com manutenção e reparos dos veículos ficaram sob a responsabilidade direta deles, e até mesmo as substituições de veículos eventualmente necessárias.

Considerando que as despesas com pessoal, manutenção e reparo dos veículos estava a cargo dos proprietários dos veículos, e que a aquisição de combustível foi assumida pela Prefeitura, restou à empresa contratada, de fato, apenas as atribuições de fornecimentos de notas fiscais para faturamento e os pagamentos mensais dos prestadores dos serviços, por meio de transferências bancárias eletrônicas.

Foi apurado, ainda, que a EMBA-TTUR manteve na localidade apenas um imóvel com uma placa de identificação da empresa, constituindo-se, basicamente, como o único possível custo efetivo que a empresa agregou em virtude da execução desse contrato, o que é compatível com a função de mera pessoa interposta.

É relevante destacar que, após entrevistas realizadas com 21 motoristas do transporte escolar, nenhum deles declarou ter conhecimento de qualquer encarregado operacional da EMBA-TTUR, apenas fazendo referência a um preposto da empresa, que eventualmente comparecia ao Município para solucionar pendências, o que comprova o não envolvimento da empresa no acompanhamento regular e na administração geral dos serviços.

Ou seja, o que está ocorrendo, na prática, é um acréscimo ao custo efetivo dos serviços, o qual é apropriado pela EMBA-TTUR pela simples atuação como pessoa interposta entre o tomador

do serviço (Prefeitura) e os prestadores. Tal fato acaba por onerar sensivelmente o Contrato nº 033/2013 de transporte escolar do município de Teolândia/BA. Diante disso, é preciso avaliar se os valores praticados no âmbito desse contrato firmado com EMBA-TTUR são compatíveis com o preço de mercado ou se há superfaturamento nos valores pagos.

Os preços de referência utilizados pela Administração no Pregão nº 003/2013 não são parâmetros para tal avaliação. Conforme item 2.2.1 deste Relatório, não foi identificada no referido processo de licitação qualquer cotação de preços ou pesquisa similar que tenha embasado o orçamento utilizado para julgamento das propostas. Logo, não há como afirmar que este orçamento reflete os preços de mercado.

Neste caso concreto, o melhor parâmetro são os preços ofertados pelos proprietários/motoristas dos veículos, os verdadeiros prestadores do serviço, que vêm executando regularmente o transporte escolar no município de Teolândia/BA durante os últimos anos.

Neste sentido, verificou-se que, para a execução dos serviços de transporte escolar e cumprimento dos 26 roteiros previstos na licitação de origem da contratação, a EMBA-TTUR firmou contratos individuais com motoristas da localidade e com valores individualizados, fixos e mensais, que alcançaram o montante de R\$ 62.500,00, conforme quadro a seguir:

*Quadro – Valor mensal contratado dos roteiros do transporte escolar*

<b>Roteiro</b>	<b>Motorista (iniciais)</b>	<b>Veículo</b>	<b>Valor mensal (R\$)</b>
Beira do Rio/São Paulinho	A. J. A. G.	JNZ-0876	2.400,00
São Paulinho/Teolândia	A. B. de S.	KRA-0333	2.900,00
Luiz Preto/Burieta	E. A. dos S.	JLW-9354	2.400,00
Ponto Seco/São Paulinho	J. S. de J.	JMK-2527	2.400,00
Maia/Teolândia	J. C. A.	JLW-2979	2.400,00
Alto Alegre/Baixinha	A. J. dos S. F.	JNZ-6156	2.200,00
Paião/Burieta	A. N. B. de J.	JMD-9439	2.400,00
Teles/Teolândia	A. N. C.	HUO-5264	2.400,00
Novolândia/Teolândia	D. O. S.	CPI-3638	1.500,00
Tropicália/Teolândia	E. R. B.	CDF-7041	1.500,00
Tanque Grande/Burieta	E. R. S.	KLU-0325	3.400,00
Beira do Rio/São Paulinho	E. de J. dos S.	MUA-2856	2.400,00
Pará/Teolândia	E. F. S. J.	JSB-9172	1.800,00
Bacia/Burieta	E. C. R.	BTR-7721	1.500,00

<b>Roteiro</b>	<b>Motorista (iniciais)</b>	<b>Veículo</b>	<b>Valor mensal (R\$)</b>
Alto Alegre/Baixinha	F. S. B.	KIU-8174	2.400,00
Areinha/São Paulinho	G. de S. A.	KIV-3417	2.400,00
Novolândia/Teolândia	I. N. dos S.	NTL-1625	1.200,00
Água Comprida/Teolândia	J. A. do N.	JMX-5743	2.600,00
Alto alegre/Teolândia	J. B. dos S.	KNU-3005	9.000,00
Corte de pedra/Teolândia		GPN-8132	
Lavadeira/São Paulinho	M. de S. S.	DIN-8741	2.200,00
Bacia/Burieta	M. D. dos S.	JML-6141	2.200,00
Pará/Pista ponte Queimada	O. F. dos S.	KGJ-9138	2.400,00
Beira do Rio/São Paulinho	P. C. P.	JLK-9856	2.100,00
Batateira/São Paulinho	R. de J. S.	MNH-2579	2.200,00
Pará/Teolândia	S. C. R.	CAV-3103	2.200,00
			<b>62.500,00</b>

Fonte: Contrato nº 033/2013.

Como período-base do levantamento foram utilizados os meses de março a novembro de 2015, sendo respeitados os registros de competência dos serviços indicados nos processos de pagamentos e os valores líquidos das respectivas notas fiscais (excluída a retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN), sendo comprovado um superfaturamento total da ordem de R\$ 425.703,09, representando 80,13% do total de pagamentos efetivos aos prestadores dos serviços, como demonstrado a seguir:

*Quadro – Superfaturamento do transporte escolar entre março e novembro/2015*

<b>Período de Competência dos serviços</b>	<b>Pagamentos da Prefeitura (R\$)<sup>(1)</sup></b>	<b>Repasse da EMBA-TTUR aos motoristas (R\$)</b>	<b>Valor do Superfaturamento p/competência (R\$)</b>	<b>Percentual Superfaturamento p/competência</b>
Março/15	124.819,97	62.500,00	62.319,97	99,71%
Abril/15	156.025,00	62.500,00	93.524,96	149,64%
Maió/15	104.016,60	62.500,00	41.516,64	66,43%
Junho/15	67.610,82	41.666,67 <sup>(2)</sup>	25.944,15	62,27%
Julho/15	72.811,65	52.083,33 <sup>(3)</sup>	20.728,31	39,80%
Agosto/15	72.811,65	62.500,00	10.311,65	16,50%
Setembro/15	114.418,30	62.500,00	51.918,30	83,07%
Outubro/15	145.623,30	62.500,00	83.123,30	133%
Novembro/15	98.815,81	62.500,00	36.315,81	58,10%
<b>Totalização</b>	<b>956.953,10</b>	<b>531.250,00</b>	<b>425.703,09</b>	<b>80,13%</b>

Fonte: Relação de pagamentos da Prefeitura e processos de pagamento do período, contratos com os motoristas e comprovantes de pagamentos.

<sup>(1)</sup>Foram considerados os valores líquidos das faturas.

<sup>(2)</sup>Considerado no cálculo proporcional que o período letivo ocorreu até o dia 20 de junho de 2015.

<sup>(3)</sup>Considerado no cálculo proporcional que o período letivo ocorreu a partir do dia 06 de julho de 2015.

Nessa avaliação, é importante anotar que o período letivo do exercício de 2015 teve início em 02 de março e foi encerrado no dia 16 de dezembro, sendo as férias do meio do ano cumpridas durante o período de 20 de junho a 05 de julho. Esses dias de recesso escolar foram considerados no levantamento comparativo e nos cálculos efetuados, aplicando-se uma regra de proporcionalidade nos valores repassados pela EMBA-TTUR aos motoristas do transporte escolar nos meses de junho (20 dias) e julho (25 dias).

Do valor total pago pela Prefeitura no período de março a novembro de 2015 (R\$ 956.953,10), R\$ 260.041,60 foram provenientes de recursos do Pnate e R\$ 213.234,11 do Fundeb. Assim, em termos proporcionais, obtém-se o superfaturamento de R\$ 115.680,19 para o Pnate e R\$ 94.857,75 para o Fundeb.

Cumprido ressaltar que o TCU adotou o mesmo entendimento sobre constatações de mesma natureza (superfaturamento em função de subcontratação integral), por meio dos Acórdãos nº 2.089/2014 e 7.935/2014, ambos da 2ª Câmara.

Os números obtidos evidenciam um acréscimo significativo ao preço efetivo dos serviços de transporte escolar, apropriado pela EMBA-TTUR apenas pela simples atuação como pessoa interposta entre o tomador do serviço e os motoristas subcontratados, resultando em considerável prejuízo aos cofres públicos da Prefeitura de Teolândia.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

“**Manifestação** - O Relatório preliminar aponta hipótese de superfaturamento na contratação de transporte escolar, com suposto prejuízo ao erário público municipal, assentada a afirmativa, única e exclusivamente, na confrontação dos valores mensais pagos pelo Município à empresa vencedora da licitação e aqueles repassados por esta aos motoristas terceirizados.

Cuida-se, entretanto, com a devida vênia, de simplório critério de apuração que não se mostra suficiente para legitimar a afirmativa da ocorrência de superfaturamento, mesmo porque em nenhum momento o Relatório indica ou mesmo sugere que o preço objeto da contratação estaria destoante daquele praticado no mercado para os serviços de transporte escolar, pressuposto lógico de um eventual superfaturamento.

Evidente, portanto, que a alusão a suposto superfaturamento na contratação não se assenta em base sólida de apuração, na medida em que a prevalência de tal critério redundaria em obrigar o Município a se imiscuir, para efeito de contratação, em fatores internos da empresa, absolutamente estranhos ao objeto do contrato, que dizem respeito ao seu faturamento enquanto pessoa jurídica prestadora de serviços.

Salta aos olhos o fato de que a concepção de superfaturamento não se sustenta a partir da averiguação pura e simples da margem de lucro da empresa contratada, mas, ao revés, pressupõe a cabal demonstração da ausência de equivalência entre o preço praticado e aquele de mercado.

Por outro lado, convoca-se a preciosa atenção de Vossas Senhorias para o fato de que a condição de contratante do Município não lhe permite ter acesso aos registros contábeis da empresa licitante, para efeito de aferir se tem ela ou não outros gastos e dispêndios que se somam aos valores repassados aos motoristas na contratação específica, a exemplo de encargos sociais, recolhimento de impostos, custos operacionais e de manutenção, etc., mesmo porque a cogitação sobre eventuais índices de lucratividade da empresa, além de estranha ao objeto da contratação, não se presta para configurar hipótese de superfaturamento.

Confia o Município, portanto, na douda revisão de tal tópico do Relatório Preliminar, para dele extirpar a colocação referente ao suposto superfaturamento na contratação, visto que inexistente.”

### **Análise do Controle Interno**

A manifestação apresentada pela Prefeitura de Teolândia/BA tentou desqualificar o registro da constatação alegando que a conclusão de superfaturamento se baseou simplesmente na confrontação dos valores mensais pagos pela Prefeitura com os valores repassados aos motoristas efetivos prestadores dos serviços, desconsiderando possíveis custos operacionais que a empresa EMBA-TTUR teria em virtude do contrato. Contudo, nada foi dito ou considerado com respeito à subcontratação integral desses motoristas, principal aspecto de orientação da construção da constatação.

Objetivamente, a prestação de serviços de transporte escolar pela empresa EMBATTUR à Prefeitura de Teolândia/BA se caracterizou pela subcontratação integral dos motoristas, todos residentes em localidades do município, não havendo da parte da empresa a disponibilização de nenhum veículo do seu patrimônio próprio nem qualquer oferecimento de estrutura comercial e/ou logística de apoio para a execução de suas atribuições, a exemplo de oficina, garagem, posto de abastecimento, profissionais mecânicos, eletricitas, entre outros.

A atuação da EMBA-TTUR no processo limitou-se ao faturamento periódico dos serviços de transporte escolar mediante emissão de notas fiscais, recebimento dos recursos correspondentes da Prefeitura e a transferência de valores aos motoristas mediante transferências bancárias, configurando-se assim uma relação de mera intermediação comercial entre a Prefeitura e os motoristas efetivos.

Os abastecimentos, as manutenções, os reparos mecânicos, as trocas de óleo e de pneus, o recolhimento noturno e a segurança dos veículos, enfim todos os encargos relacionados à prestação dos serviços ficaram sob a responsabilidade exclusiva dos motoristas, não sendo atribuído nenhum custo operacional comprovado à empresa EMBA-TTUR nesse processo.

Em atenção a essas apurações, o cálculo de superfaturamento apontado no registro da constatação teve como critério objetivo e justo de avaliação a apuração da diferença entre os pagamentos efetuados pela Prefeitura à EMBA-TTUR e os valores repassados aos motoristas.

## 2.1.2. Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.

### Fato

A avaliação sobre a prestação de serviços de transporte escolar realizada pela EMBA-TTUR Empresa Baiana de Transporte e Turismo, CNPJ 02.517.814/0001-23, aos estudantes da rede de ensino municipal, revelou irregularidades nos veículos envolvidos, consistentes na contratação de automóveis inadequados para a condução de passageiros e de estudantes, infringindo normas de segurança contidas na Lei Federal nº 9.503/97, art. 138, II, e 230, e pondo em risco a segurança e a integridade física dos estudantes da localidade.

Os registros fotográficos a seguir ilustram as condições gerais de conservação dos veículos adaptados, de carroceria aberta, utilizados no transporte escolar.



Fotos – Veículo caminhão placa JLK-9856 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa JLW-2979 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhão placa MUA-2856 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa MNH-2579 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa JMK-2527 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa JMX-5743 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa JNZ-6156 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa KGJ-9138 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa KIU-8174 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa JNZ-0876 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhão placa JML-6141 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa KLU-0325 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa JMD-9439 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa HUD-5264 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.



Fotos – Veículo caminhonete placa DIN-8741 – transporte irregular de alunos em estrutura improvisada na caçamba. Teolândia/BA, 12 de julho de 2016.

A verificação das condições gerais de conservação e trafegabilidade dos veículos do transporte escolar, associada a consultas de dados cadastrais de registro dos veículos no Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, revelou as seguintes desconformidades:

**a) Utilização de veículos de carroceria abertas, adaptados para prestação dos serviços e transporte escolar.**

Uma observação geral nas fotografias confirma que foram feitas adaptações estruturais para melhorar a acomodação dos estudantes no transporte escolar, notadamente a colocação de bancos de madeiras nas carrocerias, afixação de suportes laterais em material metálico e cobertura superior de lona.

Essas mudanças, embora possam aumentar a sensação de segurança e minimizar a exposição dos estudantes às condições climáticas adversas como ventos, chuvas e a poeira excessiva das estradas de barro, não contribuem para diminuir o risco de acidentes e, ainda menos, minimizar possíveis consequências danosas aos alunos em caso de acidentes, especialmente nos roteiros que contemplam trechos de asfalto, que possuem maior tráfego rodoviário e nos quais os veículos tendem a desenvolver uma maior velocidade.

A condução de estudantes nas caçambas de caminhões adaptados, além de causar insegurança e de se constituir como flagrante condição de risco, infringe as normas legais, conforme os artigos 65, 105 e 136 do Código Nacional de Trânsito – CONTRAN.

Segundo as normas estabelecidas pelo CONTRAN, em especial, os artigos 65 e 105, incisos I e III, são equipamentos obrigatórios para todos os tipos de veículos automotores, entre outros, cinto de segurança e encosto de cabeça, equipamentos não presentes nos veículos adaptados fiscalizados.

Ademais, conforme artigo 96, item das disposições gerais do CONTRAN, os caminhões são classificados quanto à espécie como veículos de carga, não sendo admitida a sua utilização para condução de passageiros.

A falta de veículos de outra natureza no âmbito da Municipalidade e a precariedade das estradas vicinais, algumas de difícil acesso, não justificam a utilização de veículos inadequados, haja vista que a segurança dos escolares deve sempre ser fator primordial de salvaguarda da Administração Municipal.

**b) Frota de veículos do transporte escolar com excessivo tempo de fabricação, ultrapassados e em precário estado de conservação.**

Consultas de dados cadastrais de registros dos veículos no Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, revelou a utilização de uma considerável quantidade de veículos ultrapassados, com tempo de fabricação superior a 15 anos de fabricação, servindo aos estudantes da rede básica municipal.

Essa permissividade de utilização de veículos nessas condições contraria recomendação contida na Cartilha do Transporte Escolar, elaborada pelo Ministério da Educação-MEC, de que o ideal é que os automóveis da frota tenham no máximo sete anos de uso, para fins de oferecer maior segurança e diminuir os riscos à integridade física dos estudantes.

O quadro a seguir relaciona os veículos envolvidos nos exercícios 2015 e 2016.

*Quadro – Relação de veículos do transporte escolar de 2015 e 2016*

<b>Condutor subcontratado (iniciais)</b>	<b>Veículo</b>	<b>Ano de fabricação</b>	<b>Tempo de circulação</b>
A. J. A. G.	JNZ-0876	1997	19 anos
A. B. de S.	KRA-0333	1992	24 anos
A. N. B. de J.	JMD-9439	1989	27 anos
A. J. dos S. F.	JNZ-6156	1999	17 anos
D. O.	CPI-3638	2000	16 anos
E. R. B.	CDF-7041	1995	21 anos
E. A. dos S.	JLW-9354	1990	26 anos
E. de J. dos S.	MUA-2856	1996	20 anos
E. C.	BTR-7721	1997	19 anos
F. S. B.	KIU-8174	1999	17 anos
J. B. dos S.	GPN-8132	1995	21 anos
J. B. dos S.	KNU-3005	1999	17 anos
J. C. A. A.	JLW-2979	1977	39 anos
M. D. dos S.	JML-6141	1985	31 anos
O. F. dos S.	KGJ-9138	Não identificado	Não identificado
P. C. P.	JLK-9856	1986	30 anos
R. de J. S.	MNH-2579	1998	18 anos
S. C. R.	CAV-3103	1995	21 anos
J. S. de J.	JMK-2527	1987	29 anos

Fonte: Relação de veículos disponibilizada pela Prefeitura.

É importante anotar que nos próprios contratos individuais firmados pela EMBA-TTUR com os motoristas foi previsto na cláusula segunda, item f, que os veículos utilizados no transporte escolar deveriam “*ser de ano e modelo igual ou superior a quinze anos de fabricação*”.

Pela interpretação óbvia do dispositivo, não comprometida pelo visível erro gráfico e falta de procedimento revisional, depreende-se que a intenção pactuada seria, de fato, a utilização de veículos no transporte escolar com tempo de fabricação/uso inferior a quinze anos.

A utilização de veículos nessas condições tem como consequência direta uma prestação de serviços precária, com aspectos de conforto e segurança sensivelmente prejudicados.

Prova disso é que em localidades visitadas pela equipe de fiscalização foram anotadas queixas sobre o desconforto e a falta de segurança oferecidos aos estudantes, sugerindo a necessidade

de recuperação ou substituição dos automóveis e de instalação de equipamentos de segurança básicos para o enquadramento legal da frota do transporte escolar no município.

Resumidamente, foram anotadas deficiências que podem comprometer a integridade física dos estudantes, tais como ausência de cintos de segurança, extintores de incêndio com data de validade expirada, limpador de para-brisa quebrado, faróis e luzes de freio sem funcionamento, pneus com excessivo desgaste e impróprios para uso.

Além disso, de forma generalizada, observou-se a ausência de pintura da faixa horizontal na cor amarela nas laterais, com o dístico ESCOLAR, em preto, identificando a natureza do seu uso, conforme determina o art. 136, inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/97).

Não há registro de comprovação de realização de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança autorização emitida pelo Departamento de Trânsito – DETRAN dos veículos subcontratados, conforme determina o artigo 136 do CONTRAN.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

**“a) Utilização de veículos de carroceria abertas, adaptados para a prestação dos serviços e transporte escolar.**

**Manifestação** – De pòrtico, impende esclarecer que os veículos de carroceria só transportam os alunos nos trechos de estradas onde não é possível o tráfego de Vans, ônibus ou micro-ônibus, decorrendo daí que o transporte do alunado em veículos de carroceria (caminhões e assemelhados, devidamente adaptados), não constitui prática generalizada, mas circunstancial, restrita aos trajetos em trechos que não ofertam outra alternativa para o comparecimento e para a frequência/assiduidade dos alunos à escola, tanto que ditos veículos somente foram trazidos à sede por solicitação da fiscalização, para efeito de vistoria.

As dificuldades de acesso do alunado a determinadas escolas situadas na zona rural, é triste e notória realidade, principalmente no nosso Município, considerada a conformação topográfica e o alto índice pluviométrico, circunstâncias que põem sobre a Administração Pública Municipal o difícil e tormentoso ônus de deliberar acerca de duas alternativas igualmente angustiantes, quais sejam a de arcar com a responsabilidade pela ausência de acesso do estudante ao local de ensino e, por consequência, com a responsabilidade pela evasão escolar, ou propiciar, ainda que precariamente e sem a segurança almejada, os meios de acesso ao ensino, sabido que infelizmente o sistema educacional em nosso país ainda se assenta no retrógrado critério das aulas exclusivamente presenciais, a exigir o deslocamento dos estudantes ao prédio escolar.

Tal realidade, qual seja a das circunstanciais condições adversas das estradas do Município, não obstante os periódicos serviços de conservação e de melhoria, mostrou-se possível de ser aferida e testemunhada pelos senhores técnicos desta Controladoria, embora, por óbvio, não tenha tido a oportunidade de visitar in loco os trechos mais inacessíveis dos trajetos, portanto cuida-se de triste realidade em concretude, nem sempre possível de ser enxergada pelo olhar

distanciado do legislador e nem sempre alcançada pela norma legal em abstrato. Em outras palavras, lamentavelmente o direito positivado não acompanha passo a passo o fato social, daí porque a letra fria da lei guarda distância da imprescindível ponderação dos valores em jogo.

Nesta ponderação de valores, senhores Controladores, é que o alcaide preferiu privilegiar o acesso à educação, ainda que sujeitando-se aos riscos da escolha. Esta a análise que rogamos seja efetivada.

**b) Frota de veículos do transporte escolar com excessivo tempo de fabricação, ultrapassados e em precário estado de conservação.**

Reconhecemos que alguns veículos têm ano de fabricação destoante do ideal, porém permitimo-nos discordar, com a vênua devida, da colocação relativa ao estado de conservação, na medida em que vêm eles prestando os serviços de forma a atender rigorosamente ao alunado do Município, não tendo se registrado fato alguma apto a comprometer a assiduidade escolar. Ademais, cumpre ressaltar que proprietários de veículos novos resistem a submetê-los a alguns trajetos de estradas, ratificando-se, neste tópico, o quanto mencionado na resposta precedente.

Por outro lado, o próprio Relatório detectou o visível erro de grafia residente no contrato entre a empresa e seu terceirizado, na parte em que alude a ano e modelo igual ou superior a quinze anos.”

### **Análise do Controle Interno**

Com relação aos veículos adaptados, é visível que as condições de trafegabilidade das estradas municipais, especialmente as vicinais, são precárias e de difícil locomoção, não somente em Teolândia-BA como nos demais municípios do Estado. Assim, é compreensível que algumas localidades, de fato, requeiram veículos com características especiais para cumprimento dos deslocamentos. Contudo, numa avaliação de fiscalização sobre transporte escolar a preservação da integridade física e o requisito da segurança dos estudantes é sempre primordial, não devendo, em hipótese alguma, ser minimamente negligenciado em detrimento de qualquer argumento que se coloque em discussão.

Dessa forma, é óbvio que as dificuldades de atendimento da demanda do transporte não foram ignoradas pela fiscalização, sendo promovidas apurações efetivas das limitações existentes no município por meio de entrevistas e visitas presenciais a roteiros nas localidades. O que não é aceitável é colocar essas dificuldades em sobreposição a exposição dos alunos à insegurança e ao risco de comprometimento de integridade física pela utilização de um transporte público em condições inadequadas.

Além disso, chamou a atenção a expressiva quantidade de veículos adaptados utilizados no transporte escolar, sendo observados 15 veículos nessa condição num universo de 19 roteiros a serem cumpridos, ou seja, aproximadamente 72% dos roteiros.

Sobre o aspecto da conservação dos veículos, a análise foi feita de forma objetiva utilizando-se como critério de avaliação o tempo de fabricação dos automóveis, que se mostrou, de fato, ultrapassado. Associado a isso foram efetuadas inspeções físicas, devidamente registradas

pelas fotografias anexadas ao ponto. A informação da Prefeitura de que os mesmos vêm atendendo aos roteiros de forma satisfatória, não elide o registro do fato.

## 2.2 Parte 2

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

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

### **2.2.1. Irregularidades em processo licitatório para contratação de serviços de transporte escolar municipal.**

#### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Teolândia/BA realizou procedimento licitatório na modalidade pregão presencial, autuado sob o nº 003/2013, visando a contratação de serviços de transporte escolar para estudantes do ensino fundamental e médio municipal envolvendo quatro ônibus, sete micro-ônibus e quinze veículos de carrocerias adaptadas para o exercício 2013, com prazo inicial de vigência de dez meses, a partir da assinatura do contrato.

Apenas uma empresa adquiriu o edital e participou do processo, sendo assim a EMBATTUR – Empresa Bahiana de Transporte e Turismo Ltda. – ME, CNPJ 02.517.814/0001-23, foi declarada vencedora do certame em sessão de julgamento realizada no dia 18 de janeiro de 2013, às 10h00min, com proposta global anual no valor de R\$ 1.094.915,00, envolvendo recursos financeiros do Fundeb, Pnate e da quota do Salário Educação – QSE. O contrato resultante, de nº 033/2013, foi assinado em 21 de janeiro de 2013, com vigência para o exercício de 2013, tendo sido aditado três vezes, para que sua vigência fosse estendida para os exercícios de 2014, 2015 e 2016.

Da análise documental foram identificadas:

#### **a) Precariedade na instrução inicial do processo.**

A licitação originou-se de expediente denominado “Requisição de Materiais/Serviços” oriundo da Secretaria de Educação e Cultura, datado de 02 de janeiro de 2013 (fls.108), instruído através de planilha contendo a indicação de 19 trechos a serem percorridos e de uma totalização de viagens a serem realizadas durante o exercício no transporte escolar municipal.

De forma precária, o documento não apresentou especificação sobre os turnos diários das viagens, os tipos dos veículos necessários, a quantidade de alunos a serem conduzidos, bem como não indicou as quilometragens envolvidas, comprometendo significativamente a

definição precisa do objeto e resultando em considerável margem de dúvida acerca das condições de realização dos serviços, inviabilizando a aferição dos custos envolvidos e uma decisão de participação na competição.

No mesmo documento foi indicada uma estimativa de custo anual da ordem de R\$1.100.000,00, porém sem nenhum esclarecimento adicional de como esse valor foi alcançado, não sendo anexadas ao processo quaisquer cotações de preços ou informações a esse respeito.

**b) Da definição inadequada do tipo de licitação com restrição de participação de pessoas físicas.**

Mesmo sendo o objeto pretendido perfeitamente divisível, o pregoeiro e equipe de apoio definiram o certame como do tipo menor preço global, sendo essa escolha do critério de julgamento restritiva e contrária ao disposto no art. 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993 e na Súmula 247/2004 do Tribunal de Contas da União – TCU.

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

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

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

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

A contratação exclusivamente de pessoa jurídica e por preço global fere a competitividade do certame e impossibilita a participação de pessoas físicas ou, até mesmo, de empresas de pequeno porte. Na tabela de itens licitados existem 26 rotas/linhas diferentes, exigindo que o interessado ofereça proposta para cobertura integral delas.

Na prática, toda a execução do serviço foi subcontratada para pessoas físicas, atuando a empresa vencedora apenas como pessoa interposta, mediante a apropriação de parte dos recursos públicos.

### **c) Cobrança abusiva pela aquisição do edital.**

O edital estabeleceu a cobrança do valor de R\$400,00 para sua aquisição e de seus anexos, sendo esse custo, em função da disposição do artigo 32, §5º da Lei Federal nº 8.666/93, qualificável como abusivo para participação em um processo em que se almeja alcançar o maior número possível de interessados e de propostas de preços mais vantajosas para a Administração Pública.

O referido normativo dispõe que não se exigirá para a habilitação em licitação, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida, o que não pode ser considerado no caso analisado.

Segundo entendimento dominante e jurisprudência do TCU, vide Acórdãos nº 10.992/2011 – 2ª Câmara, 354/2008 – Plenário e 3.056/2008 – 1ª Câmara, Acórdão nº 2.605/2012-Plenário e TC-018.863/2012-4, a cobrança por edital de licitação deve ser objetivamente justificada, em valor não superior ao do custo de sua reprodução gráfica, sendo descabida a exigência de demonstração do pagamento dessa taxa como requisito de habilitação, por caracterizar restrição ao caráter competitivo de licitação.

No caso do PP nº 003/2013, o abuso da cobrança é agravado ao se considerar que o edital propriamente dito e os anexos contam apenas 22 folhas (fls. 204 a 225), quantidade que economicamente não justifica o valor cobrado como custo de reprodução gráfica e, ainda menos, se cogitada a disponibilização por mídia gravada.

Questionado sobre essa cobrança, o Sr. A. R. A., Pregoeiro do certame, respondeu que *“a fixação dos valores para aquisição dos editais nos exercícios de 2013 e 2014 era feita em função da redução dos custos que a Prefeitura tinha com as publicações legais envolvidas...que essa definição de valor foi resultado de um entendimento conjunto da comissão de licitação e do setor de controle interno, não havendo determinação por parte de qualquer gestor municipal...e que a cobrança do valor pela disponibilização dos editais licitatórios foi extinta em meados do exercício 2015 em função de notificação do Tribunal de Contas dos Municípios recebida no mesmo exercício”*.

Tal justificativa não tem fundamento legal, haja vista que, como registrado, a referida cobrança não guarda nenhuma relação direta com os gastos gerais de divulgação da licitação, mas tão somente com os custos específicos de impressão do respectivo material.

A cobrança excessiva pelo edital acrescida de outras exigências desnecessárias, a exemplo da obrigatoriedade de visita técnica tratada mais adiante, são fatores que certamente podem ter resultado no afastamento de interessados, não se justificando a não disponibilização do edital

no site eletrônico oficial da Prefeitura, medida que agilizaria o acesso às informações, eliminaria custos de reprodução e favoreceria a redução do preço.

**d) Exigência restritiva de apresentação prévia de frota integral de veículos para realização do objeto.**

Sobre as condições de participação, o item 3.1 do edital estabeleceu que *“os participantes deverão apresentar toda sua frota de veículos, objeto desta concorrência constante deste edital, na área da feira livre, na sede deste município, até as 8:00hs do dia 15 de janeiro de 2013, para vistoria, análises e registros fotográficos dos respectivos veículos”*.

A referida exigência objetivou *“evitar o retardamento no processo licitatório e resguardar o município de prejuízos que possam advir ante a participação de licitantes que porventura não disponham de veículos para atender as necessidades, objeto desta concorrência”*, como descrito no mesmo item.

Do ponto de vista legal, não há razoabilidade na exigência, na medida em que envolveria a necessidade da empresa interessada dispor de frota integral de veículos para poder ser habilitada à competição, ignorando-se a realidade local e a possibilidade legal de subcontratação parcial prevista na Lei Federal nº 8.666/93, Estatuto das Licitações. É fundamental perceber que a lei de licitações autoriza que uma parte da prestação de serviço seja realizada por terceiros não participantes do certame licitatório, desde que obedecidas as condições acordadas no edital e no contrato dele decorrente.

Além disso, ao estabelecer apresentação de veículos prévia, a Prefeitura está propondo questão de habilitação, o que elimina completamente a ideia do pregão, qual seja inversão de fases, disputa de preços e depois habilitação. Trata-se de habilitação técnica, basta a relação de disponibilidade dos veículos, conforme Art. 30 da Lei nº 8.666/93.

A exigência é comprometida, no mínimo, pela necessidade de a empresa interessada dispor de um número considerável de veículos em patrimônio próprio para ser habilitada à competição. Nessa avaliação, é importante atentar que em municípios de menor porte econômico e populacional, e mesmo nas proximidades da região, não subsistem empresas com capacidade patrimonial dessa grandeza que elimine a necessidade de recorrer a subcontratação parcial de terceiros.

Pelo contrário, as empresas não possuem quadro próprio de motoristas, somente estabelecendo algum tipo de vínculo contratual com esses profissionais, ainda que precariamente, após a confirmação da prestação dos serviços, configurada pela homologação do resultado do certame.

Ademais, a verificação prática da operacionalização dos serviços comprovam que a EMBATTUR não disponibilizou, de fato, nenhum veículo de patrimônio próprio para atuação no transporte escolar agravado ao fato de que, na época do certame, a empresa não tinha ônibus ou micro-ônibus registrados em seu nome que pudessem atender ao edital, conforme consultas ao sistema do Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN.

Os próprios documentos de habilitação, contratos e certificados apresentados pela empresa vencedora confirmam que essas exigências foram fictícias, já que foram apresentados nomes

de motoristas regulares e conhecidos do transporte escolar de Teolândia-BA, indicando se tratar de uma clara imposição fictícia. Obviamente que esses profissionais não eram exclusivos, estavam disponíveis e poderiam ser contratados posteriormente por qualquer empresa que vencesse a licitação.

**e) Exigência injustificada e restritiva de profissional com graduação específica em Administração.**

O edital exigiu como comprovação de qualificação técnica no item 9.4, alínea 'a.1' (fls. 210) que as licitantes apresentassem prova de regularidade junto ao Conselho Regional de Administração-CRA, tanto da empresa como de um responsável técnico.

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

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

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

Em atenção a essa exigência, a EMBATTUR apresentou como documento de habilitação uma Certidão de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica nº 160, com validade em 31 de dezembro de 2013 e com responsabilidade técnica CRA-BA 07613.

Na prática demonstrou ser apenas mais uma exigência fictícia e restritiva, inserida como elemento de inviabilização de participação de interessados, haja vista que o referido profissional jamais teve envolvimento comprovado na prestação serviços de transporte escolar no município de Teolândia-BA.

Nenhum dos motoristas entrevistados, nem o servidor da Prefeitura responsável pelo acompanhamento do transporte ouviu falar no Administrador indicado, bem como a consulta a Relação Anual de Informações Sociais-RAIS da EMBATTUR confirmou que a empresa não registrou esse profissional como funcionário no período, indicando tratar-se de mais uma exigência fictícia.

**f) Exigência ilegal de visita técnica obrigatória.**

O item 3, alínea ‘g’, estabeleceu como condição de participação a apresentação de atestado de visita técnica das linhas de tráfegos do município até o dia 16 de janeiro de 2013, das 08:00 às 12:00hs.

Preliminarmente, observe-se que, no tocante aos prazos e horários, o Pregoeiro e equipe de apoio exigiram agendamento da visita em horário predeterminado, asseverando a obrigatória participação de um servidor municipal no acompanhamento aos interessados.

Segundo entendimento do TCU, são vedadas exigências de comprovação de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas na Lei que inibam a participação na licitação. No caso específico, seria suficiente apenas uma declaração de conhecimento do licitante acerca das condições locais para a execução do objeto.

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

O TCU entende que esse tipo de exigência possibilita que as empresas tomem conhecimento de quantos e quais são os participantes do certame, sendo suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades do serviço, assinada pelo seu responsável técnico.

De acordo com o Tribunal, a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Como no caso de transporte escolar não se identificou qualquer justificativa da imprescindibilidade da visita a todos os roteiros, sua obrigatoriedade restou prejudicada.

Verifica-se, por exemplo, posição contrária do TCU, quanto à obrigatoriedade de visitação dos locais onde serão executados os serviços, nos Acórdãos 1.599/2010, 110/2012 e 2.913/2014, por exemplo. Eis o que dispõe uma das determinações do TCU, presente no Acórdão 1.599/2010, transcrita abaixo:

*“abster-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto (Achado 3.7).”*

**g) Indefinição sobre a responsabilidade pelos abastecimentos dentre as obrigações contratuais previstas na minuta do edital.**

A minuta do contrato prevista no edital, conforme anexo VIII (fls. 222 a 225), registrou em sua cláusula 04, item 0.4.3, como obrigações da contratada *“atender a todas as despesas*

*decorrentes de pessoal, **combustível**, transporte, assistência médica do seu pessoal, seguro contra acidentes no trabalho e demais exigências das Leis Trabalhistas e da Previdência Social, bem como impostos, taxas e quaisquer outros encargos fiscais de ordem federal e estadual ou municipais vigentes”.* (original sem grifo)

Contradizendo o registro anterior, sob o ponto de vista da responsabilidade legal pelo fornecimento de combustíveis do transporte escolar, os itens 0.5.2 e 0.14.2 estabeleceram como obrigações do município contratante *“fornecer **combustível**, bem como a troca de óleo, obedecendo a quilometragem indicada pelo fabricante do veículo, troca de peças, troca de pneus, serviços de manutenção mecânica em geral, e as demais obrigações inerentes ao perfeito funcionamento dos veículos objeto da locação”.* (original sem grifo)

Posteriormente, no contrato efetivo (nº 033/2013) assinado com a empresa vencedora, a palavra “combustíveis” foi mantida apenas como obrigação do contratante e suprimida das obrigações da contratada, sendo que, de fato, é a Prefeitura quem vem arcando exclusivamente com esses gastos ao longo dos exercícios de 2013 a 2016.

Sobre essa confusão de obrigações, entende-se que o abastecimento dos veículos é, sem qualquer dúvida, o item da planilha de custos mais importante e significativo numa prestação de serviços de transporte de qualquer natureza, haja vista se tratar de despesa direta, objetiva e proporcional à quantidade e natureza dos deslocamentos procedidos.

Obviamente que a clareza da informação e o pleno conhecimento sobre essa responsabilidade são de fundamental importância para a definição dos valores a serem ofertados numa proposta de preços que envolva uma competição entre empresas do ramo numa licitação.

Em vista dessa confusão, é pacífico concluir que houve comprometimento da transparência e da clareza do Pregão Presencial nº 003/2013, resultando no mínimo num possível desinteresse de participação de interessados em vista de falha significativamente flagrante.

Por fim, acerca de todas as irregularidades observadas, é importante anotar que os documentos criticados foram submetidos à apreciação da Procuradoria Jurídica do município de Teolândia que se pronunciou através do Parecer nº 032/2013 (fls. 227) nos seguintes termos: *“analisadas as minutas do instrumento convocatório e do contrato... não vislumbramos óbices ao prosseguimento do procedimento, porquanto os textos das minutas em análise, sob o ângulo jurídico e formal, guardam conformidade com as exigências legais para os procedimentos da espécie.”*

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

#### **“a) Precariedade na instrução inicial do processo.**

**Manifestação** - Após a criteriosa análise levada a efeito por esta Controladoria, estamos cuidando de adotar providências tendentes a estabelecer uma metodologia de forma apta a aprimorar todos os procedimentos licitatórios, expurgando as falhas apontadas.

Contudo, cabe ponderar que o Município, ao deflagrar o procedimento licitatório em causa, seguiu rigorosamente a metodologia que vinha sendo adotada ao longo dos anos, sem que quaisquer órgãos fiscalizadores tenham apontado irregularidades nos aludidos procedimentos.

Reconhecemos que deles constavam exigências advindas do excesso de cautela já pontuado em resposta precedente. Ademais, apesar de apenas uma empresa ter adquirido o edital e participado do certame, tal circunstância não autoriza o entendimento de que o fato deve ser imputado ao Município, na medida em que o processo licitatório revestiu-se de todos os procedimentos tendentes à ampla divulgação do certame, este cuja realização foi publicada no Diário Oficial da União, Diário Oficial do Estado, jornal de grande circulação e em murais dos átrios das repartições públicas do Município, conforme comprovado nos autos do mencionado processo licitatório.

Quanto a cobrança de valor para a aquisição do edital e anexos, cumpre assinalar que a irregularidade foi sanada desde 2015, não ocorrendo desde então tal cobrança, como consignado no próprio Relatório Preliminar.

**b) Da definição inadequada do tipo de licitação com restrição de participação de pessoas físicas.**

**Manifestação** – No que diz respeito à eleição do tipo menor preço global e não por item, para a contratação relativa ao transporte escolar, é forçoso reconhecer a inteireza da fundamentação contida no Relatório Preliminar, esta que servirá de norte para as licitações vindouras. Entretanto, compete esclarecer que a postura adotada no certame em hipótese alguma objetivou restringir a competitividade, mas derivou do entendimento, assente no Município até a leitura do Relatório desta CGU, que a contratação por menor preço global, concentrando-se numa empresa a responsabilidade do transporte escolar, permitiria uma fiscalização mais eficaz, mesmo porque a seleção por item abre ensejo a múltiplas contratações para um mesmo objeto/serviço de transporte escolar, dificultando, assim, o controle da Administração quanto ao desenvolvimento das atividades de transporte. Nesta linha de reflexão, entendeu a Administração que a escolha do tipo de licitação por menor preço global estava legitimada pela conveniência da Administração e pelas peculiaridades do transporte escolar no Município de Teolândia, sabido que, mesmo divisível o objeto, nem sempre a pulverização contratual se harmoniza com o interesse maior do serviço público, no plano da eficiência.

De todo modo, agora advertidos, inclusive de que a seleção por itens traduz a possibilidade de acorrerem pessoas físicas ao chamamento, alargando, assim, o espectro da contratação para o transporte escolar, o que, com as vênias devidas, reputamos temeroso, considerando a natureza da prestação de serviços, esta Administração passará a ter como postura diretiva a recomendação do Relatório, mesmo porque assentada em pronunciamentos do TCU.

**c) Cobrança abusiva pela aquisição do edital.**

**Manifestação** - Conforme relatado em item precedente desta resposta, a irregularidade foi sanada desde 2015, como consignado no próprio Relatório Preliminar, portanto alcançado o objetivo essencial da fiscalização.

**d) Exigência restritiva de apresentação prévia de frota integral de veículos para realização do objeto.**

**Manifestação** – Em verdade a Administração foi movida pelo interesse de adotar cuidados visando certificar-se do cumprimento com exatidão do objeto do certame e o alcance da finalidade da contratação, portanto a hipótese foi de excesso de cautela que, entretanto, não restringiu, no caso concreto, a competitividade, tanto que não houve impugnação ao edital, tudo a demonstrar que não ocorreu desistência por parte de eventuais interessados, decorrente da exigência específica.

De outro lado, importa ressaltar que a Decisão 285/2000, do Plenário do TCU, reconheceu a legitimidade de exigências de quantitativos mínimos e prazos máximos para a capacitação técnica operacional, sem que tal importe em restrição ao caráter competitivo do certame.

De todo modo, reconhecido o excesso de cautela e o rigor da exigência, providências serão adotadas para evita-la nos certames vindouros.

**e) Exigência injustificada e restritiva de profissional com graduação específica em Administração.**

**Manifestação** - Reconhece-se, uma vez mais, a inteireza do apontamento, reiterando-se, no particular, o contido no item precedente quanto ao excesso de cautela, ditada inclusive por exigências formuladas pelos Conselhos Regionais. Ratifica-se, ainda, a afirmativa da ausência, no caso concreto, de restrição à competitividade, assegurando a adoção de providências saneadoras nos demais certames a serem realizados.

**f) Exigência ilegal de visita técnica obrigatória.**

**Manifestação** - A partir do conhecimento do Relatório Preliminar deste TCU, reconhecemos que nos excedemos em algumas exigências, ainda que com a melhor das intenções e a bem do erário público. Por conseguinte, admitimos ter pecado na forma, porém sem mácula de comportamento ou de intenção, mesmo porque entendemos, salvo melhor juízo, submetendo ao crivo desta Controladoria, ser imprescindível a visita técnica em casos da espécie, para o necessário e indispensável conhecimento de cada percurso a ser feito no exercício do transporte escolar, de modo a propiciar reais condições para a necessária elaboração da planilha de custos, em especial no que diz respeito aos trajetos na área rural. É que os roteiros de tráfego para as escolas no âmbito do território de Teolândia, têm peculiaridades que refletem diretamente no custo do serviço.

Asseguramos, entretanto, que as recomendações constantes do Relatório Preliminar, mormente no sentido de evitar reunir licitantes em uma mesma data e horário, a fim de que não tenham conhecimento prévio do universo de concorrentes, serão regiadamente observadas nas próximas licitações.

**g) Indefinição sobre a responsabilidade pelos abastecimentos dentre as obrigações contratuais previstas na minuta do edital.**

**Manifestação** - Lamentavelmente é forçoso reconhecer a obscuridade e a contradição apontadas, penitenciando-nos quanto a um “possível desinteresse de participação de interessados” em vista de tal falha, porém que não resulta comprovado no caso específico.

Uma vez mais o Relatório deste TCU, dotado de pertinentes advertências, tem eficácia mais instrutiva e pedagógica que punitiva.”

## Análise do Controle Interno

A argumentação da Prefeitura pautou-se apenas pelo reconhecimento das irregularidades identificadas e pelo compromisso de implementação das orientações emanadas no relatório nas licitações futuras não apresentando contestações aos fatos.

### 2.2.2. Documentação irregular dos condutores e veículos utilizados para o transporte de alunos.

#### Fato

A avaliação sobre a prestação de serviços de transporte escolar realizada pela EMBA-TTUR Empresa Baiana de Transporte e Turismo, CNPJ 02.517.814/0001-23, aos estudantes da rede de ensino municipal, revelou desconformidades nos veículos envolvidos, consistentes na falta de regularização fiscal e condução por motoristas com habilitação irregular, infringindo normas de segurança contidas na Lei Federal nº 9.503/97, art. 138, II, e 230, e pondo em risco a segurança e a integridade física dos estudantes da localidade.

O quadro a seguir relaciona as irregularidades gerais dos veículos fiscalizados que prestaram serviços nos exercícios 2015 e 2016.

#### *Quadro – Irregularidades nos veículos do transporte escolar*

<b>Conductor subcontratado (iniciais)</b>	<b>Veículo</b>	<b>Irregularidade identificada</b>
1. A. J. A. G.	JNZ-0876	Habilitação com categoria inferior à exigida (C).
2. A. N. B. de J.	JMD-9439	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado e sem transferência de propriedade.
3. A. N. C.	HUD-5264	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2013).
4. A. J. dos S. F.	JNZ-6156	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2012).
5. E. R. S.	KLU-0325	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2014).
6. E. R. B.	CDF-7041	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2014)
7. E. A. dos S.	JLW-9354	Habilitação com categoria inferior à exigida (AB).
8. E. de J. dos S.	MUA-2856	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2012) e sem transferência de propriedade.
9. F. S. B.	KIU-8174	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2014).
10. J. B. dos S.	KNU-3005	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2012).
11. J. C. A. A.	JLW-2979	Habilitação com categoria inferior à exigida (C), Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2014).
12. O. F. dos S.	KGJ-9138	Conductor E. F. dos S., com Habilitação com categoria inferior à exigida (AC).
13. P. C. P.	JLK-9856	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2013) e sem transferência de propriedade.

<b>Condutor subcontratado (iniciais)</b>	<b>Veículo</b>	<b>Irregularidade identificada</b>
14. S. C. R.	CAV-3103	Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo atrasado (2014) e sem transferência de propriedade.

**a) Condutores com categoria de habilitação incompatível com a prestação dos serviços.**

A EMBA-TTUR Empresa Baiana de Transporte e Turismo promoveu a subcontratação de quatro condutores de veículos com documento de habilitação com categoria inferior à exigida legalmente para o exercício da função, infringindo as normas de segurança contidas nos art. 138, II, e 230 da Lei Federal nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro).

O referido normativo estabelece a obrigação de motoristas de veículos destinados à condução de escolares serem devidamente habilitados na Categoria D e terem idade superior a 21 anos, como forma de fortalecer a segurança do sistema de transporte, proteger a integridade física e diminuir a exposição dos estudantes a situações de risco, ocasionadas pela falta de preparo técnico ou de experiência dos condutores.

O quadro a seguir relaciona as irregularidades identificadas.

*Quadro – Condutores do transporte escolar com habilitação incompatível*

<b>Condutor subcontratado (iniciais)</b>	<b>Veículo</b>	<b>Irregularidade identificada</b>
A. J. A. G.	JNZ-0876	Habilitação com categoria inferior à exigida (C)
E. A. dos S.	JLW-9354	Habilitação com categoria inferior à exigida (AB)
J. C. A. A.	JLW-2979	Habilitação com categoria inferior à exigida (C)
O. F. dos S.	KGJ-9138	Condutor E. F. dos S., com Habilitação com categoria inferior à exigida (AC).

Fonte: Relação de motoristas disponibilizada pela Prefeitura.

Ressalte-se que a cláusula 1ª, item 0.1.4, do contrato firmado com a empresa EMBA-TTUR, CNPJ 02.517.814/0001-23, previu como obrigação do contratado a manutenção de motoristas/condutores com habilitação compatível, o que evidencia a falta de controle e de acompanhamento da execução dos serviços tanto por parte da empresa contratada quanto pela Prefeitura.

**b) Veículos em situação fiscal irregular perante a Administração Pública.**

As verificações dos Certificados de Registro e Licenciamento dos Veículos utilizados no transporte escolar do município de Teolândia-BA que foram disponibilizados pela EMBA-TTUR resultaram na identificação de automóveis em situação irregular, com recolhimento de tributos, seguro obrigatório e licenciamento em situação de atraso, contrariando o artigo 130 da Lei Federal nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro).

De um total de 25 condutores de veículos subcontratados, 11 deles (44%) apresentaram Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo em condição de atraso de pagamento, sendo que quatro deles sequer providenciaram a devida transferência de propriedade, como relacionado a seguir.

*Quadro – Veículos do transporte escolar com licenciamento irregular*

Condutor subcontratado (iniciais)	Veículo	Último licenciamento
A. N. B. de J.	JMD-9439 <sup>1</sup>	2009
A. N. C.	HUD-5264	2013
A. J. dos S. F.	JNZ-6156	2012
E. R. S.	KLU-0325	2014
E. R. B.	CDF-7041	2014
E. de J. dos S.	MUA-2856 *	2012
F. S. B.	KIU-8174	2014
J. B. dos S.	KNU-3005	2012
J. C. A. A.	JLW-2979	2014
P. C. P.	JLK-9856 <sup>1</sup>	2013
S. C. R.	CAV-3103 <sup>1</sup>	2014

Fonte: Documentos dos veículos disponibilizados pela Prefeitura.

\* Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo sem transferência de propriedade.

A lei determina que todo veículo automotor, para transitar na via pública, deverá ser licenciado anualmente pelo órgão executivo de trânsito do Estado onde estiver registrado, sob pena de remoção e apreensão até a regularização da situação encontrada.

Além disso, na Cláusula Segunda, item b, de todos os contratos individuais firmados pela EMBA-TTUR com os motoristas subcontratados foi estabelecido que “o veículo locado deverá estar com a documentação obrigatória regularizada perante os órgãos públicos responsáveis por sua licença”, caracterizando como responsabilidade principal da EMBA-TTUR e subsidiária da Prefeitura, acompanhar e cobrar atualização dos registros de licenciamento dos veículos do transporte escolar, sendo a fragilidade na fiscalização configurada como permissividade e aceitação tácita das irregularidades identificadas.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

**“c) Condutores com categorias de habilitação incompatível com a prestação dos serviços.**

**Manifestação** - Notificamos a empresa contratada quanto ao apontamento das habilitações incompatíveis, vindo esta a formalizar a apresentação, em substituição, de outros condutores devidamente habilitados, a saber: **(Vide DOC 01)**.

Condutor	Veículo	Habilitação
D. B. de S.	JNZ-0876	D
D. A. L.	JLW-9354	D
F. M. de A.	JLW-2979	D
M. de J. A.	KGJ-9138	D

**d) Utilização de veículos em situação fiscal irregular perante a Administração Pública.**

**Manifestação** – Oficiamos a empresa, a fim de que regularizasse imediatamente a situação fiscal dos veículos citados, cuja documentação comprobatória da regularidade vai anexada a esta resposta **(Vide DOC 01)**.”

## **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura limitou-se a informar as providências que foram adotadas para regularização dos registros, ação que representa um consentimento sobre a constatação. Contudo tal situação não elide o fato identificado, devendo o texto ser mantido para fins de registro das ocorrências.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada aos normativos referentes ao objeto fiscalizado, especialmente no tocante à ocorrência de irregularidades no processo licitatório e na execução dos serviços de transporte escolar; bem como prejuízos na prestação dos referidos serviços.

**Ordem de Serviço:** 201602267

**Município/UF:** Teolândia/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

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

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

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 30.427.165,37

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados de 11 a 15 de julho 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 Teolândia/BA.

A fiscalização teve por escopo examinar a execução da parcela dos 60%, por meio da verificação dos vínculos profissionais e da carga horária dos professores municipais.

No que tange à parcela dos 40%, o objetivo foi avaliar a contratação e pagamento de produtos, obras e serviços selecionados conforme critérios de relevância e criticidade.

Os exames alcançaram o período de janeiro/2014 a junho/2016.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

#### **2.2.1. Acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Teolândia/BA.**

**Fato**

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

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

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

Nessa mesma linha, o artigo 177 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei Estadual nº 6.677/1994, acompanha essa orientação elencando de forma exaustiva as possibilidades de acúmulo de dois cargos públicos e, de forma tácita, veda a possibilidade de acúmulo de três ou mais cargos públicos, independentemente de qualquer natureza técnica.

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

Ocorre que, tomando por base a Relação Anual de Informações Sociais-RAIS do exercício 2015 e a relação de profissionais do magistério remunerados pelo FUNDEB relativa ao período de janeiro de 2015 a junho de 2016, conforme apresentado pela Secretaria Municipal de Educação de Teolândia-BA, foram constatados os seguintes casos de acumulação ilícita de três cargos públicos.

*Quadro 1 – Professor C. N. da L. – CPF \*\*\*.357.205-\*\**

Vínculos	CNPJ	Data admissão	Carga Horária	Ocupação
MUNICÍPIO DE ITAMARI	13.753.959/ 0001-40	04.03.2006	40	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (1ª a 4ª série)
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO-SEC	13.937.065/ 0001-00	17.06.2014	30	Professor de nível médio no ensino fundamental
MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	14.196.042/ 0001-54	28.11.2011	20	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (1ª a 4ª série)
<b>Carga horária semanal</b>			<b>90 hs</b>	

Fonte: RAIS 2015.

*Quadro 2 – Professora D. S. A. – CPF \*\*\*.565.565-\*\**

Vínculos	CNPJ	Data admissão	Carga Horária	Ocupação
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO GANDU	13.283.106/ 0001-91	05.05.2014	40	Tecnólogo em gestão administrativo- financeira
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO-SEC	13.937.065/ 0001-00	19.04.2013	20	Professor de nível médio no ensino fundamental
MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	14.196.042/ 0001-54	04.03.2011	20	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (1ª a 4ª série)
<b>Carga horária semanal</b>			<b>80 hs</b>	

Fonte: RAIS 2015.

*Quadro 3 – Professor F. de A. – CPF \*\*\*.604.185-\*\**

Vínculos	CNPJ	Data admissão	Carga Horária	Ocupação
MUNICÍPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES	13.071.253 /0001-06	02.05.1991	40	Professor de nível médio no ensino fundamental
BAHIA SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO	13.937.131 /0001-41	16.03.1992	40	Auxiliar de escritório
MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	14.196.042 /0001-54	01.06.2001	20	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (1ª a 4ª série)
<b>Carga horária semanal</b>			<b>100 hs</b>	

Fonte: RAIS 2015.

*Quadro 4 – Professor S. de O. D. – CPF \*\*\*.452.325-\*\**

Vínculos	CNPJ	Data admissão	Carga Horária	Ocupação
REGINA DAS GRAÇAS COSTA AZEVEDO RODRIGUES EIRELI - ME	15.000.862 /0001-91	03.08.2015	44	Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio
MUNICÍPIO DE NOVA IBIÁ	32.697.583 /0001-48	30.04.2003	40	Administrador
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO-SEC	13.937.065 /0001-00	17.12.2013	30	Professor de nível médio no ensino fundamental
MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	14.196.042 /0001-54	22.12.2011	20	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental (1ª a 4ª série)
<b>Carga horária semanal</b>			<b>134 hs</b>	

Fonte: RAIS 2015.

São servidores que acumulam três cargos na Administração Pública, situação expressamente vedada pela Constituição Federal e reforçada pelo Acórdão TCU nº 1.042/2014 – Plenário, que, inclusive, listou diversas decisões do STF, a exemplo do RE nº 381.204/RS.

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

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

Obviamente que essas acumulações, além do desrespeito à Constituição, representam verdadeira burla ao erário, na medida em que são fisicamente impossíveis de serem efetiva e satisfatoriamente cumpridas pelos servidores beneficiados.

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei Estadual nº 6.677/94, traz em seu artigo 192, inciso XI, semelhante previsão da Lei Federal nº 8.112/90, no que concerne a

aplicação da penalidade de demissão ao servidor que incorrer no acúmulo ilícito de cargos, mediante apuração em regular processo administrativo disciplinar.

O artigo 193 acrescenta ainda a ressalva de que provada a boa-fé, o servidor optará por um dos cargos, e havendo má-fé, perderá também o cargo que exercia há mais tempo, com restituição do que tiver percebido indevidamente.

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

Questionada sobre o assunto, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação, por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

*“Com referência ao apontamento de acumulação de cargos pelos professores C. N. DA L. – CPF \*\*\*.357.205-\*\*; D. S. A. – CPF \*\*\*.565.565-\*\*; F. DE A. – CPF \*\*\*.604.185-\*\* e S. DE O. D. – CPF \*\*\*.452.325-\*\*, solicitamos a gentileza de rever o objeto do apontamento consignado neste item, pois que, em resposta à “Solicitação de Fiscalização nº 15/FUNDEB”, através no nosso Ofício GAB/PMT nº 137/2016, fizemos claro que a situação já havia sido devidamente regularizada, comprovando a afirmativa através da documentação ali acostada, que mais uma vez anexamos a esta manifestação.”*

Sobre essa argumentação, ressalta-se que as ocorrências identificadas durante o trabalho de fiscalização independem da eliminação efetiva do problema ou da adoção de providências pela Administração para sua regularização após a comunicação efetivada.

No caso analisado, houve comunicação da equipe de fiscalização com a Prefeitura acerca de professores que estariam acumulando irregularmente três cargos públicos durante os trabalhos da fiscalização, para fins de exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como a comprovação de providências para desligamento de, pelo menos, um dos vínculos constituídos.

Ainda que a regularização da situação de todos os professores mencionados tenha sido comprovada pela Prefeitura, a informação é mantida para efeito de registro do trabalho e das providências adotadas.

### **2.2.2. Professores da rede municipal de ensino com dois vínculos públicos e incompatibilidade de carga horária.**

#### **Fato**

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

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

Na mesma linha, o artigo 177 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei Estadual nº 6.677/1994, regulou as condições impostas pela Lei maior, acompanhando essa orientação e imputando da mesma forma, o requisito da compatibilidade de horários para licitude do acúmulo de cargos públicos.

A Constituição Federal, contudo, não ofereceu objetivamente as delimitações necessárias para afirmação da regularidade da compatibilidade de horário quanto à aplicação nas situações concretas, necessitando de orientações doutrinárias e jurisprudenciais para essa avaliação.

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

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

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

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

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

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

Porém, julgamentos recentes do TCU (vide Acórdãos nº 1.008/2013-Plenário e nº 1.176/2014) e do Poder Judiciário rejeitaram essa limitação de 60 horas como obstáculo único para caracterizar uma acumulação de cargos como regular, sendo aceitável o entendimento de que mesmo que a jornada supere esse limite, a acumulação será considerada lícita caso demonstrada a compatibilidade de horários, considerando-se nessa avaliação a jornada de cada vínculo, a distância entre os locais de trabalho e a ausência de prejuízos para o exercício das atividades públicas.

Com base nessas premissas, esta Controladoria Geral da União – CGU promoveu pesquisa de dados e cruzamento de informações envolvendo os professores ativos custeados com recursos do FUNDEB 60% informados pela Secretaria Municipal de Educação de Teolândia/BA e os dados registrados na Relação Anual de Informações Anuais – RAIS do Ministério do Trabalho (período-base 2015), contemplando a identificação de vínculos existentes na Administração Pública.

Nesse levantamento foram observados cinco casos de acumulação de dois cargos públicos com jornadas laborativas iguais ou superiores a 76 horas semanais, relacionados a seguir, para os quais se faz necessária a devida comprovação da compatibilidade de carga horária desses servidores junto à Secretaria Municipal de Educação, aferida mediante a apresentação do tempo de jornada e da grade horária exercida no vínculo adicional exercido.

*Quadro 1 – Professora A. T. de S. – CPF \*\*\*.844.125-\*\**

<b>CNPJ</b>	<b>Vínculos</b>	<b>Data admissão</b>	<b>Carga Horária</b>
13.937.065/0001-00	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO-SEC	07.03.1991	40
14.196.042/0001-54	MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	01.08.1979	40
<b>Carga horária semanal</b>			<b>80</b>

Fonte: RAIS 2015.

*Quadro 2 – Professora RA. M. de S. – CPF \*\*\*.145.185-\*\**

<b>CNPJ</b>	<b>Vínculos</b>	<b>Data admissão</b>	<b>Carga Horária</b>
13.937.065/0001-00	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO-SEC	13.03.1991	40
14.196.042/0001-54	MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	14.03.1994	40
<b>Carga horária semanal</b>			<b>80</b>

Fonte: RAIS 2015.

*Quadro 3 – Professora R. S. dos P. – CPF \*\*\*.689.195-\*\**

<b>CNPJ</b>	<b>Vínculos</b>	<b>Data admissão</b>	<b>Carga Horária</b>
14.196.042/0001-54	MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	01.04.2007	40
13.071.253/0001-06	MUNICÍPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES	01.08.2001	36
<b>Carga horária semanal</b>			<b>76</b>

Fonte: RAIS 2015.

*Quadro 4 – Professora R. S. D. – CPF \*\*\*.112.485-\*\**

<b>CNPJ</b>	<b>Vínculos</b>	<b>Data admissão</b>	<b>Carga Horária</b>
13.937.065/0001-00	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO-SEC	07.03.1991	40
14.196.042/0001-54	MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	01.03.2000	40
<b>Carga horária semanal</b>			<b>80</b>

Fonte: RAIS 2015.

*Quadro 5 – Professora Z. de J. dos S. – CPF \*\*\*.994.645-\*\**

<b>CNPJ</b>	<b>Vínculos</b>	<b>Data admissão</b>	<b>Carga Horária</b>
14.674.402/0001-86	CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR	01.01.2014	44
14.196.042/0001-54	MUNICÍPIO DE TEOLÂNDIA	14.03.1994	40
<b>Carga horária semanal</b>			<b>84</b>

Fonte: RAIS 2015.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“**Manifestação** - Com referência ao apontamento de acumulação de cargos pelos professores A. T. DE S. – CPF \*\*\*.844.125-\*\*\*, R. M. DE S. - CPF \*\*\*.145.185-\*\*\*; R. S. DOS P. – CPF \*\*\*.689.195-\*\*\*; R. S. D. – CPF \*\*\*.112.485-\*\*\* e Z. DE J. DOS S. – CPF \*\*\*.994.645-\*\*\*, solicitamos a gentileza de rever o objeto do apontamento consignado neste item, pois que, em resposta à “Solicitação de Fiscalização nº 16/FUNDEB”, através no nosso Ofício GAB/PMT nº 138/2016, fizemos claro que a situação já havia sido devidamente regularizada, comprovando a afirmativa através da documentação ali acostada, que mais uma vez anexamos a esta manifestação (**Vide DOC 04**).”

## **Análise do Controle Interno**

A constatação reflete o registro de ocorrências identificadas durante o trabalho de fiscalização. Independe, portanto, da eliminação efetiva do problema ou da adoção de providências pela Administração para sua regularização após a comunicação efetivada.

No caso analisado, houve comunicação da equipe de fiscalização com a Prefeitura acerca de diversos professores que estariam com cargas horárias superiores a 64 horas semanais, os quais deveriam apresentar documentos de comprovação de compatibilidade.

Após a referida comprovação feita à Prefeitura e repassada à CGU, foram mantidos no relatório preliminar apenas os casos que resultaram em medidas efetivas como pedidos de redução de carga horária ou de exoneração de outros cargos públicos, para fins do devido registro de providências.

Dessa forma excluiu-se da constatação os docentes que efetivamente comprovaram regularidade no acúmulo sem a necessidade de adoção de nenhum ajuste.

### **2.2.3. Fragilidades no sistema de controle de abastecimentos dos veículos do transporte escolar municipal com combustível pago com recursos do FUNDEB.**

#### **Fato**

Requeriu-se à Prefeitura de Teolândia-BA que informasse se existia e como se processava o controle dos abastecimentos dos veículos próprios e dos demais automóveis contratados durante o exercício 2015, bem como o nome dos responsáveis pelo respectivo controle.

O fornecimento de combustíveis para a Prefeitura de Teolândia ao longo do exercício 2015 foi promovido pelo Posto Pirangy Comércio de Combustíveis e Derivados de Petróleo Ltda., CNPJ nº 04.060.277/0001-60, contratado por meio do Pregão Presencial n.º 017/2014.

Foi assinado com o referido posto o Contrato nº 003/2015, em 03 de janeiro de 2015, sendo aplicados recursos do FUNDEB da ordem de R\$220.351,60 ao longo do exercício 2015.

Foi pedido, ainda, à Prefeitura que indicasse o responsável pela guarda e distribuição dos formulários de abastecimentos, pelo registro dos dados e alimentação de planilhas de controle de consumo porventura existentes, bem como pela conferência dos cupons fiscais emitidos pelo Posto Pirangy para quitação dos pagamentos, sendo franqueada a apresentação de documentos, formulários e/ou planilhas de controle que comprovassem integralmente as informações porventura prestadas.

Em resposta, nos termos do Ofício GB/PMT n.º 126/2016, datado de 21 de julho de 2016, a Prefeitura declarou *“Os procedimentos de controle de abastecimento, por se conhecer, precisamente, todos os percursos feitos pelos veículos, objeto da indagação, é que, de posse destas informações, o Secretário de Finanças Sr. J. de J. V. emitia as Ordens de Fornecimento por veículos e em nome de cada motorista. Ordem de fornecimento esta que era entregue ao responsável pelo transporte do município, o Senhor A. R. de O., que, por sua vez, se encarregava de repassar para cada motorista, de forma a lhe viabilizar a fiscalização sobre o transporte no município”*.

O documento salientou, ainda, que *“Quanto às conferências das Ordens de Fornecimentos, quando retornavam do Posto de fornecimento de combustível para pagamento, eram aferidas pelo Secretário de Finanças, rotineiramente, com a participação do Servidor Senhor G. M. de A., após o que a contabilidade formalizava o processo de pagamento para posterior liquidação”*.

Em entrevista à equipe de fiscalização o servidor A. R. de O., responsável pela fiscalização dos serviços de transporte escolar, declarou que *“os abastecimentos no Posto Pirangy são feitos a partir de um documento denominado “Ordem de Fornecimento” que é preenchido individualmente e repassado para o posto como forma de autorização de atendimento do veículo, contendo a data, o nome do motorista e a quantidade de combustível...que esse documento é preenchido pelo declarante e assinado pelo Secretário de Finanças antes de ser enviado ao Posto Pirangy ... que não efetua nenhum registro em planilha de controle ou qualquer outro documento à parte”*.

As respostas obtidas caracterizam uma clara ausência de segregação de funções no controle do processo, uma vez que o Secretário de Finanças do município participa diretamente das duas etapas fundamentais do processamento do gasto com combustíveis. A primeira, relacionada à autorização para liberação das requisições dos abastecimentos, e a última, relacionada à liquidação e pagamento da despesa.

Além disso, a prática de controle adotada é baseada apenas nos aspectos de autorização do fornecimento do combustível, ignorando a necessidade legal de prestação de contas e de regular comprovação dos recursos aplicados nessa área para atendimento aos órgãos de controle e fiscalização, elevando o risco de emissão de opinião não confiável acerca da regularidade dos gastos dessa natureza.

Na atual sistemática, os abastecimentos efetuados junto ao posto Pirangy geram cupons fiscais específicos, os quais são agrupados e consolidados periodicamente em notas fiscais contendo os quantitativos de combustíveis consumidos no período e a correspondente totalização dos valores, sendo ambos encaminhados à Prefeitura para formalização dos pagamentos.

Porém, os processos n.º 273, 346, 360, 526, 527 e 528, que utilizaram recursos do FUNDEB no exercício 2016, foram formalizados apenas com base nessas notas fiscais emitidas pela empresa contratada, sem acompanhamento de qualquer documento de suporte dos números registrados nos documentos fiscais.

Contrário a isso, os pagamentos deveriam ter suporte em documento devidamente atestado por um terceiro servidor responsável pelo acompanhamento e fiscalização, e acompanhado de planilha de registro analítico dos dados de consumo do período correspondente, arquivando-se, à parte, as requisições/cupons fiscais individualizados dos abastecimentos.

Agrava a situação o fato de que, após a quitação dos pagamentos, os documentos físicos de comprovação dos lançamentos não são arquivados para posterior conferência, restando apenas lançamentos efetuados no Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA, ambos alimentados pelo próprio Secretário, como comprovantes da execução dessas despesas com recursos do FUNDEB.

O fato de a Prefeitura ter estabelecido cotas semanais fixas de combustíveis para abastecimento dos veículos do transporte escolar não afasta a necessidade de eventuais correções/ajustes de cotas decorrentes, por exemplo, de circunstâncias de paralisação temporária de algum roteiro específico num determinado período, independentemente do motivo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

“**Manifestação** - O compromisso com a verdade dos fatos não permite desconhecer a inteireza do Relatório Preliminar neste tópico, fato, aliás, reconhecido quando da fiscalização. Entretanto, ao reconhecimento aliou-se a adoção de imediatas providências, elaborando-se, de imediato, inclusive mediante o acolhimento de sugestão do técnico desta Controladoria, o formulário de controle que vai anexado a esta manifestação (**Vide DOC 03**).”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura não apresentou contestação ao registro da constatação, não somente reconhecendo as razões manifestadas no ponto, como ainda informando providências adotadas para melhoria dos controles existentes no processo de abastecimento de veículos.

A providência adotada foi a implementação de uma planilha de controle de abastecimentos contendo o nome e a assinatura dos condutores dos veículos, além da quantidade de combustível abastecida. Porém, a efetividade dessa providência não é objeto de avaliação nesse momento, devendo ser avaliada numa fiscalização futura.

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, constatou-se, no que concerne à parcela dos 60%, a acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação de Teolândia/BA, bem como a existência de professores daquela rede municipal com dois vínculos públicos e incompatibilidade de carga horária. Cumpre ressaltar que, questionada acerca das irregularidades supracitadas, a Prefeitura comprovou a adoção das medidas pertinentes.

Em relação à parcela dos 40%, foram identificadas fragilidades no sistema de controle de abastecimentos dos veículos do transporte escolar municipal com combustível pago com recursos do referido Fundo.

**Ordem de Serviço:** 201602287

**Município/UF:** Teolândia/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

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

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 3.528.075,31

## 1. Introdução

A ação de controle visou verificar o adequado funcionamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC2, por intermédio de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE ao município de Teolândia/BA, no valor de R\$ 3.528.075,31, tendo como instrumento o Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014 para Implementação de Escolas para Educação Infantil – Proinfância.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de julho de 2016 sobre a aplicação de recursos federais do Programa 12365203012KU0001 – Educação Básica - Implantação de Escolas para Educação Infantil no município de Teolândia/BA.

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

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

#### **2.1.1. Insuficiência de informações técnicas preliminares para análise e aprovação do projeto básico do Termo de Compromisso PAR2 nº 30.168/2014 pelo FNDE.**

##### **Fato**

Na execução do Programa de Implementação e Adequação de Escolas para Educação Infantil, o Ministério da Educação firmou com a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA, o Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014, no valor total de R\$ 3.533.309,29, assinado em 17 de junho de 2014, tendo como objeto a construção de uma escola com 12 salas de aulas – Projeto Padrão FNDE, situada no bairro Cara Nova, no município de Teolândia/BA.

No exame dos documentos exigidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) contidos no módulo da pré-obra do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle – SIMEC, que embasaram a análise de engenharia na aprovação do projeto básico do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014, verificou-se que os mesmos eram insuficientes para garantir a viabilidade técnica, jurídica e funcional da escola em execução, quais sejam:

- a) Declaração de infraestrutura mínima para construção da escola;
- b) Declaração de compatibilidade do projeto de fundação; e
- c) Declaração de dominialidade assinada pelo prefeito.

No tocante à Declaração de infraestrutura mínima para construção da escola, a Prefeitura Municipal de Teolândia, dentre outros serviços, se comprometeu a prestar o serviço de abastecimento de água, saneamento básico e energia elétrica para a escola. Todavia, a titularidade para a prestação desses serviços no Estado da Bahia pertence à Empresa Baiana de Água e Saneamento-Embasa e a Companhia Elétrica do Estado da Bahia – Coelba.

O trâmite administrativo de praxe seria a realização de consulta prévia às referidas concessionárias sobre a viabilidade (estudo de viabilidade) da prestação dos serviços, e somente após a manifestação da impossibilidade pelas concessionárias, a prefeitura assumiria a prestação dos serviços, com a supervisão das concessionárias.

Em relação à Declaração de compatibilidade do projeto de fundação, a Administração Municipal declarou que, da análise do laudo de sondagem para avaliação das condições do solo, considerou que a fundação adotada seria do tipo sapata, em conformidade com o projeto padrão disponibilizado pelo FNDE.

Quanto ao documento de propriedade do imóvel apresentado pela Administração Municipal – Escritura de Compra e Venda, registrada à fl. 152, do livro nº 52 do Cartório do Tabelionato de Notas com Funções de Protestos de Títulos do Município e Comarca de Wenceslau Guimarães do Estado da Bahia, este não apresenta a Prefeitura Municipal de Teolândia como proprietária do imóvel, contrariamente ao contido na Declaração de Dominialidade assinada pelo prefeito.

Instada, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 04/OBRAS/FNDE, de 28 de junho de 2016, a apresentar os documentos que sustentam as Declarações registradas no SIMEC, quais sejam: os estudos de viabilidade solicitados à Embasa e Coelba; o ensaio de sondagem e o título de propriedade do terreno, a Prefeitura Municipal de Teolândia apresentou os seguintes documentos, mediante o Ofício GB/PMT nº 119/2016, de 08 de julho de 2016:

a) Estudo de Viabilidade Técnica – VT/103/14/DS, de 17 de setembro de 2014 (posterior à assinatura do Termo de Compromisso), no qual a Embasa comunicou a inexistência de sistema esgotamento sanitário no município de Teolândia operado pela mesma e manifestou a viabilidade do fornecimento de água, desde que fosse assumida pela prefeitura a elaboração do projeto e parte dos custos de implantação da linha. Todavia, não houve manifestação da prefeitura quanto à elaboração do referido projeto.

b) Carta nº 2.551/CAIT/2016, de 08 de julho de 2016 (posterior à assinatura do Termo de Compromisso), na qual a Coelba manifestou a viabilidade do fornecimento de energia elétrica para o empreendimento, com a seguinte ressalva: “*Entretanto, salientamos que para o*

*atendimento da ligação definitiva sem apresentação do projeto, a carga não pode ser superior a 50KW, nem possuir motor de 30CV". Como o projeto elétrico possui uma carga total de 100,7KW, o mesmo deveria ter sido previamente submetido à Coelba para estudo de viabilidade, conforme já mencionado anteriormente.*

c) Relatório com o ensaio de sondagem realizado pela empresa APOIO ENGENHARIA FUNDAÇÕES GEOTECNIA LTDA, de 01 de outubro de 2014 (posterior à assinatura do Termo de Compromisso), apontando que no dia de emissão da Declaração de compatibilidade do projeto de fundação (26 de outubro de 2012), a Administração Municipal não tinha subsídios para definir qual seria o tipo de fundação.

d) Escritura com matrícula de nº 1027 do Cartório de Registro de Imóveis e Hipotecas de Wenceslau Guimarães–BA, de 04 de maio de 2016 (posterior à assinatura do Termo de Compromisso) e distinta do documento indexado no SIMEC, no qual a Prefeitura Municipal de Teolândia é apontada como proprietária de uma área de 143 hectares 51 ares e 80 centiares onde se encontra localizado o terreno da escola.

Assim, os documentos que alicerçaram a análise de engenharia do empreendimento revelaram-se insuficientes, uma vez que à época da aprovação não poderiam garantir a segurança técnica (condições do solo da obra a ser executada), jurídica (propriedade do imóvel) e funcional (dúvidas quanto à viabilidade do fornecimento dos serviços de água, saneamento básico e energia elétrica) do objeto. Logo, o projeto não deveria ter sido aprovado antes da supressão dessas falhas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“Não há como desconhecer as falhas apontadas, cumprindo informar, entretanto, que, objetivando saná-las, o Município solicitou à EMBASA renovação da Carta de Viabilidade VT/102/14/DS, conforme cópia anexa (**Vide DOC 05**), sendo que, uma vez deliberado o pleito por aquele órgão, o Município estará elaborando projeto para extensão e execução da rede de abastecimento de água para o empreendimento.*

*De outro lado, no que tange à Carta nº 2.551/CAIT/2016, da Coelba, informamos que solicitamos revisão dos custos para o fornecimento de energia elétrica, haja vista, que no mesmo ramal da escola, a Empresa já tem uma obra aprovada para atender ao Programa Minha Casa Minha Vida (**Vide DOC 06**).*

*No que diz respeito ao Relatório com o ensaio de sondagem, em verdade a falha foi motivada pela exiguidade dos prazos para a entrega dos documentos ao FNDE, pelo que equivocadamente, porém sem deliberada intenção de praticar ato censurável sob o ponto de vista legal, o Município vislumbrou a possibilidade de definir a questão relativa à fundação a posteriori. A despeito disto, utilizando-se do mesmo expediente do FNDE que prevê na sua planilha orçamentária a execução de estaca a trado sem qualquer estudo anterior, optou por adotar, com base em sondagem realizada com a perfuração de uma cava, através de trado manual com profundidade de mais ou*

*menos 3 metros (conforme NBR 72/50-identificação e amostras de solo obtidas em sondagem de recolhimento e NBR 96-sondagem a trado) a planilha modelo que foi posteriormente confirmada pelo ensaio de sondagem realizado pela Empresa Apoio Engenharia Fundações Geotécnica Ltda., em 01 de outubro de 2014 (Vide DOC 07).*

*Estas, senhores Controladores, as justificativas que submetemos à análise de Vossas Senhorias, ponderando que a postura adotada não acarretou prejuízos financeiros ou qualquer tipo de dano para a execução do empreendimento.*

*Quanto a dúvida suscitada pelo fiscal da CGU, referente ao documento comprobatório da propriedade da área objeto da execução do empreendimento, estamos fazendo juntada da documentação que comprova a efetiva titularidade pelo Município da referida área (Vide DOC 08).”*

## **Análise do Controle Interno**

Não obstante a constatação se referir aos documentos exigidos pelo FNDE e cadastrados no SIMEC pela Prefeitura Municipal de Teolândia antes do início das obras e que serviram de base para a aprovação do projeto, os documentos posteriormente apresentados pela Administração Municipal no período de campo, e, no momento, nas manifestações adicionais, corroboram com a situação apontada.

Em resumo, as informações prestadas pela Prefeitura Municipal de Teolândia por meio da manifestação e dos anexos: **DOC 05, DOC 06, DOC 07 e DOC 08** ratificam que os documentos indexados ao SIMEC eram insuficientes para sustentar a análise de engenharia e consequente aprovação do projeto pelo FNDE.

Todavia, essa insubsistência não é um problema afeto à Prefeitura, e sim, ao órgão responsável pela normatização e execução do programa, no caso o FNDE.

## **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. Ocorrência de restrição à competitividade na Concorrência Pública nº 001/2014/SMS para consecução do objeto do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014.**

**Fato**

Na análise do Edital da Concorrência Pública nº 001/2014/SMS, ocorrida em 26 de junho de 2014, para construção de uma escola com doze salas de aula situada no bairro Cara Nova, no município de Teolândia/BA, verificou-se o estabelecimento de exigências que restringiram o caráter competitivo do procedimento licitatório, quais sejam:

a) Para a obtenção do edital foi exigido dos possíveis licitantes o recolhimento do valor de R\$ 250,00 à Tesouraria, esse valor foi superior ao custo efetivo da reprodução da documentação fornecida ou de aquisição de qualquer mídia eletrônica que cumprisse a mesma função. Tal disposição, contrariou o §5º, do Art. 32, da Lei nº 8.666/1993, bem como os Acórdãos nº 2.297/2005, 2.036/2008 e 2.099/2009, todos do Plenário, e Acórdão nº 1.117/2012 – 1ª Câmara do TCU;

b) O item 4.2 do edital restringiu a participação de empresas sob o regime de consórcio, sem que essa proibição fosse motivada no processo administrativo que instruiu a concorrência, contrariando dessa forma, determinação do Art. 33, da Lei 8.666/93, bem como disposições dos Acórdãos nº 1.636/2007 – Plenário, 1.316/2010, 1.102/2009 e 3.654/2012, todos do TCU;

c) O item 8.1.7 solicitou indevidamente a apresentação de alvará de funcionamento dos licitantes. Conforme o disposto no art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993, é ilegal a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão referente a local específico que importe em restrição ao caráter competitivo da licitação, salvo se devidamente justificada a sua necessidade para a perfeita execução do objeto licitado. A jurisprudência do TCU também é consolidada, consoante disposição dos Acórdãos nº 2.194/2007 e 855/2009;

d) O item 8.1.12 estabeleceu a realização de visita ao local da obra pelo licitante. Essa exigência extrapola o disposto no inciso III, do Art. 30, da Lei 8.666/93 que só postula a manifestação de conhecimento das condições do local da obra. Ainda de acordo com o TCU, seria suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita **só poderia ser exigida se fosse imprescindível** para a caracterização do objeto, e, nesse caso, **dever-se-ia evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário**, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos nº 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário);

e) O item 8.1.1.17 exigiu que os licitantes apresentassem um Índice de Liquidez Corrente (AC/PC) maior ou igual que 1,50, acima do habitualmente exigido, que seria maior do que 1,00. No entanto, esse requisito não se encontrava fundamentado no processo administrativo que instruiu a licitação, contrariando disposição do § 5º, do Art. 31 da Lei 8.666/93, bem como o Acórdão nº. 4.606/2010, da 2ª Câmara do TCU;

f) O item 8.1.1.18 solicitou dos licitantes, para comprovação de boa situação financeira, que seu Índice de Endividamento Geral (PC+ELP/AT) fosse menor ou igual a 0,50, exigência desarrazoada uma vez que inferior a 1,00 atenderia o prescrito na legislação. Mais uma vez, o ditame não se encontrava fundamentado no processo administrativo que instruiu a licitação, contrariando disposição do § 5º, do Art. 31 da Lei 8.666/93, bem como do Acórdão nº. 434/2010, da 2ª Câmara do TCU; e

g) No item 8.1.19, a Administração Municipal exigiu que o Capital da empresa licitante fosse registrado e inteiramente integralizado até a data de abertura dos envelopes. Tal situação não se encontra disciplinada na Lei 8.666/93, que somente faz referência a patrimônio líquido ou

a capital social, conforme Acórdãos nº 808/2003, 1.871/2005, 1.898/2006, 113/2009 e 2.829/2009, todos do Plenário do TCU.

Diante do exposto, evidenciou-se que o Edital da Concorrência Pública nº 001/2014/SMS continha Cláusulas em desacordo com os normativos aplicados a Lei de Licitações, que terminaram prejudicando o atingimento de um dos seus principais objetivos, que é a isonomia, e por consequência, tornou impossível se afirmar que o município obteve a proposta mais vantajosa em razão de apenas a empresa BRAÇOS FORTES TRANSPORTES E CONSTRUÇÕES LTDA. – CNPJ nº 06.045.985/0001-58 ter participado e vencido o certame, com uma proposta no valor de R\$ 3.528.075,31.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por intermédio do Ofício GAB/PMT nº. 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“No que diz respeito a cobrança de recolhimento de quantia para a obtenção do edital, reportamo-nos, em reiteração, ao quanto contido em item precedente relativo à mesma matéria, enfatizando que a irregularidade da cobrança foi sanada desde 2015, conforme consignado no próprio Relatório Preliminar.*

*Quanto ao item 4.2 do edital, temos que não ocorreu a apregoada violação à legislação e, por consequência, restrição à competitividade. É que não há no art. 33 da Lei 8.666/93, em quaisquer dos seus incisos e parágrafos, exigência de que a restrição à participação de empresas sob o regime de consórcio deve estar motivada no processo administrativo que instruiu a concorrência, daí porque inexistente a apregoada contrariedade ao mencionado dispositivo e, por consequência, à competitividade na Concorrência Pública nº 001/2014.*

*No que concerne ao item 8.1.7 do edital, ressaltamos que o alvará de funcionamento diz respeito e condiciona o próprio exercício por uma empresa da atividade empresarial. Em verdade, o que veda o art.30, § 5º, da Lei 8666/93, é a exigência de atividade ou de aptidão “com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos”, o que não ocorreu no caso analisado, visto que nem de longe o edital contém a exigência vedada na legislação. Ademais, entender que a exigência de alvará de funcionamento constitui, por si só, fator capaz de inibir a participação na licitação, restringindo a competitividade, significa conceber a participação em certames licitatórios de empresas despidas da mais básica condição de funcionamento, vale dizer, de exercício de atividades empresariais.*

*Por outro lado, reconhecemos o equívoco contido no item 8.1.12 do edital, ponderando, entretanto, no sentido de que a exigência de visita ao local da obra decorreu do excesso de cautela e zelo da Administração, porém que em hipótese restringiu a competitividade no caso concreto, tanto que sequer houve impugnação ao edital, a demonstrar que não ocorreu desistência por parte de eventuais interessados, em decorrência da exigência específica. De todo modo, providências serão adotadas para evitar tal falha nos certames vindouros.*

*Finalmente, ratifica-se o contido na manifestação acima quanto aos apontamentos referentes aos itens 8.1.1.17, 8.1.1.18 e 8.1.1.19 do edital, salientando que as falhas apontadas não se repetirão nas licitações futuras. ”*

## **Análise do Controle Interno**

Nesta constatação, a ação da CGU/BA ficou adstrita em analisar o edital em tese, na fase administrativa interna da licitação antes da publicação do mesmo. Verificando se a Administração Municipal observou os normativos que disciplinam a aplicação da Lei 8.666/93 (principalmente a jurisprudência do TCU) na formalização objetiva dos itens que compuseram o instrumento convocatório.

Assim, a análise não levou em conta, nesse momento, a ação ou omissão de terceiros interessados ou não com o objeto do edital (cidadãos, licitantes ou pessoas jurídicas de direito público ou privado), visto que não poderiam se manifestar sobre as disposições e critérios estabelecidos no Edital da CP nº 001/2014/SMS. Pois, supostamente, era documento interno à Administração Municipal e que só passaria a produzir os seus efeitos perante terceiros a partir de sua publicação.

E considerando que ao TCU compete o poder regulamentar de expedir **atos normativos** (acórdãos, decisões normativas, instruções normativas e etc.) sobre matéria de sua competência, e que obriga o seu cumprimento daqueles que lhes estão jurisdicionados - no caso em exame, gestor de recursos oriundos do Governo Federal -, conforme estabelecido no Art. 2º, da Resolução – TCU nº 246/11.

Desta forma, tecemos as seguintes considerações para o arrazoado ajeitado pela Administração Municipal:

a) Em relação à cobrança desmedida para aquisição do edital não houve controvérsia, uma vez que a Administração Municipal reconheceu que já adotou procedimento para sanar essa situação a partir de 2015, em que pese o edital em comento tenha sido adotado no exercício de 2014.

b) No tocante ao item 4.2 do edital, de fato, o Art. 33 da Lei 8.666/93 não explicita literalmente a proibição de participação de empresas reunidas em consórcio, bem como a necessidade de sua motivação. Contudo, o legislador aventou a possibilidade de proibição quando inicia o artigo com “**Quando permitida na licitação a participação ...**”, em consonância com a restrição do item 4.2 do edital elaborado pela Administração.

Por outro lado, a necessidade de motivação do Ato Administrativo se encontra regulamentada nos atos normativos emanados do órgão competente, no caso, o TCU nos Acórdãos nº.1.636/2007 – Plenário, 1.316/2010, 1.102/2009 e 3.654/2012, para os quais não houve manifesto da Administração.

Registre-se que no Acórdão nº 1.316/2010 da 1ª Câmara, na análise de mérito, o TCU expôs o seguinte enunciado:

*“27. Em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não*

*teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio.”*

E que também, no item 9.3.3.1, do Acórdão nº 1.636/2007, o TCU emitiu o seguinte pronunciamento:

*“9.3.3.1 Caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.”*

c) Em relação ao item 8.1.7 do edital, mais uma vez, a Administração Municipal se omitiu quanto ao entendimento emanado pelo TCU para a questão, por intermédio do Acórdão nº 2.194/2007 – Plenário, que assim dispõe:

*“9.2.1. no caso de contratação de empresa de fora do Distrito Federal, a qual tenha que instalar posto de atendimento nas dependências do GAP para poder prestar o objeto do contrato, como, por exemplo, o fornecimento de bilhetes de passagens aéreas, limite-se a exigir a inscrição da licitante vencedora do certame no Fisco local, concedendo-lhe o prazo necessário para realizar tal inscrição, abstendo-se de exigir, nessa situação, alvará de funcionamento como critério de qualificação técnica das licitantes.”*

Depreende-se da situação analisada pelo TCU que o alvará de funcionamento deve ser exigido do licitante que se sagrar vencedor da licitação, porém, não caberia solicitá-lo como documento de qualificação técnica dos licitantes no momento da habilitação, em conformidade com o disposto no Art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993.

O entendimento do TCU para a situação é perfeitamente factível com a argumentação sustentada pela Prefeitura, pois não impediria o exercício do Poder de Polícia da Administração Municipal, previsto no Art. 145, II da CF, e, ainda evitaria o pressuposto da “participação em certames licitatórios de empresas despidas da mais básica condição de funcionamento” ventilada pela Administração. Uma vez que apenas posterga a exigência do alvará de funcionamento do licitante vencedor para um momento posterior à habilitação dos licitantes.

Se procedesse dessa forma, o edital elaborado pela Administração Municipal teria estendido o princípio da isonomia a todos os licitantes, independentemente da localização das empresas.

d) No tocante às ocorrências das alíneas d, e, f e g da constatação, respectivamente, relacionadas aos itens 8.1.12, 8.1.17, 8.1.18 e 8.1.19 do Edital da CP nº 001/2014/SMS, a Administração Municipal reconheceu os equívocos cometidos.

Reitera-se o pronunciamento do primeiro parágrafo, no qual se apontou o momento temporal que limitou a análise da CGU/BA. Assim, não se sustenta a argumentação de que os “*equívocos*” no edital não restringiram a competitividade no caso concreto. Na fase interna da licitação, não há que se falar de licitantes, impugnação ou desistência de interessados.

As questões levantadas tratam das medidas acauteladoras previstas no parágrafo único, do Art. 38 da Lei 8.666/93, que deveriam ter sido tomadas pela Administração Municipal no

sentido de evitar que o edital a ser lançado contivesse alguma disposição que restringisse o caráter competitivo do certame.

## 2.2.2. Transferência irregular de recursos da conta corrente do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014 para a conta corrente da Prefeitura Municipal.

### Fato

Do exame da movimentação financeira da conta corrente nº 16746-0, do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014 (Banco do Brasil, agência 2783-9), verificou-se que a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA realizou transferências na conta corrente que não corresponderam a pagamento por serviços executados pela empresa contratada para a execução da obra, pois não estão respaldadas por processos de pagamento que as validem:

*Quadro – Transferências sem respaldo de pagamento*

<b>Data</b>	<b>Transferência indevida (R\$)</b>	<b>Devolução (R\$)</b>	<b>Período sem aplicação</b>
09.01.2015	70.000,00		
10.02.2015		70.000,00	68 dias
31.03.2015	262.000,00		
06.04.2015		262.000,00	06 dias
10.04.2015	74.300,00		
30.04.2015		74.300,00	20 dias
29.05.2015	64.000,00		
11.06.2015		64.000,00	13 dias
11.06.2015	157.500,00		
24.12.2015		26.300,00	-
12.02.2016		50.000,00	-
19.02.2016		1.000,00	-
11.05.2016		35.000,00	-
20.05.2016		10.000,00	-
<b>TOTAL</b>	<b>627.800,00</b>	<b>592.600,00</b>	-
<b>SALDO</b>	<b>35.200,00</b>	-	

Fonte: Extrato da conta corrente nº 16746-0.

Em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 09, de 12 de julho de 2016, na qual solicitou-se justificativas para os lançamentos acima destacados na conta corrente do Termo de Compromisso em exame, a Administração Municipal apresentou o seguinte arrazoado:

*“Os lançamentos objeto do apontamento deste item, decorreram de transferências feitas equivocadamente pela tesouraria o que, contudo, tão logo eram constatados tais equívocos, os valores eram repostos à sua conta de origem.*

*Ademais, não se configurou qualquer dano, sequelas ou prejuízo a serem reparados ficaram translúcidos, conforme acima exposto, que não se caracterizou e nem houve dolo nem má fé e sim equívocos que foram reparados. ”*

Mesmo havendo a devolução parcial dos recursos, ainda falta a ser restituído o valor de R\$ 35.200,00 à conta corrente do objeto em exame. A situação anteriormente descrita contraria obrigação estabelecida no item IV, do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014, que assim dispõe:

*“Utilizar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE/MEC exclusivamente no cumprimento do objeto pactuado, responsabilizando-se para que a movimentação dos recursos ocorra somente para o pagamento das despesas previstas neste Termo de Compromisso ou para aplicação financeira, devendo a movimentação realizar-se, restritivamente, por meio eletrônico, no qual seja devidamente identificada a titularidade das contas correntes de fornecedores e prestadores de serviços, beneficiários dos pagamentos realizados pelo município, sendo proibida a utilização de cheques, conforme dispões o Decreto nº. 7.507/2011.”*

Consequentemente, também deve ser devolvido à conta corrente nº 16746-0 do Termo de Compromisso, a rentabilidade do fundo de aplicação BB CP Admin. Supremo sobre os valores indevidamente transferidos ou que permaneceram na conta corrente sem aplicação, conforme período relacionado no quadro a seguir:

*Quadro – Valores não aplicados do Termo de Compromisso*

<b>Valor(R\$)</b>	<b>Período</b>	<b>Descrição</b>
70.000,00	09.01.2015 a 10.02.2015	Transferência à prefeitura
262.000,00	31.03.2015 a 06.04.2015	Transferência à prefeitura
74.300,00	10.04.2015 a 30.04.2015	Transferência à prefeitura
187.700,00	10.04.2015 a 30.04.2015	Saldo na conta não aplicado
262.000,00	30.04.2015 a 29.05.2015	Saldo na conta não aplicado
64.000,00	29.05.2015 a 11.06.2015	Transferência à prefeitura
198.000,00	29.05.2015 a 03.06.2015	Saldo na conta não aplicado
157.500,00	11.06.2015 a 24.12.2015	Transferência à prefeitura
131.200,00	24.12.2015 a 12.02.2016	Saldo com a prefeitura
81.200,00	12.02.2016 a 19.02.2016	Saldo com a prefeitura
80.200,00	19.02.2016 a 11.05.2016	Saldo com a prefeitura
45.200,00	11.05.2016 a 20.05.2016	Saldo com a prefeitura
35.200,00	20.05.2016 até a devolução	Saldo com a prefeitura

Fonte: Extrato da conta corrente nº 16746-0.

Desta forma, fica evidenciado que houve falhas na gestão financeira dos recursos do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014 no período examinado.

Questionada sobre o assunto no Relatório Preliminar, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação, por intermédio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016:

*“Os valores objeto do apontamento foram integralmente devolvidos à conta corrente nº 16.746-0 e concomitantemente à conta de aplicação.*

*Conforme constatado por esta CGU, inicialmente efetuamos o recolhimento que atingiu o valor de R\$ 592.600,00 e em 08.07.2016 recolhemos o valor de R\$ 35.200,00, sendo que, nesta mesma data, também foi transferido para a conta de aplicação, conforme extratos anexos.*

*Concluimos por afirmar que, via Banco do Brasil S/A, apuramos a rentabilidade, considerando os índices de aplicação BB CP Admin. Supremo, que atingiu o montante de R\$ 19.952,43, conforme planilha anexa (Vide DOC 09).”*

Com base na resposta e documentação em anexo apresentada pela Prefeitura, verificou-se que a falha apontada foi sanada.

### **3. Conclusão**

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos transferidos pelo FNDE à Prefeitura Municipal de Teolândia/BA para execução do objeto fiscalizado:

- a) Insuficiência de informações técnicas preliminares para análise e aprovação do projeto básico do Termo de Compromisso PAR2 nº 30.168/2014 pelo FNDE;
- b) Ocorrência de restrição à competitividade na Concorrência Pública nº 001/2014 para consecução do objeto do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014; e
- c) Transferência irregular de recursos da conta corrente do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014 para a conta corrente da Prefeitura Municipal (fato sanado pela Prefeitura).

**Ordem de Serviço:** 201602409

**Município/UF:** Teolândia/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

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

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 105.659,16

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de julho de 2016 sobre a aplicação dos recursos destinados ao combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, repassados ao Município de Teolândia/BA.

A ação fiscalizada destina-se a verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados ao município, especificamente quanto à vigilância ambiental, controle de doenças, imunizações, sistemas de informação, supervisão, educação em saúde, comunicação e mobilização social na área de vigilância em saúde, com recursos do bloco de Vigilância em Saúde.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município, pelo Ministério da Saúde, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

**2.1.1. Os recursos públicos federais destinados ao Bloco Vigilância em Saúde não foram mantidos em conta específica aberta para este fim.**

#### Fato

Segundo informações obtidas junto ao setor financeiro da Prefeitura Municipal de Teolândia/BA, todos os recursos da área de saúde são movimentados em uma única conta (Bradesco, ag. 3668, C/C 0002929-7 do Fundo Municipal de Saúde – FMS). Os recursos são transferidos das contas do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal para o Bradesco, única instituição bancária existente no âmbito do município. Tal atitude contraria os termos da

Portaria GM/MS nº 204/2007, onde no artigo 5º determina que os recursos federais que compõem cada bloco de investimento, entre eles o da Vigilância em Saúde, deverão ser transferidos para uma conta única e específica para cada bloco.

Como os recursos de todos os blocos da área de saúde (Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS e Investimentos na Rede de Serviços de Saúde) são movimentados pelo município em uma única conta, restou prejudicada a análise se o gestor vem aplicando, de forma tempestiva, os recursos financeiros destinados ao Bloco Vigilância em Saúde.

Como a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA não possui, ao menos, um controle contábil de gerenciamento desses recursos, atestado mediante entrevista com servidor da área, não foi possível, diante da quantidade de recursos que envolvem todos os blocos de financiamento, identificar a movimentação dos valores referentes ao Bloco Vigilância em Saúde.

Tomando por base o período objeto de exame, os recursos repassados para o Bloco Vigilância em Saúde corresponderam aos valores de R\$ 107.439,47 (exercício de 2015) e R\$ 59.217,42 (janeiro a junho/2016). Como as despesas apresentadas, referentes ao mesmo período, corresponderam respectivamente a R\$ 79.630,60 e R\$ 26.028,56, não foi possível identificar se os valores restantes não utilizados (R\$ 27.808,87 para o exercício de 2015 e R\$ 33.188,86 para o exercício de 2016) encontravam-se aplicados em conta investimento e/ou poupança ou foram executados em finalidade diversa da recomendada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“Doravante todas as despesas inerentes aos recursos destinados aos Blocos da área da Saúde serão rigorosamente pagas através da Caixa Econômica Federal, com as titularidades próprias e específicas, assim como aquelas destinadas aos valores referentes ao Bloco Vigilância em Saúde.*

*Só os recursos destinados ao pagamento de pessoal é que serão transferidos para o Banco Bradesco S/A, nesta cidade de Teolândia.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em sua justificativa o município concorda com o fato registrado pela equipe de fiscalização da CGU, comprometendo-se em tomar as providências cabíveis no sentido de minimizar o problema.

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. Produtos adquiridos com recursos públicos federais e fora da atividade-fim de combate ao Aedes Aegypti.**

#### **Fato**

Por meio dos Processos de Pagamento nº 03 e 04, de 08 de janeiro de 2015, o município adquiriu na empresa V. Andrade dos Santos – ME, CNPJ nº 08.569.457/0001-23, diversos materiais com recursos repassados pelo Ministério da Saúde, no valor de R\$ 19.999,00. Estes recursos fazem parte do valor total de R\$ 105.659,16 destinados pela Prefeitura, no período de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, para o combate ao mosquito Aedes Aegypti no município.

Conforme o artigo 6º da Portaria GM/MS nº 204/2007, os recursos relativos a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços relacionados ao próprio bloco. A Portaria GM/MS nº 1378/2013, no artigo 11, item XV, traz de forma mais específica quais os insumos que estrategicamente devem ser providos no âmbito da competência dos municípios. No entanto, constatou-se que os produtos adquiridos da referida empresa não guardam conformidade com a legislação em referência, tendo em vista tratar-se em sua grande maioria de materiais de escritório, como armários, mesas e cadeiras.

Mediante inspeção física, constatou-se que os materiais adquiridos pela Prefeitura não foram alocados em ações precípuas de combate à dengue, posto que localizados em setores não condizentes com essas ações, como os encontrados, por exemplo, na casa dos médicos cubanos participantes do Programa Mais Médicos (televisores) e em setores burocráticos da Secretaria Municipal de Saúde. Registre-se ainda que as TVs encontradas apresentavam marca/modelo diferentes das constantes da Nota Fiscal (Samsung ao invés de Panasonic).

Diante do quadro atual em que se encontra a disseminação das doenças provenientes do mosquito Aedes Aegypti e dos poucos recursos que os municípios dispõem para o seu combate, torna-se imperioso que o uso desses recursos por parte dos agentes públicos seja direcionado exclusivamente para as ações de enfrentamento ao Aedes Aegypti.

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

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“Sem dúvida o apontamento procede. Contudo, cabe ressaltar que houve de nossa parte escusável equívoco de interpretação relativa à aplicação dos recursos, na medida em que*

*assentamos a conduta no entendimento que ao adquirirmos materiais destinados à atividade-meio da própria Secretaria de Saúde, não estaríamos incorrendo em falha, visto que sem o regular e necessário funcionamento da atividade-meio não atingiríamos os objetivos fins. Em outras circunstâncias, também direcionamos recursos outros para atender o combate ao mosquito do Aedes Aegypti, conforme pode ser constatado por esta fiscalização.*

*Quanto a citação referente à marca e modelo diferentes daquelas TVs, ainda que a troca de marca tenha beneficiado o Município, por tratar-se de exemplar e marca mais caros do que as citadas, solicitamos à empresa fornecedora a troca do produto para aquele licitado.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em sua justificativa o município concorda com o fato registrado pela equipe de fiscalização da CGU, não apresentando fatos novos que pudessem levar à eliminação da presente constatação.

#### **2.2.2. Sistema de Insumos Estratégicos (SIES) não estava sendo utilizado pelo município.**

##### **Fato**

Conforme Ofício nº 18/2016 e mediante verificação “in loco”, constatou-se que a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA não utilizou o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde – SIES, contrariando o Inciso V, Art. 11, da Portaria GM/MS nº 1378/2013.

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

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“Informamos que não utilizamos o SIES para solicitação do larvicida, pois a responsabilidade de treinamento e liberação para utilização do sistema é do Núcleo Regional de Saúde Sul (antiga DIRES) que nunca treinou o município para o referido item, logo o município não pode ser responsabilizado por uma ação pertinente a este Ente.*

*Estamos aguardando que NRS/SUL realize treinamento e liberação para utilizarmos o sistema.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em sua justificativa o município confirmou a não utilização do SIES, informando que está aguardando a sua liberação e treinamento por parte do Governo do Estado que seria o responsável pelo referido sistema.

#### **2.2.3. Perda de insumos fornecidos pela Secretaria Estadual de Saúde.**

## **Fato**

Mediante análise da planilha de movimentação de estoque, constatou-se que houve perda de 530 gramas do larvicida Temefhós. Conforme Ofício nº 24/2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA justificou o ocorrido devido à perda de validade e substituição do mesmo por outro inseticida, o Piryproxyfen.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“Conforme justificado quando da fiscalização desta CGU, a perda referente ao larvicida Temefhós foi devida à substituição do mesmo por outro larvicida, o Piryproxyfen (realizada verificação IN LOCO), substituição essa feita pelo Ministério da Saúde, logo o município não poderia utilizar o Temefhós.”*

## **Análise do Controle Interno**

O município confirmou a perda de larvicida pelos motivos anteriormente expostos.

## **3. Conclusão**

Diante dos fatos analisados, verificou-se as seguintes irregularidades relacionadas à aplicação dos recursos federais destinados ao Município de Teolândia/BA, para o combate ao *Aedes Aegypti*:

- Os recursos públicos federais destinados ao Bloco Vigilância em Saúde não foram mantidos em conta específica;
- Produtos adquiridos com recursos públicos federais e fora da atividade-fim de combate ao *Aedes Aegypti*;
- Sistema de Insumos Estratégicos (SIES) não estava sendo utilizado pelo município; e
- Perda de insumos fornecidos pela Secretaria Estadual de Saúde.

**Ordem de Serviço:** 201602019

**Município/UF:** Teolândia/BA

**Órgão:** MINISTERIO DO TURISMO

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 772743

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

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.509.568,70

## 1. Introdução

A presente ação de controle teve como objetivo a fiscalização no Contrato de Repasse nº 389.890-86/2012, celebrado entre Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA, tendo como objeto a implantação da Praça de Eventos do município. O termo foi celebrado em 12 de novembro de 2012, no montante de R\$ 1.509.568,70.

As atividades de campo foram realizadas no período de 11 a 15 de julho de 2016, onde foram efetuadas análises relacionadas à verificação do cronograma das obras, à verificação de eventual superfaturamento de serviços, de eventual sobrepreço, de regularidade da licitação e de verificação da qualidade dos serviços executados.

## 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. Atrasos injustificados na execução da obra e nos pagamentos à empresa contratada para a construção da Praça de Eventos de Teolândia, causando a não conclusão do empreendimento e sua não disponibilização para a população.**

#### Fato

A Prefeitura Municipal de Teolândia/BA celebrou o Contrato de Repasse nº 389.890-86/2012 (SIAFI nº 772743) com o Ministério do Turismo, tendo como objeto a implantação da Praça de Eventos do município. A referida avença, no montante de R\$ 1.509.568,70, foi assinada em 12 de novembro de 2012.

Para a execução da obra relativa ao convênio, a Prefeitura de Teolândia promoveu a Concorrência Pública nº 01/2013, realizada em 31 de janeiro de 2014, tendo como vencedora a empresa Antônio Adilton Construtora Ltda. – EPP (CNPJ nº 10.987.414/0001-00, nome

fantasia Construtora Ribeiro Queiroz), com proposta no valor de R\$ 1.508.546,05, avençada por meio do Contrato nº 035/2014.

A obra encontra-se atrasada em seu prazo de entrega, com aproximadamente 50% de execução ao longo desse período de dois anos e meio, considerando o prazo previsto de 180 dias para sua conclusão, além de estar praticamente paralisada quando da fiscalização desta CGU.

Por consequência, a vigência final do aludido convênio já sofreu três aditamentos, inicialmente definida como 30 de novembro de 2014, e atualmente prevista como 31 de agosto de 2017. O mesmo número de aditivos foi celebrado no contrato com a empresa.

Sobre o atraso da obra, constatou-se uma série injustificada de lapsos temporais entre a autorização para o começo da obra e seu efetivo início, longas pausas na realização de serviços e, principalmente, o atraso no pagamento após a realização das medições prejudicou – e ainda prejudica, a disponibilização do equipamento para a população.

A equipe de fiscalização realizou a cronologia dos atrasos na obra de construção da praça de eventos de Teolândia, abaixo explicitada.

**a) Atraso no início da obra.**

A Ordem de Serviço autorizando o início da construção da praça de eventos foi emitida em 10 de fevereiro de 2014, mas o primeiro registro no diário de obras data apenas de 07 de maio de 2014. Foram praticamente quatro meses entre a autorização para se começar os trabalhos de construção e a realização de qualquer movimentação nesse sentido.

**b) Atrasos significativos e injustificados no pagamento à empresa vencedora do certame após a realização das medições.**

A primeira medição dos serviços realizados na obra aconteceu em 09 de junho de 2014, e o primeiro pagamento, no valor de R\$ 28.449,39, ocorreu em 24 de setembro de 2014, cerca de 3 meses e meio após o atesto da realização do serviço. Não há qualquer justificativa no processo para o atraso no pagamento, não havia pendências por parte da construtora que justificassem a não transferência do recurso para o contratado. Foram realizados, nessa etapa, apenas 1,88% dos serviços previstos. Vale ressaltar que no prazo em que a obra já deveria estar concluída foi realizado, e pago, apenas 1,88% dela.

A segunda medição aconteceu em 11 de novembro de 2014, e o pagamento, no valor de R\$ 184.424,26, ocorreu em 30 de janeiro de 2015, aproximadamente dois meses e meio após o atesto da realização do serviço. Novamente, não há justificativa no processo para o atraso no pagamento.

Já a terceira medição ocorreu em 16 de março de 2015, e o pagamento, no valor de R\$ 504.109,27, só foi concluído em 15 de abril de 2016, um ano e um mês após o ateste da efetiva realização dos serviços. Não há justificativa para um atraso tão significativo no repasse. Segundo a análise do processo, não havia nenhuma pendência por parte da construtora.

**c) Paralisações da obra.**

Entre 01 de setembro e 31 de outubro de 2014, ou seja, por quase dois meses, a obra ficou paralisada por dificuldade na contratação de mão-de-obra.

Entre 08 de abril e 25 de maio de 2015, também por dificuldade na contratação de mão-de-obra, a construção da praça de eventos ficou parada por mais de um mês e meio.

E, por último, entre 29 de junho de 2015 e 03 de junho de 2016, ou seja, por aproximadamente um ano, a obra ficou parada por que a construtora permaneceu no aguardo do repasse de recursos por parte do Ministério do Turismo – MTur para dar continuidade à obra. Nota-se que esse lapso temporal de paralisação da obra coincide com o não pagamento das etapas anteriores realizadas pela construtora.

Como consequência dos atrasos, causados tanto pelo Ministério quanto pela Construtora Ribeiro Queiroz, três Termos Aditivos de Prazo tiveram de ser firmados. Nos Termos Aditivos não constam as razões para a prorrogação da obra, o que descumpra as disposições do § 2º do Art. 55 da Lei nº 8.666/93. O prazo inicial para a entrega, previsto para 11 de agosto de 2014, já está prorrogado em mais de dois anos, e o percentual de execução da obra está em torno de 50%, o que causará a necessidade de pelo menos mais um Termo Aditivo de Prazo.

Vale ressaltar, no que se refere aos atrasos causados pela construtora, que o Contrato nº 035/2014 prevê, em sua Cláusula Décima, multa de 0,3% por dia até o 30º dia de atraso sobre o valor da parte da locação não realizada, e de 0,7% por dia, após o 30º dia de atraso. Entretanto, não se verificou avaliação da Prefeitura quanto aos atrasos provocados pela contratada, para fins de aplicação da sanção prevista em contrato.

Sobre o atraso nos pagamentos por falta de repasse de recursos pelo MTur, esta CGU verificou que o último repasse ocorreu em dezembro/2015, e que não havia nos autos do processo justificativas para o atraso – até superior a um ano, como acima mostrado – no pagamento à construtora.

Cumpra ressaltar que esses atrasos nos pagamentos são apontados pelas empresas do setor como um dos principais motivos para seu pouco interesse em participar nas licitações para a execução de obras com recursos disponibilizados através de Contratos de Repasse (no caso da construção da Praça de Eventos de Teolândia, apenas uma empresa participou efetivamente da licitação). No caso em tela, trata-se de uma obra de fácil realização para os padrões das empresas de engenharia (o maior percentual da construção refere-se a serviços de pavimentação), e numa localização de fácil acesso (às margens da BR-101, com diversos municípios de maior porte a menos de 150 km, como Itabuna, Valença, Santo Antônio de Jesus e Gandú).

Em entrevista com o preposto de uma das empresas que adquiriu o edital, mas não participou do certame, este respondeu que o que inviabiliza a participação é o fato de que, quando se trata de Contratos de Repasse com valor superior a R\$ 750.000,00, as medições levam meses, por vezes até mais de um ano, para serem pagas, mesmo após a visita do interveniente atestando a realização dos serviços.

Os longos atrasos injustificados de repasse dos recursos às empresas contratadas, mesmo após os serviços serem executados, as descapitaliza, o que cria grande dificuldade para o término das obras, causando atrasos no cumprimento dos cronogramas, diversos Termos Aditivos de Prazo, e mesmo a descontinuidade do serviço.

De todo o exposto, no caso da construção da Praça de Eventos de Teolândia, a obra está praticamente paralisada, sem indícios de que o percentual de aproximadamente 50% que ainda falta ser executado efetivamente seja feito a curto prazo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

#### ***“A) Atraso no início da obra.***

**Manifestação** - A Ordem de Serviço foi emitida pelo Município em 10/01/2014, porém a Caixa Econômica Federal só autoriza o início das obras de Convênios e Contratos de Repasse após a conta do Convênio receber recursos do cedente. Ainda assim, a Empresa responsável pela execução das obras resolveu por conta própria iniciá-las em 07/05/2014. A prefeitura atestou através do Boletim Medição nº 01, datado de 09/06/2014, porém o Ministério do Turismo só repassou recursos para a conta do Convênio em 08/09/2014 (conforme espelho do SICONV anexo), ou seja, oito meses depois da assinatura do Contrato assinado em 03/02/2014 (**Vide DOC 10**).

#### ***B) Atrasos no pagamento à Empresa vencedora do certame após a realização das medições.***

**Manifestação** - Conforme descrito no item anterior, a prefeitura atestou a medição através do BM 01 de 09/06/2014, porém os recursos só foram repassados pelo Ministério do Turismo em 08/09/2014, razão pela qual o primeiro pagamento só foi efetuado 16 dias após, levando-se em conta que o Convênio é operado pelo SICONV e para tanto passa por trâmites legais de inclusão de documentos nas diversas abas do programa anterior ao desbloqueio, o que demanda cerca de cinco dias, portanto cogita-se de atraso de apenas 11 dias, perfeitamente justificável e que não legitima o atraso por parte da empresa executora.

Considerando que o Município só recebeu recursos na conta do Convênio oito meses depois da ordem de serviço, no percentual de 1,88%, no valor de 28.449,39 (vinte e oito mil, quatrocentos e quarenta e nove reais e trinta e nove centavos), e levando em conta que o contrato previa um prazo de seis meses a contar da data de sua assinatura, o Município atribui o atraso referido no vosso relatório ao Ministério do Turismo que demorou a repassar os recursos.

Quanto à 2ª medição, realizada e atestada pela fiscalização do Município em 11/11/2014, assim como ocorreu no que tange ao primeiro repasse de recursos por parte do Ministério cedente, estes igualmente só foram depositados na conta do Convênio em 19/01/2015 (anexo espelho do SICONV – **Vide DOC 11**), dois meses depois, pelo que, adicionando-se o tempo relativo aos trâmites do SICONV, conforme descrito anteriormente, conclui-se que o “atraso”, em verdade, foi de cerca de seis dias.

Com relação ao terceiro pagamento, a prefeitura atestou em 16/03/2015, através do Boletim de medição nº 03, o valor de R\$ 504.109,27, porém, a exemplo dos repasses anteriores, houve um atraso muito maior por parte do Ministério do Turismo, que só repassou os recursos

*objeto da referida medição em 24/12/2015 (anexo espelho do SICONV), ou seja, nove meses e oito dias depois.*

*Em razão da fiscalização do Município identificar alguns problemas de degradação das calçadas, a prefeitura cobrou da Empresa que realizasse eventuais reparos. Sucede que, como a Empresa só efetuou os reparos nas calçadas dois meses depois, ou seja no mês de fevereiro de 2016 a Prefeitura Municipal liberou o pagamento da referida parcela. Portanto entendemos não ter havido qualquer atraso por parte desta administração municipal que tenha comprometido o cronograma físico ou financeiro da obra.*

### **C) Paralisação da Obra.**

**Manifestação** - *Neste tópico, enfatizamos que o atraso por parte do Ministério cedente, conforme descrito nos itens anteriores, foi o fundamental empecilho para a não conclusão da obra.*

### **D) Ausência de indicação nos Termos Aditivos da causa da prorrogação.**

**Manifestação** - *Reconhecemos, neste tópico, que os termos aditivos não expressam a causa da prorrogação, cuidando-se, entretanto, de vício de forma que não elide a constatação, demonstrada nos itens precedentes, de que não houve cumprimento com exatidão, notadamente no que tange ao lapso temporal, das obrigações a cargo do Ministério cedente, fato que, salvo melhor juízo, embora não se mostre capaz de eximir a responsabilidade do Município, atenua a culpa a partir do fato de que outros atores do convênio compartilharam os motivos determinantes da necessidade das prorrogações do prazo de conclusão.*

*Neste particular aspecto, cumpre registrar que o próprio Relatório Preliminar enfatiza que os aditivos se deram em consequência de atrasos tanto pela Caixa quanto pela Construtora, cuidando-se, portanto, de responsabilidade compartilhada, determinada por fatores impossíveis de ser superados pela Administração municipal.*

*Idênticas razões, referentes ao compartilhamento de responsabilidades pelo atraso, derivado de múltiplas razões determinantes, não propiciaram seara fértil para a aplicação das multas contratuais.*

*Quanto ao acesso ao SIAFI nº 772743, permitimo-nos discordar, pois o espelho das ordens bancárias (anexo **Vide DOC 12**) mostram os atrasos conforme já apontamos nos itens anteriores”.*

### **Análise do Controle Interno**

Em relação ao atraso no início das obras, o gestor afirma que este ocorreu por conta do atraso superior a oito meses no repasse por parte do Ministério do Turismo, juntando documentação que comprova sua justificativa. Ou seja, o atraso no início da obra não teria ocorrido por ação ou omissão do gestor, mas do cedente, no caso analisado, o Ministério do Turismo.

Quanto aos demais atrasos verificados entre a realização das medições e o pagamento à empresa contratada, o gestor informa que a alimentação do Sistema de Convênios – SICONV

ocasionou, em parte, o atraso. Os espelhos do sistema SICONV anexados na resposta do gestor mostram que a alimentação do sistema ocorreu de forma razoavelmente tempestiva, não sendo, portanto, o preenchimento dos dados no sistema a causa dos atrasos.

De fato, a empresa cumpria o seu papel na execução da obra e a Prefeitura cumpria o seu papel na alimentação do SICONV, mas o repasse ainda assim não era efetuado, como no caso da terceira medição, que levou um ano e um mês para ser paga.

Já sobre a paralisação da obra, o gestor justifica apenas o último e mais longo período de paralisação, entre 29 de junho de 2015 e 03 de junho de 2016, interrupção de aproximadamente um ano pela ausência de repasse por parte do Ministério do Turismo, apesar de a medição ter sido efetivamente realizada e o sistema SICONV corretamente preenchido. As demais paralisações, entre 01 de setembro e 31 de outubro de 2014, em que a obra ficou paralisada por dificuldade na contratação de mão-de-obra, e entre 08 de abril e 25 de maio de 2015, também por dificuldade na contratação de mão-de-obra são causadas pela empresa Antônio Adilton Construtora Ltda. – EPP (CNPJ nº 10.987.414/0001-00, nome fantasia Construtora Ribeiro Queiroz), contratada para a construção da Praça de Eventos de Teolândia.

Sobre a ausência de justificativas nos Termos Aditivos, o gestor concorda com o fato apontado pela fiscalização desta CGU. Sobre a aplicação de multas por atrasos previstas no contrato, alega que a responsabilidade compartilhada pela culpa no atraso entre a construtora e a Caixa Econômica Federal não ensejaria a sua aplicação.

Ratifica-se que são desarrazoados tão longos atrasos nos pagamentos. Desta forma, a aplicação do recurso público não gera o efetivo resultado esperado para a população, que é a entrega da Praça de Eventos de Teolândia no tempo previsto pelo Contrato de Repasse.

### **2.1.2. A construção da Praça de Eventos de Teolândia/BA está sendo executada em desacordo com o Plano de Trabalho e com o Projeto previsto no CR nº 389.890-86/2012.**

#### **Fato**

Na visita da equipe de fiscalização ao local da obra, foram verificadas diferenças entre o que está previsto no Projeto Básico da obra e o que está sendo efetivamente executado. O projeto aprovado está em desacordo com o que existe no local. Foi identificada a existência de uma rua no Projeto Básico que na verdade não existe, sendo o seu espaço ocupado por casas (ressalta-se que não estava previsto o calçamento em toda a extensão desta, somente na parte em que ela supostamente se conectaria com a área da praça de eventos). Há diferenças também em comprimentos laterais da área da praça de eventos, bem como na largura das ruas, que causaram execuções de serviços a maior do que o previsto em alguns locais e a menor em outros.

A diferença entre os quantitativos de materiais previstos no projeto e os efetivamente empregados não foi substancial.

Não há, na análise e aprovação do projeto, tampouco em alguma das quatro medições realizadas, qualquer menção da Caixa Econômica Federal – responsável por esses atos – à diferença entre o que está previsto no Plano de Trabalho e o que efetivamente existe e foi

empregado no local. A Caixa aprovou as medições, apesar de a execução não corresponder totalmente ao que estava previsto nas plantas do Projeto Básico.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“Realmente, durante a execução do projeto, como eventualmente em projetos viários acontecem divergências entre o projeto básico e a execução, foram detectadas as falhas apontadas no vosso relatório, no entanto foram preservados os serviços e os quantitativos aprovados pela Caixa Econômica Federal e licitado por esta prefeitura, que conforme relatório apresentado por essa Controladoria, diz não haver danos substanciais, a vista do aferido em campo por Técnico dessa CGU, juntamente com a equipe técnica desta prefeitura.*

*Informamos que um NOVO CADASTRO foi encaminhado ao Setor de Engenharia da Caixa Econômica Federal – GIGOV, com os elementos técnicos necessários à adequação do projeto, para análise e aprovação. Ressaltando mais uma vez que os serviços pré-aprovados e licitados foram preservados”.*

### **Análise do Controle Interno**

O gestor, em sua manifestação, concorda com o fato apontado, informando a adoção de providências para corrigi-lo.

## **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. Exigências indevidas no edital restringem a competitividade da Concorrência Pública nº 01/2013.**

#### **Fato**

A Prefeitura de Teolândia/BA realizou, com o intuito de contratar empresa para a construção da praça de eventos do município, a licitação na modalidade Concorrência Pública, de nº 01/2013, em 31 de janeiro de 2014. Os recursos financeiros foram disponibilizados através da celebração do Contrato de Repasse - CR nº 389.890-86/2012 com o Ministério do Turismo,

no valor de R\$ 1.479.377,33, com a contrapartida de R\$ 30.191,37, totalizando R\$ 1.509.568,70. A licitação foi vencida pela empresa Antônio Adilton Construtora Ltda. – EPP (nome fantasia Construtora Ribeiro Queiroz, CNPJ nº 10.987.414/0001-00), única participante do certame, com a proposta de R\$ 1.508.546,05.

A análise do processo licitatório identificou irregularidades, conforme disposto abaixo:

1) O ato convocatório prevê, em seu preâmbulo, a exigência do pagamento de R\$ 100 de taxas para a retirada do edital. De acordo com jurisprudência já pacífica do TCU, o recolhimento prévio de taxas ou emolumentos relativos ao fornecimento do edital e dos elementos constitutivos deve estar limitado ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica ou, quando for o caso, aos custos de utilização dos recursos de tecnologia da informação. Não há, no caso analisado, justificativa para tal cobrança, que inibe destarte a participação das empresas no certame.

Para corroborar o acima exposto, vale ressaltar que o edital prevê, em seu Anexo II, que o interessado em participar da licitação deve levar consigo CD ou pen drive para salvar as informações do referido instrumento. Vejamos o disposto no Acórdão nº 1453/2009 – Segunda Câmara do TCU:

*“[...]adote providências no sentido de não prever nos editais de licitação:*

*• Cobrança de taxas ou emolumentos além do valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida, tendo em vista o art. 32, § 5o, da Lei 8.666/1993”[...]*

2) O item 8.1.12 do edital exige a realização de visita técnica ao local da obra pelas empresas participantes do certame. Segundo o entendimento do TCU, a exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame (Acórdão nº 2.477/2009 – TCU Plenário). A visita técnica prévia só é cabível quando ela for essencial para o pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos, o que não se aplica à construção da praça de eventos, que não apresenta uma execução complexa. O contratante deve demonstrar, tecnicamente, que a exigência é necessária, pertinente e indispensável à correta execução do objeto licitado, de forma que a demanda não constitua restrição ao caráter competitivo do certame (Acórdão nº 571/2006 – TCU Segunda Câmara).

Vale destacar o disposto no Acórdão nº 1.174/2008 – TCU Plenário:

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

*questionamentos futuros que ensejem avencas técnicas ou financeiras com o órgão licitador”.*

Já o Acórdão nº 1.731/2008 – TCU Plenário estabelece que, a fim de ampliar a competitividade do certame, no caso em que seja necessária a visita técnica prévia, ela pode ser realizada por qualquer preposto da licitante, vedada a exigência da presença do responsável técnico da empresa.

De acordo com o Acórdão nº 874/2007 – TCU Segunda Câmara (Sumário), a exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, de que trata o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, ensejando a nulidade do procedimento.

Em suma, a vistoria tem cabimento, como requisito de habilitação, apenas quando for imprescindível que os potenciais interessados tenham conhecimento do local e das condições de execução do objeto licitado. No caso da Concorrência nº 01/2013, essa exigência é indevida, em função das peculiaridades da obra.

3) O item 8.1.17.1 do edital prevê que a empresa participante deve apresentar, para comprovar a sua boa situação financeira, através de seu balanço financeiro, um Índice de Liquidez Corrente maior ou igual a 1,5. De acordo com o Tribunal de Contas da União, essa exigência é indevida, pois o gestor só pode exigir Índice de Liquidez Corrente maior ou igual a 1, e não 50% a mais do que isso, como foi o caso da Concorrência nº 01/2013.

4) O edital da Concorrência nº 01/2013 exige, no item 8.1.19, a comprovação de Capital Social maior ou igual a 10% do valor estimado da contratação. No item 14.1, também faz a exigência da comprovação de garantia da proposta de 3% sobre o valor contratado. Essas exigências, cumulativamente exigidas, são vedadas, de acordo com o entendimento do TCU.

Vejamos o Acórdão nº 487/2007 – Plenário do citado órgão:

*“É ilegal a exigência simultânea, nos instrumentos convocatórios, de requisitos de capital social mínimo e garantias para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes”.*

Corroborando com o entendimento anterior, o Acórdão nº 2993/2009 – TCU Plenário dispõe:

*“[...] Abstenha-se de exigir capital social mínimo cumulado com garantia de proposta, em desacordo ao previsto no art. 31, § 2o, da Lei no 8.666/1993[...]”.*

5) O item 8.1.13 determinou, para o licitante não registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) do Estado da Bahia, que a Certidão de Registro e Quitação deveria apresentar o “visto” deste Conselho Estadual. Essa disposição infringe os termos do Acórdão nº 1.328/2010 – Plenário do TCU e Acórdão nº 1.117/2012, da 1ª Câmara do TCU.

6) O item 17.2 do edital restringiu a participação de empresas reunidas em consórcio, sem que essa proibição fosse motivada no processo administrativo que instruiu a concorrência, contrariando dessa forma, determinação do Art. 33, da Lei nº 8.666/93, bem como disposições dos Acórdãos TCU nº 1.636/2007 – Plenário, 1.316/2010 – 1ª Câmara, 1.102/2009 – 1ª Câmara e 3.654/2012 – 2ª Câmara.

Em suma, é vedado aos agentes públicos estabelecer condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Qualquer exigência impertinente ou irrelevante para o objeto do contrato que limite a competitividade está em desacordo com as disposições da Lei nº 8.666/93. Tais práticas de exigências indevidas inviabilizam a competição pela proposta mais vantajosa para a administração, que é o próprio objetivo principal da lei de licitações.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“No que diz respeito a cobrança de quantia para a obtenção do edital, reportamo-nos, em reiteração, ao quanto contido em itens precedentes relativos à mesma matéria, enfatizando que a irregularidade da cobrança foi sanada desde 2015, conforme consignado no próprio Relatório Preliminar.*

*Por outro lado, no que se refere ao equívoco contido no item 8.1.12 do edital, reportamo-nos às justificativas já formuladas em item precedente, mais precisamente na manifestação referente ao tópico **“Ocorrência de restrição à competitividade na Concorrência Pública nº 001/2014 para consecução do objeto do Termo de Compromisso PAR nº 30.168/2014”**, cujos termos ficam reiterados.*

*Finalmente, por idêntico motivo referente à Concorrência Pública nº 001/2014, vale dizer, por envolver matérias já objeto de apontamentos anteriores, por isto que prestadas as devidas justificativas, cumpre ratificar o conteúdo daquelas manifestações, no que tange aos apontamentos referentes aos itens 8.1.17.1, 8.1.19 e 8.1.13 e 17.2 do edital, salientando que as falhas apontadas não se repetirão nas licitações futuras”.*

Sobre a justificativa relativa ao segundo parágrafo (item 8.1.12), segue transcrição do trecho citado pelo gestor:

*“Por outro lado, reconhecemos o equívoco contido no item 8.1.12 do edital, ponderando, entretanto, no sentido de que a exigência de visita ao local da obra decorreu do excesso de cautela e zelo da Administração, porém que em hipótese restringiu a competitividade no caso concreto, tanto que sequer houve impugnação ao edital, a demonstrar que não ocorreu desistência por parte de eventuais interessados, em decorrência da exigência específica. De todo modo, providências serão adotadas para evitar tal falha nos certames vindouros.”*

Acerca dos itens 8.1.17.1 e 8.1.19, a manifestação do trecho é a mesma contida no último parágrafo (*“[...] as falhas apontadas não se repetirão nas licitações futuras”*).

Sobre o item 8.1.13, a manifestação não trata da falha, tendo em vista não ter sido apontada naquela licitação.

Por fim, segue transcrição do trecho citado pelo gestor como justificativa para o item 17.2:

*“[...] temos que não ocorreu a apregoada violação à legislação e, por consequência, restrição à competitividade. É que não há no art. 33 da Lei 8.666/93, em quaisquer dos seus incisos e parágrafos, exigência de que a restrição à participação de empresas sob o regime de consórcio deve estar motivada no processo administrativo que instruiu a concorrência, daí porque inexistente a apregoada contrariedade ao mencionado dispositivo e, por consequência, à competitividade na Concorrência Pública nº 001/2014.”*

### **Análise do Controle Interno**

À exceção da falha relativa ao item 17.2, o gestor, em sua manifestação, admite o fato constatado, informando adicionalmente que adotou providências no sentido de sanar as irregularidades citadas no relatório em licitações futuras.

Sobre o aludido item, de fato, o Art. 33 da Lei 8.666/93 não explicita literalmente a proibição de participação de empresas reunidas em consórcio, bem como a necessidade de sua motivação.

Entretanto, conforme citado na constatação, a necessidade de motivação do Ato Administrativo se encontra regulamentada nos atos normativos emanados pelo TCU, nos Acórdãos nº 1.636/2007 – Plenário, 1.316/2010, 1.102/2009 e 3.654/2012. Vale ressaltar o teor do item 9.3.3.1, do Acórdão nº 1.636/2007 – TCU Plenário:

*“9.3.3.1 Caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.”*

### **2.2.2. Defeitos na execução dos serviços de pavimentação em paralelepípedo e calçadas previstos na obra do CR nº 389.890-86/2012.**

#### **Fato**

A vistoria ao local do empreendimento identificou defeitos na execução dos serviços já medidos e pagos de pavimentação em paralelepípedo e de calçada em concreto, conforme o registro fotográfico a seguir:



Foto 1 – Desnível no calçamento em paralelepípedo. Teolândia/BA, 13 de julho de 2016.



Foto 2 – Buraco no calçamento em paralelepípedo. Teolândia/BA, 13 de julho de 2016.



Foto 3 – Desníveis no calçamento em paralelepípedo. Teolândia/BA, 13 de julho de 2016.

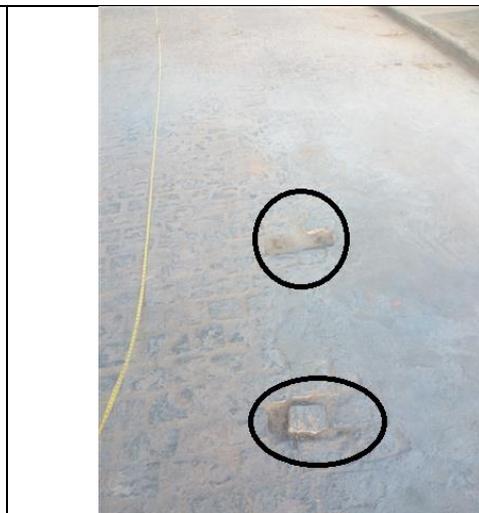


Foto 4 – Buracos no calçamento em paralelepípedo. Teolândia/BA, 13 de julho de 2016.



Foto 5 – Execução da calçada em desacordo com o previsto no Plano de Trabalho. Teolândia/BA, 13 de julho de 2016.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício GAB/PMT nº 170/2016, de 05 de setembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Teolândia/BA apresentou a seguinte manifestação:

*“No que se refere a identificação de pontos na pavimentação em paralelepípedo e calçadas com defeitos, de conformidade com o registro fotográfico, cumpre esclarecer que não derivam eles de falhas na execução, mas de natural deterioração causada tanto pelas chuvas quanto pela utilização da área pela população, notadamente por ambulantes, sendo certo que ali se realizam os festejos da Festa da Banana, evento popular tradicional do Município que atrai avantajado número de pessoas. Infelizmente a prefeitura não tem como evitar certos abusos, muito menos os desgastes naturalmente gerados pelas intempéries, porém providências estão sendo adotadas para a recuperação desses pequenos pontos que foram danificados”.*

## **Análise do Controle Interno**

O gestor, em sua manifestação, concorda com os fatos apontados pela fiscalização desta CGU, comprometendo-se em efetuar os reparos necessários.

## **3. Conclusão**

A presente ação de controle alcançou os seguintes resultados:

Quanto ao cronograma da obra, constatou-se atraso substancial em relação ao cronograma de 180 dias inicialmente previsto para a sua execução, sendo que seu início ocorreu em maio de 2014, e até o final dos trabalhos de campo (julho/2016) havia sido executado pouco mais de 50% dos serviços contratados.

Não se evidenciou sobrepreço nos serviços inicialmente contratados. Porém, verificou-se que a obra está sendo executada em desacordo com o projeto original, e que ainda não houve aprovação formal da alteração por parte da Caixa, mesmo após realizar vistorias para atesto das medições. Sendo assim, não foi possível avaliar se há sobrepreço oriundo de tais modificações, bem como superfaturamento, em que pese não ter sido observada diferença substancial no quantitativo dos serviços previsto e executado.

Com relação à licitação Concorrência nº 001/2013, adotada para contratação de empresa para execução do objeto, constatou-se exigências restritivas à competitividade em seu edital, as quais podem ter afastado possíveis interessados, tendo em vista que apenas uma empresa compareceu ao certame.

Por fim, sobre a qualidade dos serviços executados, verificou-se defeitos nos serviços já medidos e pagos de pavimentação em paralelepípedo e de calçada em concreto.

