

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V03º  
Ciclo

Número do Relatório: 201602531

## Sumário Executivo Humberto de Campos/MA

### Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12 a 16 de setembro de 2016 na sede do município, envolvendo a verificação da execução dos seguintes programas/ações:

- i) Programa 2030 - Educação Básica / Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae). 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.
- ii) Programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio Ao Transporte Escolar na Educação Básica. A ação fiscalizada destina-se a garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.
- iii) Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família. A Ação fiscalizada destina-se a promover ações de notificação, acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família, enfatizando-se a atuação do município e das Equipes de Saúde da Família - eSF.

iv) Verificação da Execução de recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde – FMS. A ação fiscalizada compreende a transferência regular e automática de recursos financeiros federais, na modalidade fundo a fundo, destinada ao financiamento da Atenção Básica, que propicia aos gestores do SUS a possibilidade de contar, no devido tempo, com recursos previamente pactuados para o cumprimento da programação de ações e serviços públicos de saúde em Atenção Básica.

v) Programa 2030 - Educação Básica / OE36 - complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. A ação fiscalizada destina-se a assegurar a participação da União, a título de complementação, na composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de forma a garantir, no âmbito dos Estados onde o valor per capita do Fundo encontrar-se abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano, o alcance desse valor mínimo nacional..

## Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	26189
<b>Índice de Pobreza:</b>	59,74
<b>PIB per Capita:</b>	2.765,29
<b>Eleitores:</b>	16086
<b>Área:</b>	2131

Fonte: Sítio do IBGE.

## Informações sobre a Execução da Fiscalização

**Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:**

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	3	45.509.597,53
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>3</b>	<b>45.509.597,53</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Execução Financeira da Atenção Básica	1	4.189.820,63
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	Não se Aplica
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>2</b>	<b>4.189.820,63</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>5</b>	<b>49.699.418,16</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10 de novembro 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

Os Resultados dos exames realizados encontram-se sintetizados logo abaixo.

No que se refere ao Programa de Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae), os resultados dos exames demonstraram a necessidade de melhorias: nos controles de recebimento e distribuição de alimentos; no planejamento da execução financeira dos recursos; na adoção em todas as escolas de infraestrutura adequada e atenção ao cardápio elaborado; na formalização de procedimento licitatório, em sua fase interna; e na atuação do CAE e profissionais nutricionistas.

Em relação ao Programa de Apoio Ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate), os resultados dos exames demonstraram que a Prefeitura atendeu apenas parcialmente às solicitações de fiscalização; que o serviço de transporte escolar não atende aos parâmetros estabelecidos pelo Código de Trânsito Brasileiro; e que o Conselho do Fundeb atua de forma deficiente acompanhamento e controle do Pnate.

Já no que tange ao Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), na Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família, verificou-se que as Unidades Básicas de Saúde não possuem condições mínimas de infraestrutura; que os profissionais integrantes das Equipes de Saúde da Família não cumprem com a jornada de trabalho de quarenta horas semanais constantes em contrato; que os agentes comunitários de saúde encontram com os salários atrasados; e que existe deficiência nos atendimentos realizados pelas Equipes, considerando que as famílias entrevistadas informaram que nunca foram convidadas para participarem de palestras e/ou reuniões, assim como algumas famílias também informaram que não recebem visitas dos agentes comunitários de saúde.

Ainda na esfera dos recursos vinculados à Saúde, mormente aos repassados ao Fundo Municipal de Saúde – FMS, tem-se que, de acordo com os resultados apresentados ao longo do relatório, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos à conta do Bloco de Atenção Básica não foi realizada de acordo com o determinado pela legislação vigente, uma vez que verificou-se a ocorrência das seguintes falhas: os recursos financeiros recebidos não foram movimentados, em sua totalidade, na conta específica da Atenção Básica; houve desvio de objeto na aplicação de recursos destinados à Atenção Básica, no montante de R\$ 330.434,47; não houve apresentação dos processos licitatórios que foram solicitados; não houve disponibilização de documentos usados para controlar entrada e

saída de insumos de saúde básica no depósito central do Centro de Saúde do Município de Humberto de Campos.

Por fim, no que se refere ao Programa de Educação Básica - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, os resultados dos exames apontaram irregularidades em processos licitatórios.

Nesse sentido verificou-se a contratação de empresas de fachada para realizar o transporte escolar no município. Além disso, as mesmas não possuíam capacidade técnica e operacional para realizar o transporte escolar. O gestor subcontratou integral e ilegalmente os serviços de transporte escolar. Constatou-se, ainda, superfaturamento estimado de R\$ 679.264,94 na prestação de serviços de transporte escolar. Ocorreram pagamentos no montante de R\$ 395.657,14 realizados a empresa de fachada por serviços de manutenção e fornecimento de peças/acessórios, cuja execução não restou comprovada. À revelia dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, registrou-se a contratação de empresas ligadas a gestores municipais. Averiguou-se a compra de 109 mil litros de gasolina, no valor de R\$ 387.012,79, cuja aplicação em ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica não foi comprovada. No âmbito de obras e reformas, levantaram-se irregularidades e não restou comprovado que os serviços correspondentes, no valor total de R\$ 949.023,37, tenham sido efetivamente prestados pelas empresas contratadas. A prefeitura não apresentou os documentos pertinentes a cada reforma ou obra, e as pessoas que trabalham nas escolas afirmaram que os serviços foram realizados por gente do próprio município. Apurou-se movimentação financeira em desacordo com o Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, com transferência de R\$ 130.000,00, da conta específica do Fundeb, para conta da prefeitura. A prefeitura contratou profissionais do magistério sem concurso público e não apresentou documentos que comprovassem a realização de processos seletivos para contratação temporária desses profissionais. Em relação ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, atestou-se que a prefeitura não capacitou os membros do conselho e não ofereceu infraestrutura necessária ao desempenho das funções do colegiado de que trata os artigos 24 e 27 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

**Ordem de Serviço:** 201601970

**Município/UF:** Humberto de Campos/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL HUMBERTODE CAMPOS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 1.450.416,00

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12 a 16 de setembro de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica / Ação 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae), no município de Humberto de Campos/MA.

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

Os exames tiveram como objetivo verificar o processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas da rede municipal de ensino, a regular oferta de alimentação nas escolas de acordo com a legislação do programa em vigor e a correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa, referente ao período de 2014 a 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. Preparo de alimentos sem atenção ao cardápio, em condições de risco à armazenagem de produtos e em instalações inadequadas.**

##### **Fato**

Por inspeção *in loco* realizada nas escolas municipais Antonio dos Santos Porto, Francisco Dinamácio, Santa Maria e Antonio Manoel Souza, foi verificado:

- a) Condições de armazenagem de produtos recebidos com risco imediato;
- b) Instalações inadequadas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente sem número de 10 de novembro de 2016, a unidade assim se manifestou:

“Com a finalidade de corrigir os problemas apontados, os gestores responsáveis serão convidados a fazer visitas às escolas no sentido de levantar detidamente as situações vistas pela CGU. Consideramos importante enfatizar que a CGU detectou problemas em apenas quatro escolas, situação que não deve ser desprezada na avaliação geral de execução do PNAE.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor considera a tomada de decisões futuras para saneamento 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. Execução financeira em desacordo com resolução do FNDE.**

#### **Fato**

De acordo com levantamento feito em documentos de comprovação de gastos de 2016, à conta de recursos do Pnae, foi constatado que a gestão municipal realizou, sem a devida fundamentação, pagamentos com despesas de exercício anterior, em violação ao Princípio da Anualidade orçamentária. Os gastos teriam sido os destacados a seguir.

Tab. 01 – Gastos com despesas de exercício anterior.

<b>FORNECEDOR</b>	<b>NF</b>	<b>DATA</b>	<b>R\$</b>	<b>PAGTO</b>
C.A.MAIA. SOARES	1281	31/12/2015	638,80	07/01/2016
C.A.MAIA. SOARES	1282	31/12/2015	4.922,85	07/01/2016
C.A.MAIA. SOARES	1284	31/12/2015	8.524,15	07/01/2016
C.A.MAIA. SOARES	1286	31/12/2015	162,15	07/01/2016

C.A.MAIA. SOARES	1285	31/12/2015	1.631,45	07/01/2016
C.A.MAIA. SOARES	1287	31/12/2015	602,68	07/01/2016
C.A.MAIA. SOARES	1283	31/12/2015	35.603,15	07/01/2016
C.A.MAIA. SOARES	1280	31/12/2015	29.922,75	07/01/2016
MAGNO FONTINELE DA CONCEICAO	1510221927	23/12/2015	8.475,00	12/01/2016
MARIA DA CONCEICAO NEVES SANTOS	1510218042	16/12/2015	3.507,00	12/01/2016
MARILENE FRAZAO CORREIA	1510221732	23/12/2015	120,00	12/01/2016
SEBASTIAO FERNANDES REIS	1510223138	29/12/2015	5.316,10	12/01/2016
JAKSON FURTADO BRUZACA	1510221719	23/12/2015	2.474,60	12/01/2016
MARIA DE JESUS MAIA DE OLIVEIRA	1510221866	23/12/2015	2.519,40	12/01/2016
ALDEIRES SOUSA MESQUITA	1510221882	23/12/2015	3.243,10	12/01/2016
IVANILDE CONSTANTINO SANTOS LISBOA	1510223153	29/12/2015	3.016,65	12/01/2016
LUIZ AUGUSTO SILVA DOS SANTOS	1510221648	23/12/2015	3.966,30	12/01/2016

**114.646,13**

Fonte: Comprovantes de gastos de 2016 disponibilizado pela Prefeitura

Importa informar que não havia saldo financeiro em 31 de dezembro de 2015 na conta vinculada ao Programa (agência 2972-6, conta corrente 32353-5, Banco do Brasil). Também não se verificou a existência de remanejamento de recursos financeiros de um exercício financeiro para outro, que pudesse justificar os referidos pagamentos. Também pelo aspecto operacional, de execução do Programa, as compras feitas no período acima não estariam conciliadas com as reais necessidades do funcionamento do Programa, uma vez que as aulas em 2016 teriam iniciado em 03 de fevereiro e em 2015, encerradas em 23 de dezembro.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente sem número de 10/11/2016, a unidade assim se manifestou:

“Em 2015 o FNDE fez as transferências legais fora do cronograma legalmente estabelecido. Conforme a CGU pode observar nos extratos do exercício, os aportes foram feitos em janeiro, março, abril, maio, junho, agosto, setembro, outubro e novembro, sendo o último no dia 06/11/2015. A Resolução FNDE 26/2013 estabelece no art. 38 que os recursos financeiros apurados na forma do inciso I deste artigo são transferidos pelo FNDE a cada EEx. em até dez parcelas (fevereiro a novembro) por ano, não podendo cada parcela ter cobertura inferior a vinte dias letivos. Facilmente se verifica o descompasso inicial dos repasses com o estabelecido na Resolução.

Em outro sentido informamos que na disciplina do PNAE não existe regra material que proíba o pagamento de despesas relacionadas ao exercício anterior. De acordo com a Resolução FNDE 26/2013, em situações atípicas de repasse de parcelas, como foi a situação, pode haver a reprogramação de saldos de um exercício para o outro, em patamares superiores a 30%.

Observamos, por final, que os valores destacados pela CGU na tabela acima são próximos aos repasses feitos em janeiro de 2015, pelo FNDE, não havendo porque prosperar a imputação de irregularidade.

## **Análise do Controle Interno**

O art. 38, VI da Resolução FNDE nº 26/2013 pontua que as transferências do FNDE ocorreriam entre fevereiro e novembro. Em janeiro de 2015 houve o repasse de valores, conforme extrato, por oito movimentações no dia 05 de janeiro, em R\$ 110.530,00.

A reprogramação de valores está prevista no art. 38, “a” da Resolução. Ocorre que sua eficácia está condicionada à ajuste com o FNDE, detalhe não demonstrado neste momento pelo gestor. O fato reflete falhas na programação da execução dos recursos do Programa.

### **2.2.2. Recebimento e distribuição de alimentos desprovidos de controles institucionalizados.**

#### **Fato**

Com vistas a atestar a confiabilidade dos controles adotados pela Administração, quanto às quantidades e tipos de alimentos recebidos e distribuídos, foi realizada inspeção “in loco” na cozinha central de preparo dos alimentos, depósito central e escolas.

Da verificação feita, foi constatada:

- a) ausência de designação formal e delimitação de competências e responsabilidade aos setores/profissionais envolvidos no processo de recebimento, preparo e distribuição de alimentos;
- b) adoção informal de controles, pela ausência de regulamentação específica com adoção de modelos e procedimentos padronizados;
- c) fragilidade e insuficiência de informações nos controles verificados, por ausência de datas de movimentação de recebimento de produtos.

O preparo e distribuição da merenda ocorrem de maneira unificada na cozinha central, no atendimento das escolas da zona urbana e parte da zona rural. Os alimentos, após chegaram no depósito único de recebimento dos produtos, realiza as atividades de distribuição de alimentos para a cozinha central e escolas da zona rural que realizam o próprio preparo da merenda.

Na vistoria feita na cozinha central, foram levantados todos os registros existentes de recebimento de produtos. Por outro lado, não foram apresentados controles de distribuição da merenda pronta para as escolas.

A análise dos registros apresentados envolveu os alimentos recebidos e períodos de recebimento, considerados o primeiro e últimas movimentação do exercício de 2015. Para 2016, o quadro informa o histórico de primeiro recebimento e último, até o momento em que a CGU teria feito a verificação *in loco* – 15 de setembro de 2016. Detalhes mais adiante.

Considerados os controles apresentados em comparação com produtos relacionados em notas fiscais de compras, podem-se extrair as seguintes considerações preliminares:

i) O fornecimento de alimentação escolar nos exercícios de 2015 e 2016 teria iniciado em 25 de fevereiro e 11 de março, respectivamente;

ii) Em 2015, o último recebimento de produtos para o preparo de alimentos teria ocorrido em 15 de dezembro;

iii) A lista de produtos recebidos pela cozinha central não são conciliáveis, totalmente, com produtos discriminados em notas fiscais que serviram de suporte à prestação de contas de uso dos recursos em 2016.

Os quadros a seguir ilustram os produtos recebidos pela cozinha central para preparo dos alimentos.

Pela relação levantada, não se verifica a existência de alimentos como frango caipira, carne, macaxeira, abóbora, vinagreira, polpa de frutas, cheiro verde, quiabo, maxixe, melancia, couve, pimentinha, alimentos que estão discriminados em notas fiscais de aquisição no âmbito do Programa em 2016.

	Forn. Início	Forn. Fim
Arroz	25/02	03/12
Feijão	10/03	01/12
Macarrão	10/03	01/12
Óleo	10/03	17/11
Sal	09/03	27/10
Achocolatado	25/02	14/12
Leite em pó	25/02	14/12
Açúcar	25/02	15/12
Biscoito	25/02	15/12
Sardinha	31/08	17/11
Cebola	25/02	19/11
Alho	25/02	15/12
Vinagre	09/03	27/10
Sazon carne	25/02	17/11
Sazon frango	25/02	12/06

	Forn. Início	Forn.Fim
Arroz	11/03	09/09
Feijão	11/03	16/08
Macarrão	11/03	09/09
Óleo	11/03	09/09
Sal	11/03	05/09
Achocolatado	11/03	09/09
Leite em pó	11/03	09/09
Açúcar	11/03	09/09
Biscoito	11/03	13/09
Sardinha	27/04	05/09
Cebola	11/03	09/09

	Alho	11/03	12/09
	Vinagre	11/03	13/07

A tabela a seguir apresenta relação de itens de compras que não aparecem nos controles de recebimento da Cozinha central.

Tab. 01 – Itens de notas fiscais sem comprovação de recebimento na Cozinha Central.

NF	DATA	R\$	DESCRIÇÃO
1510221927	23/12/2015	8.475,00	Vinagreira e polpa de frutas (800Kg)
1510218042	16/12/2015	3.507,00	Polpa de frutas (334Kg)
15102. 21732	23/12/2015	120,00	Cheiro verde (120unid)
1610001477	05/01/2016	186,00	Vinagreira (51unid) e Quiabo (30Kg)
1510223138	29/12/2015	5.316,10	Abóbora (548,50kg) e frango caipira (303,45)
1510221719	23/12/2015	2.474,60	Maxixe (76kg), Melancia (361Kg), Couve (35unid) e frango caipira (119,70Kg)
1510221866	23/12/2015	2.519,40	Franco caipira (193,80Kg)
1510221882	23/12/2015	3.243,10	Cheiro verde (151 unid), franco caip.(236,7kg) e pimentinha (3Kg)
1510223153	29/12/2015	3.016,65	Franco caipira (232,05Kg)
1510221648	23/12/2015	3.966,30	Franco caipira (305,10Kg)
1610001493	05/01/2016	2.265,25	Franco caipira (174,25Kg)
1610030262	10/03/2016	2.321,00	Carne bovina (124,50Kg) e macaxeira (32Kg)
1610030303	10/03/2016	2.364,70	Frango caipira (181,90Kg)
1610030278	10/03/2016	2.241,00	Carne bovina (124,50Kg)
1610030285	10/03/2016	4.550,00	Frango caipira (350Kg)
1610030294	10/03/2016	2.143,70	Frango caipira (164,90Kg)
1610050018	13/04/2016	1.441,00	Carne bovina (37Kg) e abóbora (236Kg)
1610050522	14/04/2016	237,50	Macaxeira (95Kg)
1610050066	13/04/2016	2.369,00	Carne bovina (103kg)
1610050056	13/04/2016	7.094,00	Vinagreira (94unid) e polpa de frutas (700Kg)
1610050506	14/04/2016	53,00	Vinagreira (53unid)
1610050486	14/04/2016	4.009,50	Frango caipira (267,30kg)
1610050491	14/04/2016	3.264,00	Frango caipira (217,60kg)
1610050496	14/04/2016	4.959,75	Frango caipira (330,65kg)
1610050079	13/04/2016	1.771,00	Carne bovina (77Kg)
1610050514	14/04/2016	307,50	Melancia (205Kg)
1610050008	13/04/2016	66,00	Maxixe (12kg)
1610050441	14/04/2016	6.474,25	Pimentinha(13kg), Frango caipira (393,55kg), Cheiro verde (493kg)
1610050098	13/04/2016	281,00	Macaxeira (64kg), Maxixe (22kg)
1610050470	14/04/2016	867,00	Frango caipira (57,80kg)
1610050896	14/04/2016	263,00	Cheiro verde (263unid)
1610069549	10/05/2016	1.540,00	Abóbora (248kg), Carne bovina (40kg)
1610068441	09/05/2016	859,90	Carne bovina(31,30kg), macaxeira (56,00)

1610068365	09/05/2016	2.139,00	Carne bovina (93kg)
1610068399	09/05/2016	7.256,25	Polpa de frutas (700kg), abóbora (102,50)
1610069535	10/05/2016	110,50	Vinagreira (50unid), Quiabo (11kg)
1610068272	09/05/2016	4.468,50	Frango caipira (297,90kg)
1610068354	09/05/2016	1.345,50	Carne bovina (58,50kg)
1610068420	09/05/2016	241,50	Melancia (161kg)
1610068261	09/05/2016	3.862,50	Frango caipira (243,90kg), Maxixe (10kg), Pimentinha(16,50kg), Maracujá (10kg)
1610068325	09/05/2016	4.845,00	Frango caipira (323kg)
1610068411	09/05/2016	464,25	Maxixe(30kg), vinagreira (208kg), abóbora (36,50kg)
1610069515	10/05/2016	1.473,00	Abóbora (450kg), Macaxeira(64kg), Quiabo(22kg), Vinagreira (67kg)
1610068302	09/05/2016	2.000,50	Frango caipira (103,70kg), Cheiro verde (445,00unid)
1610068337	09/05/2016	4.468,50	Frango caipira (297,90kg)
1610068320	09/05/2016	3.608,25	Frango caipira (240,55kg)
1610091463	07/06/2016	4.753,60	Carne bovina (170,70kg), Abóbora (331kg)
1610091761	07/06/2016	150,00	Macaxeira (60kg)
1610091434	07/06/2016	3.323,50	Carne bovina (144,50kg)
1610091845	07/06/2016	2.022,50	Abóbora(73kg), Vinagreira (285kg), Cheiro verde (70kg), Maxixe (150kg), Quiabo (120kg)
1610091782	07/06/2016	568,50	Quiabo (85kg), Abóbora (32kg), Cheiro verde (21kg)
1610091796	07/06/2016	5.481,00	Frango caipira (365,40kg)
1610091443	07/06/2016	1.380,00	Carne bovina (60kg)
1610091702	07/06/2016	281,00	Pimentinha(28,5kg), Maxixe (20kg)
1610091771	07/06/2016	82,00	Vinagreira (30kg), Cheiro verde (52unid)
1610091495	07/06/2016	250,00	Abóbora (100kg)
1610091384	07/06/2016	2.145,50	Maxixe (4kg), Quiabo (2kg), Macax. (138kg), Abób. (142kg), Vinag. (10unid), Fr. caipira (93,50kg)
1610091802	07/06/2016	4.887,00	Frango caipira (325,80kg)
1610091894	07/06/2016	4.462,50	Frango caipira (297,50kg)
1610091690	07/06/2016	206,00	Vinagreira (31kg), Abóbora (70kg)
1610091833	07/06/2016	1.377,00	Frango caipira (91,80kg)
1610091792	07/06/2016	142,50	Macaxeira (57kg)
1610091930	07/06/2016	3.631,50	Frango caipira (242,10kg)
1610091903	07/06/2016	7.000,00	Polpa de frutas (700kg)
1610091717	07/06/2016	5.553,50	Abóbora(59,00kg), Maxixe (144kg), Frango caipira (307,60kg)

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número de 10/11/2016, a unidade assim se manifestou: “O município de Humberto de Campos - Ma, possui uma Cozinha Industrial na sede do município, para atender os alunos da zona urbana, através do Programa de Alimentação Escolar-PNAE. A mesma é responsável pelo pré-preparo e preparo da Alimentação Escolar, seguindo um cardápio diário com as quantidades divididas por turno, referente a quantidade de alunos atendidos em cada escola. Depois de pronta a alimentação é acondicionada em caixas ou garrafas térmicas, com quantidade pré determinada por nutricionista e coordenação da

Cozinha Industrial e encaminhadas às escolas em carro baú fechado, exclusivo para transporte da Alimentação Escolar.

Abaixo o mapa de consumo diário e semanal por cardápio.

- **ACHOCOLATADO COM BISCOITO**

<b>INGREDIENTES</b>	<b>TOTAL</b>
Leite em pó	198pcts de 400g
Achocolatado	82kg

- **SUCO DE FRUTAS COM BISCOITO**

<b>INGREDIENTES</b>	<b>TOTAL</b>
Açúcar	86kg
Polpa de fruta	150kg
Biscoito Cream cracker	12 caixas c/ 20pcts

- **RISOTO DE FRANGO**

<b>INGREDIENTES</b>	<b>TOTAL</b>
Arroz	260kg
Frango	260kg
Abobora	85kg
Óleo	12L
Cebola	06kg
Sal	08kg
Maxixe	25kg
Quiabo	15kg
Colorau	44pcts de 100g

Cheiro verde	100mçs
Alho	3kg

- **BAIÃO DE TRÊS**

<b>INGREDIENTES</b>	<b>TOTAL</b>
Arroz	260kg
Feijão	80kg
Carne de boi	150kg
Cebola	06kg
Óleo	12L
Sal	10kg
Cheiro verde	100mçs
Colorau	44pcts de 100g
Alho	3kg

- **SOPA DE FEIJÃO E LEGUMES**

<b>INGREDIENTES</b>	<b>TOTAL</b>
Feijão	80kg
Abobora	85kg
Macaxeira	60kg
Macarrão	80kg
Maxixe	35kg
Quiabo	25kg
Carne moída	45kg

Cheiro verde	100mçs
Alho	04kg
Cebola	06kg
Sal	10kg
Colorau	44 pcts com 100g

- **MARIA ISABEL**

<b>INGREDIENTES</b>	<b>PER CAPITA/PESSOA</b>
Arroz	260kg
Carne de boi	150kg
Abobora	85kg
Cebola	06kg
Óleo	12l
Sal	10kg
Cheiro verde	100mçs
Colorau	44pcts de 100g
Alho	04kg

Em relação ao consumo das escolas, temos a situação seguinte.

<b>Escolas</b>	<b>Quantidade de alunos/refeição</b>
E.M Erondine Silva	Diariamente é servida na escola alimentação escolar para 381 alunos. Divididos em dois turnos.
E.M Sabino	Diariamente é servida na escola alimentação para 308 alunos. Divididos em dois turnos.
E.M Conceição	Diariamente é servida na escola alimentação para 108 alunos. Divididos em dois turnos.
E.M Paulo Freire	Diariamente é servida na escola refeição/alimentação para 355 alunos. Divididos em dois turnos.

J.I Turma da Mônica	Diariamente é servida na escola alimentação para 104 alunos. Divididos em dois turnos.
E.M Humberto de Campos	Diariamente é servida na escola alimentação para 265 alunos. Divididos em dois turnos.
E.M Adalberto Filho	Diariamente é servida na escola alimentação para 503 alunos do ensino regular. Divididos em dois turnos mat/vesp e para 76 alunos modalidade EJA turno Noturno.
E.M Bibiano	Diariamente é servida refeição/alimentação 350 alunos. Divididos em dois turnos mat/vesp.
E.M Zilda Maria	Diariamente é servida na escola alimentação para 514 alunos do ensino regular. Divididos em dois turnos mat/vesp e para 107 alunos modalidade EJA turno Noturno.
J.I Cebolinha	Diariamente é servida alimentação para 118 alunos. Divididos em dois turnos.
J.I Cirandinha	Diariamente é servida alimentação para 34 alunos, somente no turno matutino.
E.M Dulce Lopes	Diariamente é servida alimentação 135 alunos, divididos em dois turnos.
J.I Chapeuzinho Vermelho	Diariamente é servida alimentação para 219 alunos, divididos em dois turnos.
J.I Branca de Neve	Diariamente é servida alimentação escolar para 83 alunos. Divididos em dois turnos.
J.I Girassol	Diariamente é servida alimentação escolar para 97 alunos. Divididos em dois turnos.
E.M Santo Expedito	Diariamente é servida alimentação para 136 alunos. Divididos em dois turnos.
E.M Santa Rita	Diariamente é servida alimentação para 418 alunos. Divididos em três turnos.
E.M Lena Maria	Diariamente é servida alimentação escolar para 257 alunos do ensino regular mat/vesp e 79 alunos modalidade EJA noturno.

De fato, no aspecto controles padronizados o Município não está adequadamente estruturado, razão pela qual será demandado aos órgãos competentes que façam estudos para implantar rotina de controles de entrada/saída de produtos mais eficazes, com o objetivo de diminuir os riscos de perdas, contemplando os necessários ajustes para identificação das competências e responsabilidades nos procedimentos de recebimento e distribuição de produtos.

De antemão, após estudo rápido do assunto, verificamos a existência de recente Nota Técnica 5002/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE, cujo modelo de controle de estoque poderá ser adotado.

O Anexo I a este ESCLARECIMENTO apresenta os controles de recebimento de produtos contemplando aqueles relacionados na tabela 1 produzida pela CGU.”

### **Análise do Controle Interno**

Apesar de o gestor apresentar, neste momento, breve histórico de como é realizada a distribuição para diversas escolas, não apresenta controles contemporâneos à distribuição capazes de afastar o apontado – ausência de delimitação de competências e designação formal de servidores para o controle de recebimento dos produtos, e fragilidade e insuficiência de controles adotados, por ausência de rotinas e institucionalização de modelos e rotinas de verificação.

Todavia, ao final o gestor reconheceu o fato e sugere a adoção de medidas para regularização da falha.

### **2.2.3. Irregularidade em licitação de compra de alimentação escolar.**

#### **Fato**

A Prefeitura de Humberto de Campos/MA, por meio do Pregão Presencial 19/2014 teria viabilizado a contratação de fornecedores para a oferta de merenda escolar no município no exercício de 2015.

Autorizado em 19 de novembro de 2014, teve seu edital expedido em 4 de dezembro do mesmo ano, com valor estimado em R\$ 1.810.358,20, sendo R\$ 1.480.102,00 vinculados à Secretaria de Educação. Da análise dos autos do procedimento, constataram-se os seguintes fatos:

O extrato do edital do certame foi publicado no DOE e em jornal de circulação regional no dia 10 dezembro de 2014. No dia 23 do mês referido seria realizada a sessão de abertura e recebimento de documentos da habilitação e propostas.

Participantes do procedimento.

1. Valeverde Produtos Alimentícios Ltda. 07.240.423/0001-28. Estabelecida em São Luís/MA.
2. C.A.Maia Soares. 10.941.460.0001/78. Estabelecida em Humberto de Campos/MA.
3. C. Augusto Costa Comércio. 14.796.921/0001-17. Estabelecida em São Luís/MA.
4. Ima Comércio e Serviços Ltda. 15.061.753/0001-84. Estabelecida em Humberto de Campos/MA.
5. UBT Mendes. 07.227.881/0001-27. Estabelecida em São Luís/MA.

O procedimento teve os seguintes vencedores:

- i) Lote 01. R\$ 84.980,90. C.A.Maia Soares
- ii) Lote 02. R\$ 194.999,10. C. Augusto Costa Comércio
- iii) Lote 03. R\$ 971.999,40. Valeverde Produtos Alimentícios Ltda.

Em relação à conformidade do processo, pertine informar que não foi encontrada pesquisa para balizar os preços de referência a serem contratados pela Administração municipal.

A vencedora do Lote II teria apresentado carta de desistência da proposta feita, sob a alegação de ter se precipitado na oferta dos preços. A desistência foi solicitada em 14 de janeiro de 2015. Carta com mesmo pedido, datada de 14 de janeiro de 2015, foi feita também pela vencedora do Lote III, alegando que não teria interesse em entregar os produtos ofertados no certame.

Após aprovação dos pedidos de desistência referidos, o gestor adjudicou os lotes objeto da desistência à C.A.Maia Soares, em novos valores, conforme se demonstra a seguir.

*Tab. 01 – Variação de valores pactuados no certame.*

	Preços inicialmente adjudicados	Preços após desistência	Diferença
Lote II	194.999,10	219.529,00	24.529,90 (12,57%)
Lote III	971.999,40	1.362.412,00	390.412,60 (40,16%)

Fonte: PP 19/2014

O certame foi realizado com a finalidade de atender demandas de diversas secretarias. Para a aquisição de merenda escolar, foram destinados os itens do Lote III acima. Conforme apontado acima, o procedimento não teve por parâmetro qualquer pesquisa de mercado em relação aos preços estipulados. Sabe-se que as empresas que atuam no ramo detém expertise e maturidade negociais suficientes a evitar ações temerárias, como parece ter ocorrido no referido processo, diante do ineditismo da desistência de propostas por parte de todos os licitantes, com exceção da C.A.Maia Soares. Objetivamente, o fato revela que o processo de compras realizado não se resguardou de procedimentos aptos a prestigiar a economicidade do gasto público, não se podendo ter por demonstrada a legitimidade dos novos valores pactuados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente sem número de 10/11/2016, a unidade assim se manifestou:

“A CGU pode observar no processo licitatório, da página 02 a 05, a existência de Termo de Referência em que se apresentam os preços unitários levantados pela Secretaria que fez o pedido. Na Administração Pública, sabemos, o formalismo deve ser moderado. Não existe forma específica disciplinada pela Lei 8666/93 ou 10520/02 que obrigue os gestores a adotarem determinada maneira ou forma de apresentação de levantamento de preços em licitações. De toda sorte, informamos que a mesma foi realizada e está sendo apresentada em anexo.

Por outro lado, e ao contrário do que afirma o analista, as empresas desistentes são detentoras não de “expertise e maturidade”, mas de esperteza ao “mergulharem” e tumultuarem o processo licitatório com ações pretensamente “temerárias”. Houve sim, tentativa de ganhar baixando o preço, para negociar depois proposta de redução da entrega de produtos, o que não prosperou. Nesses casos, a desistência de propostas não é uma prática inédita, mas um malabarismo criminoso corrente observado em inúmeros certames.

Portanto o ato do Pregoeiro em adjudicar os lotes objeto de desistência dos vencedores em favor de C. A. Maia Soares, decorreu da decisão em abortar uma fraude e em função do que rezam os ditames legais adiante elencados, não procedendo apontar falta de “legitimidade dos novos valores pactuados” entre a Prefeitura e a empresa contratada, como quer a CGU.

Preliminarmente, cumpre-nos esclarecer a diferença na negociação com os licitantes detentores de ofertas subsequentes, em face da recusa da licitante classificada em primeiro lugar nas licitações, tanto as regidas pela Lei Federal n.º 8.666/93 quanto à regida pela Lei Federal n.º 10.520/2002.

Quando o procedimento licitatório é realizado sob uma das modalidades da Lei n.º 8.666/93, a Administração poderá convocar os licitantes remanescentes. E no caso de aceitação do segundo colocado, o contrato deverá ser celebrado nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto ao preço (art. 64, §2º).

Por sua vez, se a licitação foi processada pela modalidade pregão, em face da recusa da licitante vencedora em firmar contratação, a Lei n.º 10.520/02 impõe a análise de aceitabilidade da proposta da licitante classificada originariamente em segundo lugar, nos termos do art. 4º, XVI c/c XXIII, da respectiva Lei.

No pregão, portanto, havendo recusa do licitante vencedor em assinar o contrato, deverá a Administração proceder à análise das ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor.

Atenta-se que, neste caso, a execução se dará nos termos da oferta do licitante convocado, sem prejuízo à negociação pelo pregoeiro para eventual redução do preço (resguardada a exequibilidade da proposta). Se a proposta estiver compreendida nos parâmetros de aceitabilidade fixados no edital, então será classificada, seguindo-se à análise dos pressupostos habilitatórios.

Portanto:

- Adotada modalidade de licitação prevista na Lei n.º 8.666/93, a convocação do segundo colocado, no caso de recusa da licitante originariamente vencedora, é uma faculdade da Administração, devendo eventual contratação, necessariamente, observar as mesmas condições propostas pela adjudicatária, haja vista imposição constante do art. 64, § 2º da Lei n.º 8.666/93 nesse sentido.

- Tratando-se de procedimento licitatório processado pela modalidade pregão, no caso de a licitante vencedora, convocada dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, a Lei n.º 10.520/02 (art. 4º, incisos XVI c/c XXIII) impõe a convocação dos licitantes remanescentes, segundo a ordem de classificação. Nessa oportunidade, será

analisada a aceitabilidade de sua oferta, verificado o atendimento das condições de habilitação e, se for o caso, declarado vencedor, abrindo-se prazo recursal.”

### **Análise do Controle Interno**

Foi apresentado anexo à justificativa em que constam pesquisas de 3 empresas: Comercial Maia, M.J. Praseres –ME, J. Ramos Teixeira, fazendo referência ao Pregão Presencial, mas que deveriam estar presentes no corpo do processo licitatório.

#### **2.2.4. Atuação ineficaz do Conselho de Alimentação Escolar.**

##### **Fato**

Após análise de documentos e visita a escolas do município, não ficou evidenciada efetiva atuação do CAE nas seguintes áreas de verificação:

- a) Higiene pessoal das merendeiras;
- b) Higiene do ambiente;
- c) Higiene dos alimentos;
- d) Armazenamento;
- e) Preparo e distribuição dos alimentos;
- f) Relacionamento profissional entre e das merendeiras e público-alvo;
- g) Local e segurança no trabalho;
- h) Atuação coordenada com nutricionista.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente sem número de 10 de novembro de 2016, a unidade apresentou a seguinte manifestação:

“O Município procura oferecer todas as condições materiais para que o Conselho exerça plenamente suas atividades, franqueando-lhe acesso a dados e informações de execução do PNAE. Não temos notícias de reclamações formais do Conselho quanto a alguma restrição que viesse a causar dificuldades em seu funcionamento. Além disso, e apesar do apontado acima, a CGU pode verificar nos diversos pareceres emitidos que há sim atuação do Conselho no Programa.”

### **Análise do Controle Interno**

Em consulta ao FNDE, Sistema de Prestação de Contas, verifica-se a ocorrência de parecer enviado pelo Conselho. Também se observa que o parecer foi emitido após notificação por omissão, fato revelador de atuação ineficaz do CAE.

#### **2.2.5. Falta de capacitação para os agentes do CAE.**

##### **Fato**

Capacitação e motivação são pressupostos necessários, ainda que não absolutos, para que a instância social de controle da alimentação escolar possa desempenhar suas atribuições e competências com um mínimo de eficácia. No caso do município de Humberto de Campos/MA, não se evidenciou atividades instrutivas feitas com o CAE capaz de dotá-lo de condição efetiva de trabalho. Consequência disso, conforme já evidenciado neste Relatório, é a não atuação do Conselho em vários aspectos da execução do Programa no município.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente sem número de 10 de novembro de 2016, a unidade assim se manifestou:

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

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

### **Análise do Controle Interno**

O gestor considera a tomada de decisões futuras para o saneamento do fato.

#### **2.2.6. Atuação insuficiente de profissionais nutricionistas.**

##### **Fato**

Segundo a Resolução CFN (Conselho Federal de Nutricionistas) nº 465/2010, compete ao nutricionista no âmbito do Programa, dentre outras atividades:

- a) Realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional, com base em avaliação específica, da clientela do Programa;
- b) Fazer verificações para identificar alunos com necessidades nutricionais específicas;
- c) Elaborar e acompanhar a execução do cardápio com base em diagnóstico nutricional;
- d) Realizar ações educativas relacionadas à alimentação e nutrição para a comunidade escolar;
- e) Elaborar fichas técnicas de preparações de alimentos;
- f) Participar de todo o processo de planejamento e seleção das compras a serem realizadas no âmbito do Programa, zelando pelas boas práticas higiênico-sanitárias;

- g) Planejar, coordenar e supervisionar a aplicação de testes de aceitabilidade;
- h) Interagir com os agricultores familiares, de forma a conhecer a produção local, com vistas à inserção desses alimentos no Programa;
- i) Orientar e supervisionar as atividades de higienização de ambientes, armazenamento de alimentos, veículos de transporte de alimentos, equipamentos e utensílios da instituição;
- j) Elaborar o Manual de Boas Práticas e o Plano Anual de Trabalho;
- l) Assessorar o CAE;

O art. 11 da Lei 11.947/2009, por sua vez, determina que:

A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, **que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente**, no que couber, dentro das suas atribuições específicas.

Tendo por parâmetros as disposições normativas acima, evidenciou-se, em análise preliminar, que as profissionais da área não vêm efetivamente executando as atribuições destacadas acima e afetas ao funcionamento do Programa.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente sem número de 10 de novembro de 2016, a unidade assim se manifestou:

“As nutricionistas contratadas atuam efetivamente no município. Entretanto, não temos definido um fluxo de processos com rotinas e procedimentos previamente estabelecidos para formalizar todas as etapas de atuação das profissionais. Os gestores responsáveis, a partir da situação demonstrada pela CGU, analisarão detalhadamente as situações procurando corrigir as falhas de formalização existentes, muito embora as profissionais tenham elaborado os cardápios adequadamente e realizam o acompanhamento da elaboração das refeições cotidianamente.”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor considera a tomada de decisões futuras para saneamento do fato.

#### **2.2.7. Ausência de cardápio e/ou cronograma em algumas escolas.**

#### **Fato**

Por inspeção *in loco* realizada nas escolas municipais Antonio dos Santos Porto, Francisco Dinamácio, Santa Maria e Antonio Manoel Souza, foi verificado:

- a) Inexistência de cardápio e/ou cronograma estipulado.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente sem número de 10 de novembro de 2016, a unidade assim se manifestou:

“Com a finalidade de corrigir os problemas apontados, os gestores responsáveis serão convidados a fazer visitas às escolas no sentido de levantar detidamente as situações vistas pela CGU. Consideramos importante enfatizar que a CGU detectou problemas em apenas quatro escolas, situação que não deve ser desprezada na avaliação geral de execução do PNAE.”

## **Análise do Controle Interno**

O gestor considera a tomada de decisões futuras para saneamento do fato.

## **3. Conclusão**

Os resultados dos exames demonstraram a necessidade de melhorias:

- a) Nos controles de recebimento e distribuição de alimentos;
- b) No planejamento da execução financeira dos recursos;
- c) Na adoção em todas as escolas de infraestrutura adequada e atenção ao cardápio elaborado;
- d) Na formalização de procedimento licitatório, em sua fase interna; e
- e) Na atuação do CAE e profissionais nutricionistas.

**Ordem de Serviço:** 201602032

**Município/UF:** Humberto de Campos/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL HUMBERTODE CAMPOS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 119.393,20

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12 a 16 de setembro de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio Ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Humberto de Campos/MA.

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

Os exames tiveram como objetivo verificar a atuação do gestor municipal na execução do programa pela Prefeitura, tendo como referência os normativos do programa; e à atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, referente ao período 1º de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2016, envolvendo um montante de recursos de R\$ 119.393,20.

## 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. Falta de comprovação documental de despesas realizadas.

##### Fato

A Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA, nos exercícios de 2014-2015, recebeu transferências financeiras no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar-Pnate, no valor de R\$ 119.393,20, sendo R\$ R\$ 100.142,76, em 2014, e R\$ 19.250,44, em 2015.

A partir da conciliação realizada entre a movimentação financeira realizada na conta específica do Pnate e os comprovantes de despesas disponibilizados, restaram a comprovar

despesas no valor de R\$ 4.090,99, referentes aos períodos de março e abril de 2014; e R\$ 9.055,64, relativo aos períodos de maio e setembro de 2015.

Relativamente ao período de 1º de janeiro a 30 de junho de 2016, não foram apresentados comprovantes de despesas pagas com recursos do Pnate.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação sobre este item do relatório.

### **Análise do Controle Interno**

Não se aplica.

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

##### **Fato**

A Prefeitura de Humberto de Campos-MA disponibilizou relações de 7 veículos próprios e de 33 terceirizados que realizam o transporte escolar no município. Foram vistoriados 2 veículos próprios (ônibus escolar) e 7 veículos terceirizados.

Os dois veículos próprios são dois ônibus adquiridos pela Prefeitura por meio do Programa Caminho da Escola, do FNDE, de placas PSH 6084 e PSI 0082. Não foram encontradas as autorizações emitidas pelo órgão ou entidade executivos de trânsitos do Estado, documento necessário para a circulação desses veículos, conforme art. 136, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro. O referido Código prevê ainda que essas autorizações devem estar afixadas “na parte interna do veículo, em local visível”.

Em relação aos veículos terceirizados, são todos impróprios para o transporte escolar e são bastante antigos, com 15 a 21 anos de idade de fabricação.

Somente dois veículos terceirizados foram identificados na relação fornecida pela Prefeitura, embora haja divergência entre a informação prestada e o verificado “in loco”. Seguem abaixo as constatações de forma individualizada:

##### **1. Veículo Placa CLR 9866 – Marca-Modelo: Toyota-Hillux**

	
<p>Foto 1: Veículo de placa CLR 9866: Inadequado para realizar o transporte escolar. Data: 16/09/2016.</p>	<p>Foto 2: Duas tábuas colocadas na carroceria, que servem como assento para os alunos. Uma delas estava solta. Data: 16/09/2016.</p>

	
<p>Foto 3: Vista lateral do veículo. Data: 16/09/2016.</p>	<p>Foto 4: Pneus carecas. Todos estavam mal conservados, quando da verificação “in loco”. Data: 16/09/2016.</p>

- Não consta na lista de veículos fornecida pela Prefeitura;
- Não foi encontrada a autorização emitida pelo órgão ou entidade executiva de trânsito do Estado, documento necessário para a circulação do veículo escolar (Art. 136, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro);
- Não é registrado como veículo de passageiros;
- Não realiza inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- Não há identificação do veículo como transporte escolar;
- Não há equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; e
- Não há cintos de segurança em número igual à lotação.

2. Veículo Placa NBB 3029 – Marca-Modelo: Toyota-Bandeirante



Foto 5: Veículo de placa NBB 3029: Inadequado para realizar o transporte escolar.

Data: 16/09/2016.



Foto 6: Parte traseira do veículo; os assentos são tábuas acolchoadas, que já apresentam desgaste.

Data: 16/09/2016.



Foto 7: Vista lateral do veículo.

Data: 16/09/2016.



Foto 8: Tábua acolchoada, que serve de assento, solta. As setas indicam o desencontro entre os orifícios de fixação da tábua à carroceria do veículo.

Data: 16/09/2016.

- O veículo consta na relação disponibilizada pela Prefeitura, mas fazendo a menção de que seria um ônibus. O nome do motorista também não coincide com o que foi entrevistado;
- Não foi encontrada a autorização emitida pelo órgão ou entidade executiva de trânsito do Estado, documento necessário para a circulação do veículo escolar (Art. 136, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro);
- Não é registrado como veículo de passageiros;
- Não realiza inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

- Não há identificação do veículo como transporte escolar;
- Não há equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; e
- Não há cintos de segurança em número igual à lotação.

### 3. Veículo Placa HPK 0390 – Marca-Modelo: Toyota-Hillux

	
<p>Foto 9: Veículo de placa HPK 0390: Inadequado para realizar o transporte escolar. Data: 16/09/2016.</p>	<p>Foto 10: Parte traseira do veículo; os assentos são tábuas acolchoadas. Data: 16/09/2016.</p>
 <p>Foto 11: Vista lateral do veículo. Data: 16/09/2016.</p>	

- O veículo não consta na relação disponibilizada pela Prefeitura;
- Não foi encontrada a autorização emitida pelo órgão ou entidade executiva de trânsito do Estado, documento necessário para a circulação do veículo escolar (Art. 136, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro);
- Não é registrado como veículo de passageiros;
- Não realiza inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- Não há identificação do veículo como transporte escolar;
- Não há equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; e
- Não há cintos de segurança em número igual à lotação.

### 4. Veículo Placa HPG 2234 – Marca-Modelo: Toyota-Hillux

	
<p>Foto 12: Veículo de placa HPG 2234. Data: 16/09/2016.</p>	<p>Foto 13: Vista lateral do veículo. Na carroceria, foram adaptados quatro assentos, cada um com cinto de segurança de três pontos. Data: 16/09/2016.</p>

- O veículo não consta na relação disponibilizada pela Prefeitura;
- Não foi encontrada a autorização emitida pelo órgão ou entidade executiva de trânsito do Estado, documento necessário para a circulação do veículo escolar (Art. 136, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro);
- Não é registrado como veículo de passageiros;
- Não realiza inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- Não há identificação do veículo como transporte escolar; e
- Não há equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo.

#### 5. Veículo Placa LVG 1588 – Marca-Modelo: Toyota-Hilux

	
<p>Foto 14: Veículo de placa LVG 1588. Data: 16/09/2016.</p>	<p>Foto 15: Na carroceria, os assentos são três tábuas. No interior da carroceria tinha uma roda. Data: 16/09/2016.</p>

- O veículo não consta na relação disponibilizada pela Prefeitura;
- Não foi encontrada a autorização emitida pelo órgão ou entidade executiva de trânsito do Estado, documento necessário para a circulação do veículo escolar (Art. 136, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro);
- Não é registrado como veículo de passageiros;
- Não realiza inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- Não há identificação do veículo como transporte escolar;

- Não há equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;
- Não há cintos de segurança em número igual à lotação; e
- No momento da verificação, a luz de sinalização esquerda da frente não estava funcionando.

#### 6. Veículo Placa JYM 4732 – Marca-Modelo: Toyota-Bandeirante



- Na relação da Prefeitura, o veículo foi identificado como Hilux 4x4;
- Não foi encontrada a autorização emitida pelo órgão ou entidade executiva de trânsito do Estado, documento necessário para a circulação do veículo escolar (Art. 136, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro);
- Não é registrado como veículo de passageiros;
- Não realiza inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- Não há identificação do veículo como transporte escolar;
- Não há equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; e
- Não há cintos de segurança em número igual à lotação.

#### 7. Veículo Placa NEQ 0477 – Marca-Modelo: Toyota-Bandeirante



- Na relação da Prefeitura, o veículo foi identificado como Hilux 4x4;

- Não foi encontrada a autorização emitida pelo órgão ou entidade executiva de trânsito do Estado, documento necessário para a circulação do veículo escolar (Art. 136, da Lei nº 9.503/1997 – Código de Trânsito Brasileiro);
- Não é registrado como veículo de passageiros;
- Não realiza inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;
- Não há identificação do veículo como transporte escolar;
- Não há equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo; e
- Não há cintos de segurança em número igual à lotação.

Diante do exposto, fica constatado que os citados veículos não atendem às especificações determinadas pelo Código de Trânsito Brasileiro para a condução de escolares.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento s/nº, datado de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA, apresentou a seguinte justificativa:

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

“Acrescentamos:

“- Não há como instalar equipamentos registradores de velocidade instantânea;

“- Se for verificado in loco onde essas Toyotas trafegam com alunos, a velocidade média é de 20 km/h;

“- Nenhum órgão do Estado registrará essas Toyotas como veículos de passageiros;

“- Nas regiões mais difíceis de acesso, não é possível transportar os alunos com outro tipo de veículo. Ou se faz o transporte de alunos em Toyotas, ou não haverá o referido transporte;

“- Caso não se faça o transporte de alunos, mesmo nas condições apontadas, o Ministério Público aciona judicialmente o município.

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

### **Análise do Controle Interno**

A justificativa apresentada pelo Gestor não o isenta da responsabilidade de gerir a coisa pública amparado pelo princípio da legalidade, ao qual toda a Administração Pública deve se submeter, conforme previsto no artigo 37 da Constituição/1988.

O agente público, ao declinar de atender a este princípio, está pondo em risco a integridade dos alunos que utilizam o serviço de transporte escolar, e, caso não forneça o citado serviço, impede que crianças e jovens da zona rural deixem de exercer o direito social de acesso à educação (art. 6º da Constituição/1988).

Se a solução dos problemas elencados passa por diversas esferas de governo e seus órgãos, que haja o esforço contínuo para que sejam adotadas ações conjuntas para sanar essas dificuldades, inclusive as financeiras.

Isto posto, não foi apresentada justificativa plausível que afaste a necessidade da observância do Código de Trânsito Brasileiro, especificamente no que tange ao transporte escolar.

### 2.1.3. Pagamento de despesas incompatíveis com o objetivo do Pnate.

#### Fato

Da conciliação entre a movimentação financeira verificada na conta específica do Pnate e os comprovantes de despesas disponibilizados pela Prefeitura de Humberto de Campos/MA, foram identificados pagamentos de despesas, em 2014, incompatíveis com o objetivo do Programa, que totalizaram R\$ 19.920,00. Tais pagamentos referem-se ao transporte de profissionais da educação (administrativos, apoio pedagógico e apoio aos laboratórios de informática), no valor de R\$ 16.560,00; e ao transporte de merenda e outros materiais, no valor de R\$ 3.360,00. Na Tabela 1, a seguir, estão discriminados os valores apurados.

*Tabela 1 – Despesas Incompatíveis com o Objetivo do Pnate.*

NE nº	Data NE	OP nº	Data da OP	Valor (R\$) (1)	Observação
<b>Objeto: Transporte fluvial de merenda e outros materiais.</b>					
0120 00002	20/01/2014	1	28/02/2014	3.056,63	Valor líquido pago
0120 00002	20/01/2014	185	28/02/2014	168,97	IRF
0120 00002	20/01/2014	184	28/02/2014	134,40	ISS
<b>Subtotal</b>				<b>3.360,00</b>	
<b>Objeto: Transporte fluvial de profissionais da educação.</b>					
TE	20/02/2014	1	10/04/2014	1.762,48	Valor líquido pago
0220 00004	20/02/2014	276	10/04/2014	73,60	ISS
0220 00004	20/02/2014	277	10/04/2014	3,92	IRF
0417 00006	17/04/2014	1	04/06/2014	1.762,48	Valor líquido pago
0417 00006	17/04/2014	nihil	nihil	73,60	ISS
0417 00006	17/04/2014	nihil	nihil	3,92	IRF
0520 00002	20/05/2014	nihil	nihil	1.762,48	Valor líquido pago
0520 00002	20/05/2014	nihil	nihil	73,60	ISS
0520 00002	20/05/2014	nihil	nihil	3,92	IRF
0620 00003	20/06/2014	1	27/08/2014	1.762,48	Valor líquido pago
0620 00003	20/06/2014	nihil	nihil	73,60	ISS

NE nº	Data NE	OP nº	Data da OP	Valor (R\$) (1)	Observação
0620 00003	20/06/2014	nihil	nihil	3,92	IRF
0720 00002	20/07/2014	1	27/08/2014	1.762,48	Valor líquido pago
0720 00002	20/07/2014	nihil	nihil	73,60	ISS
0720 00002	20/07/2014	nihil	nihil	3,92	IRF
0820 00002	20/08/2014	1	16/10/2014	1.762,48	Valor líquido pago
0820 00002	20/08/2014	nihil	nihil	73,60	ISS
0820 00002	20/08/2014	nihil	nihil	3,92	IRF
0919 00003	19/09/2014	1	29/10/2014	1.762,48	Valor líquido pago
0919 00003	19/09/2014	nihil	nihil	73,60	ISS
0919 00003	19/09/2014	nihil	nihil	3,92	IRF
1020 00003	20/10/2014	1	26/11/2014	1.762,48	Valor líquido pago
1020 00003	20/10/2014	nihil	nihil	73,60	ISS
1020 00003	20/10/2014	nihil	nihil	3,92	IRF
1120 00001	20/11/2014	1	26/11/2014	1.762,48	Valor líquido pago
1120 00001	20/11/2014	nihil	nihil	73,60	ISS
1120 00001	20/11/2014	nihil	nihil	3,92	IRF
<b>Subtotal</b>				<b>16.560,00</b>	
<b>Total Geral</b>				<b>19.920,00</b>	

(1) Valores debitados da conta específica do PNATE: Ag. 2972-6, C/C nº 25534-3 – Banco do Brasil.

Relativamente ao período de 1º de janeiro a 30 de junho de 2016, não foram apresentados comprovantes de despesas pagas com recursos do Programa.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento s/nº, datado de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA, apresentou a seguinte justificativa:

“De fato, análise inicial da situação aponta para possível inadequação. Entretanto, os gastos teriam ocorrido em importantes ações de apoio à Educação Básica no Município. Como bem sabe a CGU, o Município de Humberto de Campos/MA possui parte de sua rede de escolas localizada em regiões cujo acesso não se dá por via terrestre. Excepcionalmente, faz-se uso dos recursos disponíveis de transporte para fazer o deslocamento de profissionais da educação e merenda escolar para as escolas situadas em tais regiões. De toda sorte, não houve aplicação fora da finalidade da Educação, não se podendo falar em desvio no sentido estrito. Apesar disso, os gestores responsáveis procurarão, junto ao FNDE, orientações quanto à correção do problema, adotando, se for o caso, a compensação de valores em repasses futuros.”

### **Análise do Controle Interno**

A justificativa de que estas despesas guardam relação com a área da educação não afasta a constatação, pois a Lei nº 10.880, de 9 de junho 2004, bem como as Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE, que regulamentam a matéria nos exercícios em análise, estabelecem que o Pnate tem por objetivo “oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural (...)”.

## 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. Edital da licitação de transporte escolar não prevendo custo por quilômetro rodado/aluno transportado; veículos com tempo de fabricação superior ao estabelecido na licitação.**

#### **Fato**

Da análise do Pregão Presencial nº 009/2015, que a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos realizou com o objetivo de contratar serviços de locação de veículos para atender à necessidade da Prefeitura, incluindo a Secretaria Municipal de Educação, constatou-se que não houve previsão, no edital (Anexo I: Termo de Referência), do custo por quilômetro rodado por aluno transportado.

No item 6, do Termo de Referência, ficou estabelecido que o valor máximo mensal seria R\$ 199.900,00, dos quais R\$ 92.800,00 referiam-se a 16 veículos “tipo ‘pick-up’, cabine simples, carroceria tipo jardineira com capacidade para 12 passageiros, tração 4 x 4 (transporte escolar), máximo de 03 (três) anos de fabricação/uso”, destinados ao transporte escolar.

Enquanto isso, no item 7.1 do referido Termo, ficou definido que a contratação seria “sem limite de quilometragem (...)”. Em nenhum outro item foi realizada menção ao custo do quilômetro rodado por aluno transportado.

Outras constatações sobre a citada licitação constam no relatório do Fundeb.

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

Por meio de documento s/nº, datado de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA, apresentou a seguinte justificativa:

“A previsão no Edital de custos relacionados a quilômetro rodado, no caso, é tarefa difícil de ser feita com relativa segurança na informação, tendo em vista:

“a) o estado de precariedade de cada trecho rodado, como a CGU deve ter notado;

“b) a impossibilidade material de exigir, para referidos trechos, restrições relacionadas ao tipo de veículo e ano de fabricação. Tem-se, na prática, um caso típico em que a realidade restringe, limita e conforma as ações administrativas.”

## **Análise do Controle Interno**

A justificativa apresentada pelo gestor apenas confirma o objeto da constatação, e se limitou à tentativa de demonstrar os motivos que levaram à não previsão do custo por quilômetro rodado por aluno transportado na referida licitação.

### **2.2.2. Disponibilização parcial de licitações e contratos.**

#### **Fato**

Com base na execução das despesas que originaram movimentações financeiras na conta específica do Pnate, verificou-se que, em 2014, R\$ 25.628,76 referem-se ao pagamento de transporte escolar fluvial.

Apesar de as licitações, que resultaram nas contratações das pessoas físicas prestadoras desses supracitados serviços, constarem na relação de licitações 2014 disponibilizada pela Prefeitura de Humberto de Campos, os processos licitatórios não foram efetivamente entregues para análise.

Relativamente ao exercício de 2015, R\$ 33.078,00 referem-se ao pagamento de transporte escolar fluvial; e R\$ 34.000,00 ao pagamento parcial da 7ª parcela do Contrato nº 072/2015, originário do Pregão Presencial nº 09/2015.

Não foram disponibilizados os processos licitatórios relacionados a transporte fluvial.

Em relação ao Pregão Presencial nº 09/2015, e do correspondente Contrato nº 072/2015, as constatações foram descritas no relatório do Fundeb.

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

Por meio de documento datado de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA apresentou a seguinte justificativa:

“A primeira parte da narrativa apresentada pela CGU diz de uma suposta não entrega de licitações relacionadas ao transporte fluvial contratado em 2014 e 2015. A narração da situação se mostra genérica, indeterminada, tornando impossível aos gestores um posicionamento quanto ao apontado. Não se sabe, por exemplo, a que contratados a CGU se reporta, muito menos os procedimentos administrativos.

“A segunda parte apenas faz referência a fatos que estariam descritos na parte do relatório referente ao FUNDEB.

“Registre-se, ainda, que QUANDO DA FISCALIZAÇÃO O ORA DEFENDENTE ESTAVA AFASTADO DO CARGO DE PREFEITO E O VICE PREFEITO ESTAVA EM EXERCÍCIO, não dando acesso aos documentos, o que obrigou o ingresso de ação judicial de busca e apreensão contra o mesmo, em anexo, visando buscar os processos licitatórios que estavam e estão em seu poder.”

## **Análise do Controle Interno**

Diante da justificativa do gestor, no sentido de ter considerado genérica a primeira parte do fato, que diz respeito à não disponibilização das licitações que resultaram na contratação de transporte escolar fluvial em 2014 e 2015, tal argumento não afasta o teor da constatação, pois o fato é que ocorreram despesas nesses exercícios com essa modalidade de transporte escolar e os processos pertinentes à contratação desse serviço não foram efetivamente disponibilizados.

Relativamente ao “ingresso de ação judicial de busca e apreensão”, verificou-se que este foi indeferido, pois o pedido foi considerado genérico e faltou a comprovação “de estarem os documentos sobre a guarda do Ex-Prefeito e em que local se encontram”. Ou seja, não fica claro que, em nenhum momento, os processos licitatórios em questão estiveram no bojo dessa busca e apreensão.

### **2.2.3. Documentação irregular dos condutores do transporte escolar.**

#### **Fato**

Da verificação “in loco” realizada nas habilitações dos condutores de 7 veículos terceirizados, que realizam o transporte escolar no Município de Humberto de Campos/MA, constatou-se que os motoristas de 6 destes veículos não são habilitados na categoria D.

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

Por meio de documento s/nº, datado de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA, apresentou a seguinte justificativa:

“(…)

“(…), em Humberto de Campos/MA o transporte de alunos é feito se utilizando de dois tipos de veículos. 1º O transporte de alunos nas estradas onde há possibilidade de trafegabilidade sem tração nas quatro rodas. Utilizamos micro-ônibus novos e todos os motoristas são habilitados na categoria D. 2º O transporte de alunos nas estradas onde não há possibilidade de trafegabilidade sem tração nas quatro rodas. Utilizamos as Toyotas que transportam os alunos até o local onde é possível passar os alunos para os micro-ônibus. A habilitação do motorista para dirigir Toyota é a categoria B.”

#### **Análise do Controle Interno**

A justificativa apresentada pelo Gestor não o isenta da responsabilidade de gerir a coisa pública amparado pelo princípio da legalidade, ao qual toda a Administração Pública deve se submeter, conforme previsto no artigo 37 da Constituição/1988.

Isto posto, não foi apresentada justificativa plausível que afaste a necessidade da observância do Código de Trânsito Brasileiro, especificamente no que tange ao transporte escolar.

### **2.2.4. Atuação deficiente do Conselho do FUNDEB na execução do PNATE.**

#### **Fato**

Sobre a atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb) na execução do Pnate, constatou-se o que se segue:

1. Não foram apresentadas informações relativas ao exercício de 2014;
2. Em relação a 2015, foram apresentadas as Atas das reuniões realizadas no período de maio/2015 a dezembro/2015, mas não há registros de informações sobre o transporte escolar; e
3. Relativamente ao período de janeiro a junho de 2016, com base em registros realizados em Ata de Reunião realizada em 27 de junho de 2016, o Conselho fez crítica ao consumo muito grande de gasolina (7.211,92 litros), conforme Processo nº 9121/2016, que trata de pagamento de fornecimento de combustível para a Secretaria de Educação. E ressalta que “os veículos que prestam serviços são ônibus e PICK-UP 4x4 movidos a diesel”. O consumo de diesel constante deste mesmo processo de pagamento teria sido de 15.537,35 litros, um pouco mais que o dobro da quantidade de gasolina.

Apesar do mencionado consumo excessivo de gasolina, não foi identificado pagamento de despesas com aquisição de combustível com recursos financeiros do Pnate. Todavia, nas verificações quanto à aplicação dos recursos do Fundeb, que também são utilizados para o pagamento do maior volume de despesas pertinentes ao transporte escolar, houve a confirmação do fato mencionado pelo Conselho, que foi tratado no relatório pertinente ao Fundeb.

Ainda sobre a atuação do Conselho no acompanhamento do Pnate, em reunião/entrevista realizada com os conselheiros do CACS-Fundeb do Município de Humberto de Campos-MA, em 16/09/2016, eles informaram “que não tiveram acesso à documentação referente ao transporte escolar, tais como: nomes dos motoristas, relação de veículos que prestam os serviços e o nome da empresa executora”. Dessa forma, constata-se que não tiveram condições de acompanhar efetivamente a execução do Pnate.

Por fim, os Pareceres emitidos pelo referido Conselho, no período em análise, foram todos favoráveis “em parte”, ressaltando-se, todavia, que somente em 2016 foram identificadas situações específicas sobre o transporte escolar.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento s/nº, datado de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA, apresentou a seguinte justificativa:

“O Conselho do FUNDEB é instância de controle com autonomia de atuação. Logo, detém liberdade para produzir e executar sua agenda ou plano de ação, cabendo ao Município oferecer as condições materiais e operacionais para o desenvolvimento de sua tarefa. Na situação, caso a CGU verifique a situação das prestações de contas do PNATE de exercícios passados junto ao FNDE verificará que em todas houve a atuação do Conselho, com manifestação de aprovação. Logo, a afirmação solta, não contextualizada de um ou outro conselheiro na forma destacada pela CGU não tem força suficiente para formar uma conclusão negativa quanto à atuação do Município.”

### **Análise do Controle Interno**

Diante da justificativa apresentada pelo Gestor, cabe esclarecer que os fatos elencados referem-se à atuação do CACS-Fundeb no exercício do controle social sobre a aplicação dos recursos financeiros do Pnate. Este controle deve acontecer de forma contínua e tem na emissão de Parecer, aprovando ou não a prestação de contas, o ato final desse controle social referente a um ano.

Os registros realizados nas Atas de reuniões do referido Conselho demonstrariam esse acompanhamento efetivo. Entretanto, não foram disponibilizadas informações relacionadas ao ano de 2014; e nas Atas de 2015 não houve registros sobre o transporte escolar. Em 2016, o Conselho questionou o uso elevado de gasolina, uma vez que os veículos que realizam o transporte escolar são todos movidos a diesel.

Além disso, em reunião realizada no período da fiscalização, entre a equipe de fiscalização da CGU-Regional/MA e os membros do Conselho do Fundeb, estes informaram sobre a dificuldade de acesso a informações relacionadas ao transporte escolar, conforme descritas no fato.

Dessa forma, ficam ratificados os termos da constatação quanto à atuação deficiente do CACS-Fundeb no acompanhamento da execução do Pnate.

### **3. Conclusão**

Os resultados dos exames demonstraram que a Prefeitura atendeu apenas parcialmente às solicitações de fiscalização; que o serviço de transporte escolar não atende aos parâmetros estabelecidos pelo Código de Trânsito Brasileiro; e que o Conselho do Fundeb atua de forma deficiente acompanhamento e controle do Pnate.

**Ordem de Serviço:** 201602208

**Município/UF:** Humberto de Campos/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

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

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL HUMBERTODE CAMPOS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 43.939.788,33

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12 a 16 de setembro 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 Humberto de Campos/MA.

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

Os exames tiveram como objetivo verificar a regularidade da execução dos recursos do Fundeb, pelos gestores do município, contemplados com recursos de complementação da União, num total de R\$ 43.939.788,33, em conformidade com os percentuais de, no mínimo, 60% para salários de profissionais da educação e até 40% para manutenção e desenvolvimento do Ensino, em especial quanto à elegibilidade dos gastos e, ainda, comprovar a instituição e a atuação de instância de Acompanhamento e Controle Social no Município, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

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

### **2.2.1. Irregularidades e vícios em processo licitatório para contratação do transporte escolar.**

#### **Fato**

Em 5 de maio de 2015 a prefeitura de Humberto de Campos (MA), com o propósito de contratar os serviços de transporte escolar, promoveu a licitação Pregão Presencial nº 009/2015.

#### **Pregão Presencial nº 009/2015, abertura em 05/05/2015**

Tipo Menor Preço Global

Nº de Licitantes Concorrentes: 1 (um)

Empresa vencedora: J F Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 21.218.364/0001-12)

Valor da Contratação: R\$ 2.300.160,00

Valor da Contratação relativa ao Fundeb: R\$ 1.229.040,00

Do exame da licitação, constataram-se as irregularidades e vícios descritos a seguir.

#### **a) Falta de elementos que detalhassem suficientemente o objeto da licitação.**

O item IX do artigo 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, é muito claro ao determinar que o projeto básico ou termo de referência devem conter todos os elementos capazes de definir o objeto licitado, com grau de precisão adequado e suficiente para caracterizar o serviço. Nessa esteira, segundo o § 2º, inciso I, do artigo 7º dessa lei, sem projeto básico ou termo de referência os serviços sequer poderiam ser licitados. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito do tema é vasta, a exemplo do Acórdão nº 428/2010 – Segunda Câmara:

“Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida por ocasião da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993”.

O Termo de Referência (Anexo I do Edital) do Pregão nº 009/2015 é muito conciso ao descrever os serviços, conforme se vê abaixo.

Descrição do objeto do Pregão Presencial nº 009/2015 (Anexo I do Edital)

---

ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA

1. DO OBJETO

1.1. O presente Termo de Referência tem por objetivo definir os conjuntos de elementos para a realização de serviços de locação de veículos com vistas ao atendimento das necessidades da Prefeitura de Humberto de Campos - MA, conforme relação abaixo:

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ITEM	EPECIFICAÇÃO	UND.	QTD.	VALOR MAXIMO R\$	
				UNITÁRIO	TOTAL
01	Veículo tipo "pick-up", cabine dupla, com carroceria, tração 4 x 4, óleo diesel, ar condicionado, direção hidráulica, máximo de dois (2) anos de fabricação/uso (supervisão escolar), máximo de 03 (três) anos de fabricação/uso.	Und	2	7.000,00	14.000,00
02	Veículo tipo "pick-up", cabine simples, carroceria tipo jardineira com capacidade para 12 passageiros, tração 4 x 4 (transporte escolar), máximo de 03 (três) anos de fabricação/uso.	Und	16	5.800,00	92.800,00
SUB TOTAL R\$ →					106.800,00

Fonte: Edital do Pregão Presencial nº 009/2015

Se o objeto licitado é a prestação de serviços de transporte escolar, espera-se que o edital da licitação, em respeito à legalidade, traga todos os detalhes técnicos e de segurança que norteiam esse tipo de serviço. Obrigatoriamente, portanto, as especificações dos veículos que irão realizar o transporte de alunos devem obedecer a normas definidas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

No caso do Pregão nº 009/2015, o edital e seus anexos não fazem menção às regras específicas e de segurança que constam no CTB. Assim como não fazem referência alguma a quais seriam os pré-requisitos necessários para os condutores dos veículos, às rotas e itinerários, às distâncias em km a serem percorridas diariamente etc.

**b) Ausência de justificativa para o orçamento apresentado como estimativa de preços do objeto.**

Embora a Lei de Licitações e Contratos (artigo 7º, § 2º, inciso II) preveja que os serviços somente sejam licitados se houver orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, no Pregão nº 009/2015 não há documentos que suportem os preços estimados no item 1.1 do Termo de Referência (reproduzido no quadro acima).

A respeito do tema, o TCU já se posicionou, como se observa nos acórdãos abaixo:

“Observe o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei no 8.666/1993, a fim de que, tanto a estimativa de preços elaborada pela Administração, como os preços cotados pelas empresas participantes dos certames licitatórios sejam dispostos de forma analítica, evidenciando, dessa forma, as parcelas que o compõem. Faça constar dos processos licitatórios toda a documentação que deu suporte a formação do preço estimado pela Administração, valor esse utilizado como parâmetro nas contratações de bens e serviços”. (Acórdão 663/2009 Plenário)

“Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja

expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei no 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei”. (**Acórdão 2014/2007 Plenário**).

**c) Qualificação técnica insuficiente.**

A execução do transporte escolar deve cumprir várias exigências legais dispostas no Código de Trânsito Brasileiro (artigos 136 a 139). É natural, portanto, que o edital da licitação que tenha como objeto o transporte de escolares, exija das empresas que se propõem a realiza-lo a comprovação de que possuem a qualidade técnica para tanto. O Pregão nº 009/2015 ignorou completamente as normas do CTB. A única exigência para habilitação técnica dos licitantes resumiu-se à apresentação de um atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado a comprovar que já realizou os serviços compatíveis com o objeto da licitação (item 1.3 do edital).

No âmbito do Pregão nº 009/2015, a empresa J F Construções Ltda., único licitante a participar do certame, apresentou um atestado fornecido por uma empresa privada cuja atividade econômica principal é a construção de edifícios. Não se enxerga nexos algum no fato de uma firma ter realizado o transporte de alunos para uma empresa de construção civil. O atestado, portanto, não deveria ter sido aceito pela Comissão de Licitação da prefeitura.

**d) Inobservância às regras do edital.**

O Termo de Referência da licitação (Anexo I do edital) definiu que os veículos deveriam ter, no máximo, 3 anos de fabricação/uso (item 1.1). Dessa maneira, as propostas dos licitantes deveriam ser claras e suficientes para comprovar que os seus carros atenderiam a essa exigência.

A proposta da empresa J F Construções Ltda., contudo, não traz essas informações a respeito dos veículos. Na verdade, a proposta apresentada pelo licitante, no que diz respeito à descrição e especificações dos veículos, é uma cópia daquilo que consta no Termo de Referência (vide quadro acima), conforme pode ser constatado abaixo.

Proposta da empresa J F Construções Ltda.

---

ITEM		EPECIFICAÇÃO	UND.	QTD.	VALOR MAXIMO R\$	
					UNITÁRIO	TOTAL
1		Veiculo tipo "pick-up", cabine dupla, com carroceria, tração 4 x 4, óleo diesel, ar condicionado, direção hidráulica, máximo de dois (2) anos de fabricação/uso (supervisão escolar), máximo de 03 (três) anos de fabricação/uso.	Und	2	6.940,00	13.880,00
2		Veiculo tipo "pick-up", cabine simples, carroceria tipo jardineira com capacidade para 12 passageiros, tração 4 x 4 (transporte escolar), máximo de 03 (três) anos de fabricação/uso.	Und	16	5.740,00	91.840,00

Fonte: Pregão Presencial nº 009/2015

Ainda assim, à revelia das regras do edital do Pregão nº 009/2015 (item 3), a proposta da empresa não foi desclassificada. Por oportuno, ressalta-se que os veículos que realizaram o transporte escolar no município, no período de 01/01/2015 a 30/06/2016, conforme relação apresentada à CGU, foram fabricados entre os anos de 1984 e 2011. Portanto, todos não atendem aos critérios estabelecidos no edital da licitação.

Todas as irregularidades apontadas acima vão de encontro à seleção de uma proposta mais vantajosa para execução dos serviços, uma vez que certamente limitaram a participação de outras empresas na licitação, dado que somente uma empresa participou do certame, a qual não reúne condições técnicas e operacionais para executar o transporte de escolares, como detalhado adiante neste relatório.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“O Objeto da contratação, como bem sabe a CGU, é de natureza simples, cuja pormenorização de detalhes não se revelava necessária. De toda sorte, as observações da CGU serão estudadas pela equipe que atua na área, no sentido de aprimorar os próximos procedimentos”.

### Análise do Controle Interno

Discorda-se do gestor quando este diz que serviços de transporte escolar “é de natureza simples, cuja pormenorização de detalhes não se revelava necessária”. O detalhamento dos serviços deveria estar nos editais de licitação, é condição de legitimidade da licitação e é absolutamente necessário para que os interessados saibam a forma como o serviço será

executado. E, muito mais que isso, para evitar que empresas sem condição alguma de realizar o transporte escolar (o que acabou vindo a acontecer no município de Humberto de Campos) venham a ser contratadas, o que leva à prestação de serviços mal executados e sem segurança, a colocar a vida das crianças em perigo. A Lei nº 8.666/93, em seus artigos 14, 38, caput e 40, inciso I, determina que o objeto da licitação deve ser pormenorizadamente caracterizado. Os argumentos do gestor não são suficientes para suprimir a constatação.

### **2.2.2. Irregularidades em dispensa de licitação.**

#### **Fato**

Por meio de dispensa de licitação, amparada, segundo se extrai dos autos do Processo nº 055/2016, no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 (casos de emergência ou calamidade pública), a prefeitura contratou a empresa Y L Abas Frazão – Arquitetura & Engenharia (CNPJ 23.891.528/0001-01) para executar, no período de janeiro/2016 a maio/2016, os serviços de transporte escolar em Humberto de Campos (MA).

#### **Dispensa de Licitação nº 001/2016**

Data da Ratificação da Dispensa: 21/01/2016

Empresa Contratada: Y L Abas Frazão – Arquitetura & Engenharia

Contrato nº 100/2016, de 25/01/2016

Prazo de Vigência: 120 dias (incluindo prorrogação de 30 dias)

Valor Total do Contrato: R\$ 575.040,00

Valor do Contrato Relativo ao Fundeb: R\$ 409.680,00

Análise realizada no Processo nº 55/2016 de dispensa de licitação, apontou as irregularidades e vícios destacados a seguir.

#### **a) Ausência no processo da caracterização da situação emergencial.**

Nos autos do Processo nº 55/2016 não constam as alegações que deveriam evidenciar a situação concreta da dispensa, contrariando o disposto no artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

O documento Dispensa de Licitação nº 001/2016/SEMADM, de 20/01/2016, expedido pela Presidente da Comissão de Licitação (CPL) e anexado às fls. 24/25, somente informa o nome da empresa a ser contratada, as dotações orçamentárias, o valor da contratação e reproduz literalmente o inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/93, mas silencia no tocante à caracterização da situação de emergência.

A Ratificação da Dispensa, emitida pelo prefeito em 21/01/2016, também não esclarece as razões que o levaram a dispensar a licitação. Limita-se simplesmente a citar o artigo da lei que daria fulcro à contratação.

#### **b) Inexistência de justificativa para escolha da empresa contratada.**

De acordo com a Lei de Licitações e Contratos (artigo 26, parágrafo único, inciso II), a prefeitura, após certificar-se dos pressupostos que caracterizariam a situação emergencial, deveria expor as razões da escolha da empresa contratada. Obviamente, essa empresa deve

possuir capacidade jurídica e regularidade fiscal e preencher os requisitos de capacidade técnica e operacional compatíveis com as exigências inerentes ao transporte escolar.

No caso da dispensa em tela, não existe justificativa no processo para a escolha da empresa Y L Abas Frazão – Arquitetura & Engenharia.

Conforme detalhado mais adiante neste relatório, a empresa contratada não reúne condições técnicas e operacionais para realizar o transporte de alunos. Segundo o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, a atividade econômica principal da empresa são “Serviços de arquitetura” (CNAE Principal: 7111100). O CNPJ revela ainda que Y L Abas Frazão foi aberta em 29/12/2015. E sua contratação pela prefeitura deu-se em 25/01/2016, portanto menos de um mês de sua criação. Esse fato por si só já evidenciaria para a prefeitura que a empresa não tinha experiência para executar serviço relacionado ao transporte escolar, que requer qualificações técnicas previstas inclusive em lei.

Conforme sugerem as evidências a seguir relatadas, a escolha da empresa Y L Abas Frazão obedeceu a critérios subjetivos com indícios de possível favorecimento, em detrimento dos princípios constitucionais da moralidade, legalidade e impessoalidade.

No 1º Termo Distrato ao Contrato nº 072/2015, de 19/01/2015, (contrato firmado com a empresa J F Construções Ltda., que era quem realizava os serviços de transporte escolar no município), anexo às fls. 07 a 09 do Processo nº 55/2016, apurou-se que a pessoa que assinou o distrato como testemunha, o titular do CPF \*\*\*.821.823-\*\*, é primo do proprietário da empresa Y L Abas Frazão, titular do CPF \*\*\*.869.663-\*\*. Ressalta-se que a citada testemunha, embora não tivesse vínculo empregatício com a prefeitura de Humberto de Campos (MA), transitava pela Administração Municipal, a denotar que mantinha elo com pessoas ligadas à prefeitura. Em consulta ao Sistema Macros, apurou-se também que o dono da empresa Y L Abas Frazão é filho do Secretário de Obras de Humberto de Campos (MA), gestão 2015, o titular do CPF \*\*\*.451.703-\*\*, e sobrinho do ex-presidente da Comissão Permanente de Licitação dessa prefeitura, o titular do CPF \*\*\*.873.573-\*\*.

### **c) Falta de justificativa do preço.**

Segundo determina a Lei nº 8.666/93, artigo 26, parágrafo único, inciso III, ao efetuar contratações sem licitação com fulcro no inciso IV do artigo 24 da referida lei, a Administração Pública deve obrigatoriamente justificar o preço da contratação. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) já produziu vasto conteúdo jurisprudencial. Cita-se a exemplo o Acórdão nº 1.379/2007 – Plenário.

“Observe rigorosamente, no caso de contratação em caráter emergencial, além do disposto no art. 24, inciso IV, c/c o art. 26, parágrafo único, incisos I a III da Lei no 8.666/1993, com o detalhamento contido na Decisão Plenária no 347/1994, a necessidade de só efetivar contratações diretas de entidades após comprovação da **compatibilidade dos preços praticados com os do mercado, mediante pesquisa de preços, devendo a documentação pertinente constar do respectivo processo de dispensa** ou inexigibilidade”.  
(Original sem grifo)

Constatou-se que no Processo nº 55/2016, à revelia do que manda a legislação, não há justificativa do preço. sequer há proposta da empresa Y L Abas Frazão. Os preços da contratação são revelados no processo em referência por meio do próprio Contrato nº 100/2016.

Diante do exposto, ratifica-se que a prefeitura, no que diz respeito à Dispensa de Licitação nº 001/2016 para os serviços de transporte escolar, não legitimou essa contratação direta e ignorou princípios constitucionais, uma vez que deixou de atender requisitos indispensáveis para a validade da dispensa de licitação, conforme detalhado anteriormente.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“Segundo o relatório da Controladoria Geral da União – CGU, no item 14, alínea a), são apontados (sic) irregularidades em processo de dispensa de licitação, favorecimento/direcionamento de empresa, com ausência no processo da caracterização da situação de emergência, ocorre que consta nos autos do processo nº55/2016 documentos suficientes para caracterização da referida situação de emergência, senão vejamos:

Em maio de 2015, a prefeitura de Humberto de Campos firmou contrato junto a empresa JF Construções e Serviços LTDA, cujo objeto era locação de veículos, (conforme consta nas fls 11 à 16 da referida dispensa), ocorre que tal empresa durante a vigência do contrato não vinha cumprindo o referido contrato, fato que gerou, junto ao Ministério Público Estadual, a assinatura de um Termo de compromisso de Ajustamento de Conduta, entre a Prefeitura e a empresa (documento também constante do processo de dispensa fls 17 à 21).

Ocorre que a empresa J F CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS também descumpriu o Termo de Ajustamento de Conduta, o que obrigou o Município a realizar DISTRATO do contrato acima referenciado (fls 07 à 09 da dispensa), fato este comunicado ao Ministério Público, mediante o ofício GAB 12/2016, o qual consta na fls nº 021/2016 da dispensa.

Ressalta-se que os serviços prestados de locação de veículos abrange (sic) diversas áreas uma vez que os veículos locados são utilizados para o transporte de alunos, transporte de médicos a Zona rural (PSF) e distribuição de medicamento e alimentação escolar, e ainda coleta de lixo, entre outros, serviços estes que são considerados segundo a Lei Federal 7783/89 como ESSENCIAIS.

Portanto, integrando a norma em sua finalidade, observamos que os serviços ou atividades essenciais são aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, ou seja, das necessidades que coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. A Lei 7.783/89 assim dispõe em seu artigo 10:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;

II - assistência médica e hospitalar;

III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;

IV - funerários;

V - transporte coletivo;

VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;

VII - telecomunicações;

VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;

IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;

X - controle de tráfego aéreo;

XI - compensação bancária.

É sabido que os processos licitatórios demandam um relativo tempo para sua conclusão, tempo este incompatível com a necessidade de serviços inadiáveis. Sendo assim optou a Municipalidade por efetuar a recitada dispensa de licitação com base no art. 24 da lei 8.666/93

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos. (BRASIL, 1993).

Para Amaral (2001), essa hipótese não é de dispensabilidade de licitação, mas sim de dever jurídico de contratar sem licitação, uma vez que a situação emergencial exige providências rápidas, não podendo aguardar um procedimento lento e burocrático.

A emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou a segurança de pessoas, obras, serviços,

equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, exigindo rápidas providências da Administração para debelar ou minorar suas consequências lesivas à coletividade.

Finalmente informamos que logo da realização do distrato já fora iniciado processo de Licitação na modalidade Pregão para contratação de empresa definitiva para prestação dos serviços de transporte escolar”.

### **Análise do Controle Interno**

Nos autos do processo nº 55/2016, referente à dispensa de licitação nº 001/2016, não constam as razões que evidenciarão a situação de dispensa. Foram anexados ao referido processo documentos avulsos – alguns citados pelo gestor em sua justificativa –, mas sem a formulação lógica dos motivos que levaram a prefeitura a contratar sem licitação. Segundo o artigo 26, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Administração Pública deve justificar os motivos pelos quais estaria dispensando a licitação, e a fundamentação deve ser pormenorizada, de tal forma a demonstrar indubitavelmente as razões que levaram o gestor a contratar sem licitar.

Quanto à inexistência de justificativa para escolha da empresa contratada e à falta de justificativo do preço, outras irregularidades abordadas no relatório, o gestor não se manifestou a respeito.

Os argumentos colocados pelo gestor não foram suficientes para retirar o fato apontado.

### **2.2.3. Contratação de empresas de fachada para realizar os serviços de transporte escolar no município.**

#### **Fato**

De acordo com os documentos anexados às prestações de contas do Fundeb, apurou-se que a prefeitura de Humberto de Campos (MA), no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, desembolsou a soma de R\$ 1.357.264,94 para custear a locação de veículos destinados, principalmente, à prestação de serviços de transporte escolar do município. Três empresas foram beneficiárias dos pagamentos. Os valores recebidos por cada uma delas estão destacados na tabela abaixo.

#### **Valores pagos pela prefeitura de Humberto de Campos/MA às empresas prestadoras dos serviços de transporte escolar, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016**

<b>Empresa Prestadora do Serviço</b>	<b>Valor Recebido (R\$)</b>	<b>Exercício</b>
MARF Locação e Urbanismo Ltda. (CNPJ 18.381.362/0001-35)	333.064,94	2015
J. F. Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 21.218.364/0001-12)	614.520,00	2015
Y L Abas Frazão - Arquitetura e Engenharia (CNPJ 23.891.528/0001-01)	409.680,00	2016
<b>Total Pago</b>	<b>1.357.264,94</b>	

**Fonte:** Prestações de Contas do Fundeb de Humberto de Campos (MA) relativas ao período de 1º/01/2015 a 30/06/2016

Em diligência realizada pela equipe de fiscalização nos endereços oficiais das empresas acima citadas, a CGU constatou que essas empresas não existem ou não funcionam nos locais informados, conforme detalhado a seguir.

#### A) Marf Locação e Urbanismo Ltda.

Segundo consta no CNPJ da empresa, a MARF Locação e Urbanismo Ltda. deveria funcionar na Avenida dos Holandeses, 06, A, Avenida Conselheiro Hilton Rodrigues; Rodres; Loteamento Olho d'Água, bairro Olho d'Água, em São Luís (MA). Nesse endereço, a equipe de fiscalização encontrou o nº 06, onde funciona uma mercearia, mas o estabelecimento de nº 06-A não existe. A proprietária desse comércio, de acordo com conversa mantida com a equipe de fiscalização, nunca ouviu falar da empresa MARF Locação.



Fotos - Empresa que funciona na Avenida dos Holandeses, nº 06, Avenida Conselheiro Hilton Rodrigues; Loteamento Olho d'Água, bairro Olho d'Água. O nº 6-A, que deveria estar ao lado desse estabelecimento, não existe. Em 29 de agosto de 2016, São Luís (MA).

**Fonte:** Equipe de Fiscalização da CGU

#### B) J. F. Construções e Serviços Ltda.

Em relação a essa empresa, constam em seus documentos dois endereços distintos. No CNPJ, o endereço é Via Coletora 4000, nº 08, Quadra 105, Box 01, Parque Vitória, São José de Ribamar (MA). Nas notas fiscais, contudo, o endereço que figura é Via Local 308, nº 13, Parque Vitória, São José de Ribamar (MA).

A equipe de fiscalização da CGU esteve nos dois endereços. Em nenhum deles encontrou a empresa J. F. Construções.

Na Via Coletora 4000, nº 08, Box 01, a equipe conversou com a proprietária do prédio e da loja de material de construção que funciona na parte de baixo do edifício. Ela informou desconhecer a empresa J. F. Construções, e que a sala (Box nº 01) está para alugar há muito tempo.



Foto - Box nº 01 (em destaque) do endereço Via Coletora 4000, nº 08, Quadra 105, Parque Vitória, São José de Ribamar (MA). Em 29/08/2016, São José de Ribamar (MA).

Foto - Visão geral do prédio onde deveria funcionar a empresa J F Construções Ltda. Em 29/08/2016, São José de Ribamar (MA).

**Fonte:** Equipe de Fiscalização da CGU

No endereço registrado nas notas fiscais emitidas pela empresa, Via Local 308, nº 13, Parque Vitória, São José de Ribamar (MA), a equipe de fiscalização deparou-se com uma residência fechada. Informações obtidas de vizinhos dão conta de que no local não funcionou empresa alguma e que a casa está à venda há algum tempo.



Foto - Casa localizada no endereço Via Local 308, nº 13, Parque Vitória, São José de Ribamar/MA, onde deveria funcionar a empresa J F Construções Ltda., em 29/08/2016, São José de Ribamar (MA).

**Fonte:** Equipe de Fiscalização da CGU

Em consulta à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), constatou-se que o sócio administrador da empresa J F Construções Ltda., o titular do CPF \*\*\*.160.843-\*\*, até maio de 2015 era vendedor de comércio varejista. A outra sócia da empresa, a titular do CPF

\*\*\*.850.363-\*\*, também é vendedora de comércio varejista desde 2013, e a sua mãe (CPF \*\*\*412.683-\*\*) é beneficiária do Programa Federal Bolsa Família com renda per capita declarada de R\$ 20,00. A própria sócia da empresa, conforme revelam os dados da consulta, já foi beneficiária do Bolsa Família sob o NIS nº 16004599892.

As condições socioeconômicas dos sócios da empresa J F Construções Ltda. afiguram-se incompatíveis com as de proprietários de empresa que recebeu de uma única prefeitura, em 2015, somente no âmbito do Fundeb, a cifra de R\$ 614.000,00. As evidências sugerem que os sócios atuariam como interpostas pessoas (“laranjas”).

### C) Y L Abas Frazão - Arquitetura e Engenharia

Em diligência no endereço da empresa Y L Abas Frazão, Rua Santa Rita, nº 514, Edifício Catu, Sala 208, Centro, São Luís (MA), a equipe de fiscalização, embora tenha sido informada pela recepção do prédio que a empresa ocuparia a sala nº 208, encontrou a sala fechada. A visita ocorreu em dia útil às 10h00 da manhã. Segundo informações obtidas de uma pessoa que trabalha em uma sala próxima à de nº 208, o local estaria sempre fechado e que a mesma não se recorda de ter visto alguma vez alguém trabalhando no local.



Fonte: Equipe de Fiscalização da CGU

Pelo exposto acima, as evidências apontam que as empresas Marf Locação e Urbanismo Ltda., J F Construções e Serviços Ltda. e Y L Abas Frazão - Arquitetura e Engenharia, contratadas para executar o transporte escolar em Humberto de Campos (MA), as quais juntas receberam dessa prefeitura, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, o montante de R\$ 1.357.264,94, são, na verdade, empresas de fachada.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“A eventual ausência de informações sobre pessoas contratadas pelas empresas na base RAIS ou CNIS, bem com a inexistência de veículos de sua propriedade em bases cadastrais do Denatran não é de responsabilidade do Município e não é critério de julgamentos em licitações, considerando as exigências contidas na Lei 8666/93 e 10520/02, como bem sabe a CGU. No mesmo sentido dizemos sobre o local do estabelecimento das empresas.

Para o Município importa verificar a habilitação técnica, econômica, jurídica e fiscal das empresas, com base em documentos apresentados nos certames. Estando eles em situação de regularidade, só resta ao Município considerá-las aptas para a contratação. De outra parte, os serviços contratados estão sendo executados, atendendo a comunidade de alunos.

Mesmo não sendo obrigada, e após contatos com as empresas, uma delas considerou importante apresentar os seguintes esclarecimentos.

Y L ABAS FRAZÃO – Arquitetura & Engenheira - ME (razão social), pessoa jurídica de direito privado, inscrita sob o CNPJ nº 23.891.528/0001-01, com sede na Rua Santa Rita, nº 514, Ed. Catu, Sala n. 208, Bairro Centro, na cidade de São Luís/MA, CEP nº 65015-430, vem prestar esclarecimentos quanto à efetiva atividade da aludida empresa.

Ao contrário do suscitado, a empresa Y L ABAS FRAZÃO não se trata de empresa “fantasma”, isso porque está regularmente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, bem como desempenha suas atividades desde o segundo semestre do ano de 2015. A referida empresa apresenta razão social Y L ABAS FRAZÃO, cujo nome fantasia é ABBAS Arquitetura e Engenharia. O ramo de atuação desta refere-se à elaboração de projetos arquitetônicos, à construção, bem como, outrossim, à prestação de serviços de planejamento e consultoria na área referida, e locação de veículo, como consta no seu CNPJ.

Ademais, ressalte-se que a empresa detém sede em endereço certo e sabido, qual seja, Rua Santa Rita, nº 514, Edifício Catu, Sala nº 208, Bairro Centro, na cidade de São Luís/MA. A corroborar tal evidência, segue em anexo fotos da sala e cópias de contas de serviço de internet e de energia da sede da microempresa - referente aos meses de janeiro, maio, julho e outubro de 2016 (respectivamente, 141 Kwh, 134 Kwh, 143 Kwh e 129 Kwh), comprovando o efetivo consumo de eletricidade, e por consequência, a permanência de atividade contínua na aludida sede.

Pontue-se que a empresa ABBAS Arquitetura e Engenharia também detém uma filial, localizada na Rua Otaviano Ribeiro, nº 01, Bairro Centro, na cidade de Humberto de Campos, ao lado da Prefeitura Municipal. Inclusive, ratificando a existência da mencionada filial, segue em anexo fotos postadas, em 14/01/2016, no perfil da empresa na rede social Facebook, as quais mostram a antiga fachada da filial, assim como a revitalização desta após obras realizadas.

Saliente-se que a empresa possui ainda atividade virtual ininterrupta através da web, posto que divulga frequentemente seus serviços ao público em geral, através das redes sociais Facebook ([www.facebook.com/abbas.arquitetura](http://www.facebook.com/abbas.arquitetura)) e Instagram ([www.instagram.com/abbasarquitetura](http://www.instagram.com/abbasarquitetura)), bem como, por meio de sítio eletrônico próprio ([www.abbasarquitetura.com.br](http://www.abbasarquitetura.com.br)), conforme cópias das páginas eletrônicas em anexo.

Inclusive, vale observar que o domínio do site [abbasarquitetura.com.br](http://abbasarquitetura.com.br) fora regularmente registrado, em 02/12/2015, no NIC.BR – Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, de CNPJ 05.506.560/0001-36, consoante cópias das páginas eletrônicas em anexo.

Pontue-se que a presente empresa desempenha efetivamente suas atividades, como bem se depreende das divulgações destas efetuadas na rede social - Facebook- da empresa. A explicitar, segue em anexo cópias das páginas eletrônicas, em que consta serviço realizado pela empresa e divulgado em 03/05/2016; parceria celebrada entre a empresa, o Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDISCON) e SPOT Qualificação; bem como, postagem feita pelo SINDUSCON/MA, em 17/03/2016, aduzindo que a empresa Y L ABAS FRAZÃO associou-se ao sindicato.

Ante o exposto, a empresa Y L ABAS FRAZÃO reafirma sua idoneidade, comprovando sua efetiva existência e atividade, afastando qualquer ilação de que seria empresa fantasma. Quanto ao fato sugerido sobre o parentesco do proprietário da empresa com o ex secretário de obras, vale ressaltar que o contrato assinado com a Y L ABAS FRAZÃO ARQUITETURA E ENGENHARIA, é datada aproximadamente um ano após a exoneração do ex secretário. Também sobre o parentesco o ex presidente da comissão de licitação, é importante perceber que o ex presidente da CPL, presidiu essa comissão no início da gestão municipal, em 2013, permanecendo apenas alguns meses. Fatos que desconstroem alguma suposição de favorecimento.

Para corroborar com os fatos acima, ainda é válido perceber que após o contrato firmado entre a Y L ABAS FRAZÃO ARQUITETURA E ENGENHARIA e a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos, a empresa participou do processo licitatório para permanecer prestando serviço ao município, mas não obteve êxito no processo e saiu perdedora do tramite licitatório. Fato esse que colabora para desconstruir a tese de favorecimento levantada pela CGU. ”

### **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, discorda-se da justificativa do gestor quando este alega que a falta de estrutura operacional e técnica das empresas contratadas pela prefeitura para executar o transporte escolar no município de Humberto de Campos (MA) não seria critério de julgamentos em licitações. Segundo o gestor, importa verificar “a habilitação técnica, econômica, jurídica e fiscal das empresas, com base em documentos apresentados nos certames”. Ao nosso ver, exigências técnicas apropriadas e bem construídas nos editais das licitações impediriam a contratação de empresas sem a mínima condição de realizar os serviços de transporte escolar, como foram as contratadas pela prefeitura.

No que se refere ao fato de que, segundo a justificativa, “os serviços contratados estão sendo executados, atendendo a comunidade de alunos”, discorda-se mais uma vez. Nenhuma dessas empresas prestou serviço algum relacionado a transporte de escolares. Os serviços foram e estão sendo realizados por pessoas físicas terceirizadas que sequer conhecem as empresas contratadas, conforme revelou a fiscalização da CGU.

O fato de uma empresa estar regularmente inscrita no CNPJ e estar associada a um sindicato não descarta efetivamente a possibilidade de ela ser de fachada. Tampouco ter uma página

eletrônica na internet. No caso da página indicada na justificativa, não há acesso a nenhuma informação. Existe somente um espaço para envio de mensagens.

Quanto às fotos do escritório da empresa Y L Abas Frazão (do interior e da porta de entrada) encaminhadas pelo gestor, ressalva-se que, quando da visita realizada pela Equipe de Fiscalização da CGU, em 21 de setembro de 2016, a porta do escritório estava fechada e não havia identificação da empresa, como agora é apresentada pelo gestor. A placa foi colocada após essa data e não assegura que a empresa funciona regularmente.

A respeito das contas de energia e internet apresentadas pelo gestor, ressalta-se que elas não estão em nome da empresa Y L Abas Frazão, mas em nome do pai do proprietário dessa empresa. Não tem como vincular essas contas à atividade efetiva da firma Y L Abas Frazão.

No tocante à existência de uma filial da empresa Y L Abas Frazão em Humberto de Campos (MA), na Rua Otaviano Ribeiro, nº 01, conforme foto encaminhada anexa à justificativa, ressalta-se que é o mesmo endereço onde funcionou o Comitê Financeiro Eleição 2012 MA para vereador PT do B Humberto de Campos (CNPJ 16.472.306/0001-80), cujo responsável, conforme consulta ao Sistema Macros, era o pai do proprietário da empresa Y L Abas Frazão.

No fato apontado pela CGU, está muito clara a observação de que o pai do proprietário da empresa Y L Abas Frazão foi secretário municipal de obras em 2015. Quanto à alegação do gestor de que o ex-presidente da CPL, tio do dono da empresa, presidiu a comissão em 2013, mas que permaneceu somente após alguns meses, discorda-se frontalmente. Conforme pode ser comprovado em consultas ao Diário Oficial do Estado Maranhão, extratos de atas de registro de preços, publicados em janeiro/2015, abril/2015 e maio/2015, consignam o nome do presidente da CPL, a denotar que ele, ainda nessas datas, presidia a comissão de licitação. Nos processos licitatórios do Fundeb de 2015 é possível também constatar as assinaturas dele como presidente da CPL.

A contratação dessa empresa teve origem numa dispensa de licitação. Nesses termos, a prefeitura tem certa liberdade para escolha da empresa que irá prestar os serviços. Não é razoável que a escolha da empresa tenha recaído sobre uma com vínculos com pessoas ligadas à prefeitura, haja vista tantas outras existentes.

O gestor não se manifestou a respeito das duas outras empresas: Marf Locação e Urbanismo Ltda. e J F Construções e Serviços Ltda.

Os argumentos e documentos apresentados pelo gestor não foram suficientes para afastar o fato apontado pela CGU.

#### **2.2.4. Subcontratação ilegal e integral dos serviços de transporte escolar realizada sem previsão contratual e verbalmente.**

##### **Fato**

No âmbito da execução do transporte escolar em Humberto de Campos (MA), com recursos provenientes do Fundeb, considerando o período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, analisaram-se os seguintes contratos:

A) Contrato nº 003/2014, de 02/01/2014, firmado com a empresa Marf Locação e Urbanismo Ltda. (CNPJ 18.381.362/0001-35), no valor de R\$ 2.040.000,00 (os serviços custeados com recursos do Fundeb somam R\$ 1.099.104,00). O prazo de vigência deste contrato foi aditivado e prorrogado para até 02/05/2015.

B) Contrato nº 072/2015, de 25/05/2015, firmado com a empresa J F Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 21.218.364/0001-12), no valor de R\$ 2.300.160,00 (os serviços custeados com recursos do Fundeb somam R\$ 1.229.040,00).

C) Contrato nº 100/2016/Administração, de 25/01/2016, firmado com a empresa Y L Abas Frazão - Arquitetura & Engenharia (CNPJ 23.891.528/0001-01), no valor de R\$ 575.040,00 (os serviços custeados com recursos do Fundeb somam R\$ 307.260,00).

Em que pese os contratos acima não admitirem a possibilidade de subcontratação dos serviços (no caso dos contratos nº 003/2014 e nº 072/2015, a subcontratação parcial ou integral é motivo inclusive de rescisão contratual, conforme as cláusulas nonas, alíneas “g” e “h”, desses ajustes), constatou-se que os serviços de transporte escolar em Humberto de Campos (MA), no período em referência, foram executados por terceiros sem vinculação jurídica empregatícia ou contratual legítima com as empresas contratadas, conforme evidenciaram as entrevistas com motoristas e proprietários dos veículos. Na verdade, à luz dos fatos essas empresas constituem-se apenas em meras intermediárias entre a prefeitura e as pessoas que executaram de fato o transporte escolar.

Nas entrevistas a que a CGU procedeu com uma amostra de seis motoristas/proprietários que executam o transporte de alunos no município, restou comprovada a ausência de nexo entre as empresas contratadas e os motoristas dos veículos utilizados no transporte escolar e o grau de informalidade das subcontratações. Abaixo reproduzimos algumas respostas obtidas desses profissionais.

#### **Motorista “A”**

*“QUE foi contratado pelo sr. P., que [sr. P.] trabalha na prefeitura (...) QUE recebia o pagamento de uma pessoa que dizia que trabalhava na empresa MARF LOCAÇÃO e que o pagamento era efetuado na casa do sr. Pita. (...) QUE não tem contrato formal com a prefeitura ou empresa. (...) QUE não conhece a empresa JF CONSTRUÇÕES. (...) QUE em 2016 recebeu pagamento da empresa Y L ABAS FRAZÃO, mas não tem vínculo contratual com essa empresa. (...) QUE não recebia qualquer orientação, sobre a execução do serviço de transporte escolar, das empresas MARF LOCACAO E URBANISMO LTDA e Y L Abas Frazão - Arquitetura e Engenharia”.*

#### **Motorista “B”**

*“QUE não conhece as empresas JF CONSTRUÇÕES, MARF LOCAÇÃO e Y L ABAS FRAZÃO”.*

#### **Motorista “C”**

*“QUE foi contratado pelo sr. P., que à época era o responsável pelo setor de transporte da prefeitura. (...) QUE a contratação foi verbal. (...) QUE não conhece as empresas JF CONSTRUÇÕES, MARF LOCAÇÃO e Y L ABAS FRAZÃO” (...) QUE em 2015 o*

*pagamento era feito em espécie pelo “P.”, e que em 2016 o pagamento passou a ser em conta bancária, e que era feito, conforme informações do “P.”, por uma empresa, mas que não sabe informar que empresa era”.*

### **Motorista “D”**

*“QUE, para o período de fevereiro/2015 a dezembro/2015, foi contratado verbalmente por uma pessoa da empresa MARF, e que não sabe informar o nome dessa pessoa. (...) QUE em 2016 foi contratado verbalmente por uma empresa cujo nome não sabe dizer. (...) QUE não tem contrato formal com essa empresa. (...) QUE não recebia quaisquer orientações dessas empresas a respeito da execução do serviço de transporte escolar. (...) QUE em 2015 o pagamento era feito em espécie por uma pessoa (cujo nome não sabe informar) da empresa, e que em 2016 o pagamento passou a ser em conta bancária, e que não sabe informar quem depositava. (...) QUE não conhece as empresas JF CONSTRUÇÕES. (...) QUE em 2016, conforme informação da prefeitura, seria a empresa Y L ABAS FRAZÃO que iria efetuar o pagamento”.*

De acordo com a Lei nº 8.666/93, artigo 72 c/c o artigo 78, VI, a subcontratação é exceção, somente admitida quando prevista no edital de licitação e no contrato, e mesmo assim quando se mostrar inviável técnica e economicamente a execução integral do objeto. A subcontratação total dos serviços, contudo, é ilegal, conforme jurisprudência do TCU.

*“(...) é ilegal e inconstitucional a sub-rogação ou subcontratação total do contrato administrativo, uma vez que esse arranjo afronta os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art.37, „caput”, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever legal de licitar (art. 37, XXI, da CF/88) e os artigos. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93. ” **Decisão TCU nº 420/2002.***

Tratando-se do serviço de transporte escolar, o TCU determina que os editais das licitações vedem inclusive a possibilidade de sublocação parcial do objeto. É o que diz o subitem 1.7.3, alínea “g” do Acórdão nº 3.618/2013 (Primeira Câmara).

*“g) determinação expressa da proibição da subcontratação total e/ou parcial nos moldes da Lei de Licitações.”*

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“O primeiro ponto a ser verificado é que a CGU não identifica os motoristas que teriam sido entrevistados, fato que impossibilita ao Município o exercício pleno do contraditório. As passagens destacadas das entrevistas revelam que havia, sim, vínculo entre as pessoas físicas e empresas, nos trechos em que é falado que os pagamentos eram feitos pelas empresas.

A livre iniciativa dá liberdade aos empresários de organizarem seus negócios da forma que melhor lhe aproveitem, respeitadas as regras gerais do ordenamento jurídico. Os recursos que utilizam, a maneira que travam negócios não é assunto de responsabilidade do

município, pois não é permitido ao poder público imiscuir-se na forma de atuação das contratadas. Mas na verdade não houve subcontratação, pois a responsabilidade pela execução do contratado não passou de uma pessoa para outra. A situação apenas demonstra que as empresas fizeram uso da mão de obra local para a execução de suas obrigações”.

### **Análise do Controle Interno**

As normas internas da CGU não permitem que as fontes de informações tenham seus nomes citados no relatório. As entrevistas com os motoristas/proprietários dos veículos revelaram que não havia contrato formal com as empresas. Portanto não existia vínculo algum. Alguns deles sequer conheciam as empresas. Recebiam pagamento, muitas vezes em espécie, na prefeitura. Outras vezes, mediante transferência bancária. Neste caso, a pessoa que executava de fato o serviço desconhecia o autor da transferência, ou seja, ignorava quem lhe pagava. De acordo com essas pessoas, elas não recebiam quaisquer orientações das empresas (contratadas pela prefeitura) a respeito da execução do serviço de transporte escolar. O que reforça a evidência de que o transporte era de fato executado pelas pessoas físicas terceirizadas, sem qualquer participação das empresas contratadas. A subcontratação integral dos serviços foi clara e evidenciada por meio dos fatos citados no relatório. O gestor não apresentou argumentos ou provas que sustentassem o contrário.

#### **2.2.5. Ausência de capacidade técnico-operacional das empresas contratadas para executar os serviços de transporte escolar.**

##### **Fato**

Segundo análise das prestações de contas do Fundeb, relativas ao período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, a prefeitura, contratou as empresas Marf Locação e Urbanismo Ltda. (CNPJ 18.381.362/0001-35), J F Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 21.218.364/0001-12) e Y L Abas Frazão - Arquitetura & Engenharia (CNPJ 23.891.528/0001-01), a fim de executar os serviços de transporte escolar em Humberto de Campos (MA). O valor pago às três empresas pela prestação dos serviços, conforme revelam os documentos anexados às prestações de contas do Fundo, alcançou o montante de R\$ 1.357.264,94.

Constatou-se que essas empresas são inaptas e desqualificadas técnica e operacionalmente para realizar o transporte de alunos, conforme demonstrado abaixo.

##### **a) Desvinculação entre o ramo negocial das empresas e o objeto da contratação.**

De acordo com os CNPJs das empresas Marf Locação e Urbanismo Ltda. e J F Construções e Serviços Ltda., a atividade econômica principal dessas firmas é a construção civil. No caso da empresa Y L Abas Frazão - Arquitetura & Engenharia, a atividade preponderante são os serviços de arquitetura.

 <b>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b> <b>CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA</b>			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO <b>18.381.362/0001-35</b> MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 22/04/2013	
NOME EMPRESARIAL <b>MARF LOCAÇÃO E URBANISMO LTDA - EPP</b>			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) <b>MARF - LOCAÇÃO E URBANIZAÇÃO</b>			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL <b>41.20-4-00 - Construção de edifícios</b>			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 42.11-1-01 - Construção de rodovias e ferrovias 42.13-8-00 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas 42.21-9-01 - Construção de barragens e represas para geração de energia elétrica 42.21-9-02 - Construção de estações e redes de distribuição de energia elétrica 42.237-01 - Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, exceto obras de irrigação 43.30-4-04 - Serviços de pintura de edifícios em geral 43.30-9-99 - Outras obras de acabamento da construção 43.91-6-00 - Obras de fundações 43.99-1-01 - Administração de obras 49.23-0-02 - Serviço de transporte de passageiros - locação de automóveis com motorista 77.11-0-00 - Locação de automóveis sem condutor 77.33-4-00 - Aluguel de máquinas e equipamentos agrícolas sem operador 77.33-5-01 - Aluguel de máquinas e equipamentos para construção sem operador, exceto andaimes 78.20-5-00 - Locação de mão-de-obra temporária 82.99-7-99 - Outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas não especificadas anteriormente 43.13-4-00 - Obras de terraplenagem 43.11-8-01 - Demolição de edifícios e outras estruturas			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA <b>206-2 - SOCIEDADE EMPRESARIAL LIMITADA</b>			
LOGRADOURO <b>AV DOS HOLANDESES</b>	NÚMERO <b>06</b>	COMPLEMENTO <b>: A AVN CONS.HILTON ; RODRES ; LOT OHO D'ÁGUA;</b>	
CEP <b>65.065-180</b>	BAIRRO/CELEBRIDADE <b>OLHO D'ÁGUA</b>	MUNICÍPIO <b>SAO LUIS</b>	UF <b>MA</b>
ENDEREÇO ELETRÔNICO		TELEFONE <b>(98) 8843-7123</b>	

 <b>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b> <b>CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA</b>			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO <b>21.218.364/0001-12</b> MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 03/10/2014	
NOME EMPRESARIAL <b>JF CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA - EPP</b>			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) <b>JF - SERVIÇOS</b>			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL <b>41.20-4-00 - Construção de edifícios</b>			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 42.11-1-01 - Construção de rodovias e ferrovias 42.13-8-00 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas 42.21-9-01 - Construção de barragens e represas para geração de energia elétrica 42.21-9-02 - Construção de estações e redes de distribuição de energia elétrica 42.237-01 - Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, exceto obras de irrigação 43.13-4-00 - Obras de terraplenagem 43.30-4-04 - Serviços de pintura de edifícios em geral 43.30-9-99 - Outras obras de acabamento da construção 43.91-6-00 - Obras de fundações 43.99-1-01 - Administração de obras 49.23-0-02 - Serviço de transporte de passageiros - locação de automóveis com motorista 77.11-0-00 - Locação de automóveis sem condutor 77.33-4-00 - Aluguel de máquinas e equipamentos agrícolas sem operador 77.33-5-01 - Aluguel de máquinas e equipamentos para construção sem operador, exceto andaimes 78.20-5-00 - Locação de mão-de-obra temporária 82.99-7-99 - Outras atividades de serviços prestados principalmente às empresas não especificadas anteriormente 81.23-0-00 - Atividades de limpeza não especificadas anteriormente 49.24-9-00 - Transporte escolar			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA <b>206-2 - SOCIEDADE EMPRESARIAL LIMITADA</b>			
LOGRADOURO <b>V COLEOTRA 4000</b>	NÚMERO <b>08</b>	COMPLEMENTO <b>QUADRA 105, BOX: 01;</b>	
CEP <b>65.110-000</b>	BAIRRO/CELEBRIDADE <b>PARQUE VITÓRIA</b>	MUNICÍPIO <b>SAO JOSE DE RIBAMAR</b>	UF <b>MA</b>
ENDEREÇO ELETRÔNICO		TELEFONE <b>(98) 9113-8660</b>	

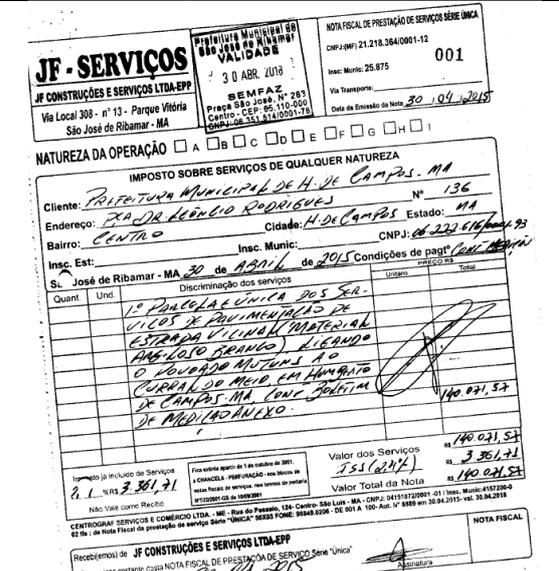
  

 <b>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b> <b>CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA</b>			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO <b>23.891.528/0001-01</b> MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 29/12/2015	
NOME EMPRESARIAL <b>Y L L A S F R A Z Z O - A R Q U I T E T U R A &amp; E N G E N H A R I A - M E</b>			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) <b>ABBAS ARQUITETURA E ENGENHARIA</b>			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL <b>71.11-4-00 - Serviços de arquitetura</b>			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 71.12-0-00 - Serviços de engenharia 71.197-04 - Serviços de pericia técnica relacionados à segurança do trabalho 43.99-1-99 - Serviços especializados para construção não especificados anteriormente 71.197-03 - Serviços de desenho técnico relacionados a arquitetura e engenharia 71.197-99 - Atividades técnicas relacionadas a engenharia e arquitetura não especificadas anteriormente 71.197-01 - Serviços de cartografia, topografia e geodésia 74.10-0-00 - Design de interiores 43.99-1-01 - Administração de obras 43.99-1-04 - Serviços de operação e fornecimento de equipamentos para transporte e elevação de cargas e pessoas para uso em obras 85.99-6-04 - Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial 43.99-1-05 - Perfuração e construção de poços de água 41.20-4-00 - Construção de edifícios 42.11-1-01 - Construção de rodovias e ferrovias 42.13-8-00 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas 42.81-0-00 - Obras portuárias, marítimas e fluviais 42.227-01 - Construção de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto e construções correlatas, exceto obras de irrigação 42.99-8-01 - Montagem de estruturas metálicas 43.11-8-01 - Demolição de edifícios e outras estruturas 43.11-8-02 - Preparação de canteiro e limpeza de terreno 43.12-0-00 - Perfuração e sondagens			
CÓDIGO DE DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA <b>213-S - EMPRESÁRIO (INDIVIDUAL)</b>			
LOGRADOURO <b>R SANTA RITA</b>	NÚMERO <b>514</b>	COMPLEMENTO <b>EDIF CATU SALA 208</b>	
CEP <b>65.015-430</b>	BAIRRO/CELEBRIDADE <b>CENTRO</b>	MUNICÍPIO <b>SAO LUIS</b>	UF <b>MA</b>
ENDEREÇO ELETRÔNICO <b>YURI.FRAZZO@HOTMAIL.COM</b>		TELEFONE <b>(98) 8217-6001</b>	

Fonte: Receita Federal do Brasil

Nesse sentido, e a ratificar o que foi exposto acima, contratações efetivadas pela própria prefeitura de Humberto de Campos (MA), exemplificadas abaixo, revelam a verdadeira vocação das empresas Marf Locação e Urbanismo Ltda. e J F Construções e Serviços Ltda.: a construção civil.

**RESENHA DO CONTRATO Nº 006/2014. RESULTANTE DA TOMADA DE PREÇOS Nº 001/2014. PARTES:** Prefeitura Municipal de Humberto de Campos - MA e a empresa Marf Locação e Urbanismo Ltda, inscrita no CNPJ sob o n.º 18.381.362/0001-35. **OBJETO:** Contratação de empresa de engenharia para realização de obras de recuperação de 53,00 (cinquenta e três) quilômetros de estradas vicinais no município. **DATA DA ASSINATURA:** 27 de janeiro de 2014. **DOS PRAZOS DE VIGÊNCIA, EXECUÇÃO E INÍCIO:** O período de vigência do presente contrato será de 10 (dez) meses, com início em 05 (cinco) dias a contar da data de assinatura do contrato. **VALOR GLOBAL:** O valor dos serviços objeto do presente instrumento é R\$ 1.367.452,34 (um milhão, trezentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais e trinta e quatro centavos). **DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS:** As despesas decorrentes desta contratação correrão por conta dos recursos oriundos do Convênio n.º 170CV/2013, firma do junto a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura

**JF - SERVIÇOS**  
**JF CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA-EPP**  
 Via Local 308 - nº 13 - Parque Vitória  
 São José de Ribamar - MA

**NOTA FISCAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS SEME UNICA**  
 CNPJ: 21.218.364/0001-12  
 Insc. Munic: 25.875  
 30 ABR 2015  
 Via Transporte: \_\_\_\_\_  
 Data de Emissão da Nota: 30/04/2015

**IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA**  
 Cliente: **PREFEITURA MUNICIPAL DE H. DE CAMPOS - MA**  
 Endereço: **RUA DR LEONILDO RODRIGUES Nº 136**  
 Bairro: **CENTRO** Cidade: **H. DE CAMPOS** Estado: **MA**  
 Insc. Est: \_\_\_\_\_ Insc. Munic: \_\_\_\_\_ CNPJ: **18.381.362/0001-35**  
 St. José de Ribamar - MA 30 de ABRIL de 2015 Condições de pagº: **Cont. 001/14**

Quant	Unid	Discriminação dos serviços	Uniq	Valor
		1º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		2º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		3º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		4º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		5º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		6º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		7º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		8º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		9º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		10º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		11º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		12º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		13º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		14º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		15º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		16º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		17º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		18º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		19º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57
		20º Parcela Única dos Ser. de Manutenção de Estradas Vicinais Municipais (Montagem de Canteiro, Limpeza, e Montagem de Estrutura Metálica)		140.021,57

Valor dos Serviços: **1.400.215,70**  
 Valor Total da Nota: **1.400.215,70**

Recebemos de **JF CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA-EPP** o valor constante desta Nota Fiscal de Prestação de Serviço Seme Unica em R\$ 1.400.215,70

Resenha do Contrato nº 006/2014, que trata da contratação da empresa MARF LOCAÇÃO para executar obras de recuperação de estradas vicinais em Humberto de Campos (MA).	Nota Fiscal nº 001, de 30/04/2015, emitida pela empresa JF CONSTRUÇÕES, por serviços de pavimentação de estrada vicinal em Humberto de Campos (MA).
---	---

**Fonte:** Diário Oficial do Estado do Maranhão e Prestação de Contas da Prefeitura de Humberto de Campos (MA) entregue ao TCE/MA.

Em relação à empresa Y L Abas Frazão - Arquitetura & Engenharia, destaca-se o seu pouco tempo de existência e, conseqüentemente, quase nenhuma experiência profissional. Conforme consta no CNPJ, a abertura da empresa ocorreu em 29/12/2015. E em 25/01/2016, menos de um mês de sua criação, portanto, por meio de dispensa de licitação, foi contratada (Contrato nº 100/2016) pela prefeitura para executar os serviços de transporte escolar.

**b) Instalações, aparelhamento e força de trabalho inexistentes ou precários para execução dos serviços de transporte escolar.**

Verificou-se que as empresas não têm estrutura operacional para executar os serviços de transporte escolar. Em diligências realizadas pela CGU, as empresas Marf Locação e J F Construções não foram localizadas nos endereços que constam em seus cadastros e nas notas fiscais por elas emitidas. A empresa Y L Abas Frazão, por sua vez, “funciona” em uma sala de um prédio comercial, que, segundo relatos de pessoas que trabalham no mesmo andar, estaria sempre fechada.

Quanto à força de trabalho das três empresas, conforme consulta realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), apurou-se que essas firmas não têm sequer um empregado declarado na RAIS/CNIS.

**Situação da RAIS e CNIS das empresas Marf Locação, JF Construções e Y L Abas Frazão**

<p><b>Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)</b></p> <p><i>* Descrição: Empregados declarados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).</i>  <i>* Atualização: 01/01/2004 a 31/12/2015.</i></p> <p>Não há registro.</p>	Marf Locação e Urbanismo Ltda.
<p><b>Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)</b></p> <p><i>* Descrição: Vínculos empregatícios declarados no Cadastro Nacional de Informações Sociais. A busca é realizada pelo CPF ou nome e data de nascimento, caso o CPF não esteja na base.</i>  <i>* Atualização: 09/2014 a 01/2015.</i></p> <p>Não há registro.</p>	
<p><b>Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)</b></p> <p><i>* Descrição: Empregados declarados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).</i>  <i>* Atualização: 01/01/2004 a 31/12/2015.</i></p> <p>Não há registro.</p>	JF Construções e Serviços Ltda.
<p><b>Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)</b></p> <p><i>* Descrição: Vínculos empregatícios declarados no Cadastro Nacional de Informações Sociais. A busca é realizada pelo CPF ou nome e data de nascimento, caso o CPF não esteja na base.</i>  <i>* Atualização: 09/2014 a 01/2015.</i></p> <p>Não há registro.</p>	

<p><b>Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)</b></p> <p><i>* Descrição: Empregados declarados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).</i>  <i>* Atualização: 01/01/2004 a 31/12/2015.</i></p> <p>Não há registro.</p>	<p>Y L Abas Frazão – Arquitetura &amp; Engenharia</p>
<p><b>Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)</b></p> <p><i>* Descrição: Vínculos empregatícios declarados no Cadastro Nacional de Informações Sociais. A busca é realizada pelo CPF ou nome e data de nascimento, caso o CPF não esteja na base.</i>  <i>* Atualização: 11/2015 a 03/2016.</i></p> <p>Não há registro.</p>	

**Fonte:** Sistema Macros - RAIS/CNIS

No que diz respeito aos equipamentos, entende-se que uma empresa que se presta a executar serviços de transporte escolar deve possuir veículos apropriados para tal fim. No caso das empresas em referência, constatou-se, por meio de consultas ao Denatran, que Marf Locação e Urbanismo e J F Construções não possuem sequer um veículo. E a empresa Y L Abas Frazão - Arquitetura & Engenharia é proprietária de somente um veículo de passeio (Ford Ka), o qual não serve para transportar alunos.

#### Consulta Denatran referente às empresas Marf Locação, JF Construções e Y L Abas Frazão

<p><b>Denatran - Veículos</b></p> <p><i>* Descrição: Veículos os quais é proprietário.</i>  <i>* Atualização: 03/2016.</i></p> <p>Não há registro.</p>	<p>Marf Locação e Urbanismo Ltda.</p>														
<p><b>Denatran - Veículos</b></p> <p><i>* Descrição: Veículos os quais é proprietário.</i>  <i>* Atualização: 03/2016.</i></p> <p>Não há registro.</p>	<p>JF Construções e Serviços Ltda.</p>														
<p><b>Denatran - Veículos</b></p> <p><i>* Descrição: Veículos os quais é proprietário.</i>  <i>* Atualização: 03/2016.</i></p> <p>Quantidade total de Registros: 1</p> <table border="1" data-bbox="279 1518 976 1585"> <thead> <tr> <th>Seq</th> <th>Placa</th> <th>Situação</th> <th>Município</th> <th>UF</th> <th>Modelo</th> <th>Fab/Modelo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>PSM4045</td> <td>EM CIRCULACAO</td> <td>SAO LUIS</td> <td>MA</td> <td>FORD/KA SE 1.0 HA</td> <td>2016/2016</td> </tr> </tbody> </table>	Seq	Placa	Situação	Município	UF	Modelo	Fab/Modelo	1	PSM4045	EM CIRCULACAO	SAO LUIS	MA	FORD/KA SE 1.0 HA	2016/2016	<p>Y L Abas Frazão – Arquitetura &amp; Engenharia</p>
Seq	Placa	Situação	Município	UF	Modelo	Fab/Modelo									
1	PSM4045	EM CIRCULACAO	SAO LUIS	MA	FORD/KA SE 1.0 HA	2016/2016									

**Fonte:** Sistema Macros - DENATRAN

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“Essa questão já foi devidamente esclarecida em outra parte deste relatório. O que importa na situação é saber se a Administração municipal está, pelo Princípio da Legalidade,

obrigada a fazer verificações que digam respeito à capacidade técnico-operacional das empresas nos temas destacados pela CGU. Cremos que não, uma vez que os parâmetros normativos que regulam a Administração não chegam a esse nível de detalhe. No âmbito de licitações e contratos as exigências que podem ser feitas são aquelas estatuídas na Lei 8666/93 e 10520/02. Importa para a contratante aferir as condições de habilitação de acordo com o disciplinado na lei. Na fase de execução também não importa as condições específicas das empresas, desde que as mesmas cumpram fielmente as obrigações pactuadas.

”

### **Análise do Controle Interno**

A ausência de capacidade técnico-operacional das empresas contratadas para executar os serviços de transporte escolar, ao nosso ver, não foi esclarecida pelo gestor. A Administração Pública tem o dever, sim, de contratar empresas que estejam técnica e operacionalmente aptas a prestar o serviço de transporte escolar. Para tanto, deve construir um edital de licitação que resguarde o cumprimento, pelas empresas, de todas os critérios técnicos, operacionais e legais pertinentes ao transporte de alunos, a fim de que assegure que o serviço será prestado consoante as regras do Código de Trânsito Brasileiro e não ponha a vida das crianças em risco. E mesmo na fase de execução do serviço, deve acompanhar e fiscalizá-lo, para corrigir eventuais falhas. A prefeitura não fez uma coisa nem outra. Finalmente, registre-se, mais uma vez, que o transporte escolar sequer foi executado pelas empresas contratadas para tal, mas por pessoas físicas terceirizadas. E não foi, entre outras razões, exatamente porque não reunia condições técnicas e operacionais para realizar o serviço.

#### **2.2.6. Superfaturamento estimado de R\$ 679.264,94 na prestação de serviços de transporte escolar.**

##### **Fato**

Conforme já mencionado neste relatório, em razão de não haver previsão contratual de subcontratação dos serviços de transporte escolar, a subcontratação é ilegal, e a diferença entre o valor pago pela prefeitura e o valor pelo qual os veículos foram sublocados integralmente a terceiros gera superfaturamento. Nessa linha de pensamento, segundo se extrai dos Acórdãos n.º 1.487/2010 e 4.221/2011, ambos da Segunda Câmara, o Tribunal de Contas da União (TCU) considera superfaturamento por subcontratação a diferença entre os preços acordados entre a prefeitura e a empresa contratada, e aqueles negociados entre a empresa (ou prefeitura) e a sua subcontratada.

Dessa forma, no âmbito dos contratos de locação de veículos nº 003/2014, de 02/01/2014; 072/2015, de 25/05/2015; e 100/2016, de 25/01/2016, firmados entre a prefeitura e as empresas Marf Locação e Urbanismo Ltda. (CNPJ 18.381.362/0001-35), J F Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 21.218.364/0001-12), e Y L Abas Frazão - Arquitetura & Engenharia (CNPJ 23.891.528/0001-01), respectivamente, constatou-se a ocorrência de superfaturamento, conforme demonstrado a seguir.

Em que pese a CGU, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201602208-01, de 08 de agosto de 2016, ter solicitado à prefeitura, de forma didática, a relação de todos os veículos

locados de terceiros e que realizaram o transporte escolar no município, onde deveriam constar a identificação completa dos veículos e os nomes e CPF dos motoristas e proprietários, a prefeitura somente informou o tipo do veículo (sem identificação da placa de alguns veículos) e o primeiro nome apenas dos condutores. Do total de 25 motoristas que constavam da lista entregue pela prefeitura, seis foram entrevistados pela CGU, o que corresponde a cerca de 24% do total.

Perguntou-se a cada um deles quanto receberam por mês para locar seus veículos e realizar o transporte de alunos. Em 2015, os valores oscilaram de R\$ 2.000,00 a R\$ 3.000,00. Já em 2016, os preços variaram de R\$ 2.500,00 a R\$ 3.000,00. Uma vez que os veículos retratados na relação entregue pela prefeitura, embora de forma sucinta, assemelham-se com os veículos relacionados nos contratos e notas fiscais (com descrições igualmente lacônicas), ou seja, carros tipo pick-up 4x4, e na impossibilidade de entrevistar todos os proprietários e motoristas, tomou-se como parâmetro de preço, em relação aos valores cobrados pelas empresas contratadas, o maior valor entre os declarados pelos proprietários dos veículos sublocados. Para estimar o superfaturamento, comparou-se o preço médio cobrado pelas empresas pela locação de um veículo com o maior valor pago às pessoas que realmente realizaram o serviço. Em resumo, o resultado demonstra qual seria o montante gasto pela prefeitura com o transporte escolar, caso os preços adotados fossem aqueles pagos às pessoas físicas terceirizadas.

#### **A) Contrato nº 003/2014 - MARF LOCAÇÃO E URBANISMO LTDA**

Em 2015, no período de quatro meses, a prefeitura desembolsou a soma de R\$ 333.064,94 pela locação de 46 veículos, o que representa um custo médio de locação por veículo de R\$ 7.240,00, conforme tabela abaixo.

##### **Apuração do custo médio de locação – empresa MARF LOCAÇÃO**

<b>Nº e Data da Nota Fiscal</b>	<b>Tipo de Veículo Locado</b>	<b>Quantidade de Veículos Locados</b>	<b>Valor Unitário Locação (R\$)</b>	<b>Valor Total Locação (R\$)</b>
53, 10/2/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.736,00	13.472,00
	Pick up cabine simples	5	5.580,00	27.900,00
60, 04/03/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.736,00	13.472,00
	Pick up cabine simples	5	5.580,00	27.900,00
61, 06/04/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.736,00	13.472,00
	Pick up cabine simples	14	5.580,00	78.120,00
67, 28/05/2015	Pick up c/ carroceria	2	11.673,49	23.346,98
	Pick up cabine simples	14	9.670,14	135.381,96
<b>Totais</b>		<b>46</b>	<b>7.240,00*</b>	<b>333.064,94</b>

\* Valor Médio de Locação de 1 Veículo

**Fonte:** Prestações de contas do Fundeb 2015 e 2016

Considerando-se o maior valor recebido pelos terceirizados, em 2015, pela locação de um veículo (entre os valores declarados oficialmente à CGU), apurou-se a soma de R\$ 3.000,00.

Dessa forma, tem-se, em média, um superfaturamento no Contrato nº 003/2014 de cerca de R\$ 195.064,94, conforme abaixo.

**Estimativa Superfaturamento do Contrato nº 003/2014 – MARF LOCAÇÃO**

Valor Médio de Locação de 1 veículo pago pela prefeitura (R\$) (A)	Nº de Veículos Locados pela empresa (B)	Valor Total pago à empresa (R\$) (C)	Valor Recebido pelo Terceirizado pela Locação de 1 Veículo (R\$) (D)	Valor Total da Locação se considerar o valor pago ao Terceirizado (B*D) (E)	Superfaturamento Estimado (R\$) (C-E)
7.240,00	46	333.064,94	3.000,00	138.000,00	195.064,94

Fonte: Estimativa realizada pela CGU

**B) Contrato nº 072/2015 - JF CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA (CNPJ 21.218.364/0001-12).**

Em 2015, no período de seis meses, a prefeitura desembolsou o montante de R\$ 614.520,00 pela locação de 108 veículos, o que representa um custo médio de locação por veículo de R\$ 5.690,00, conforme tabela abaixo.

**Apuração do custo médio de locação – empresa JF CONSTRUÇÃO**

Nº e Data da Nota Fiscal	Tipo de Veículo Locado	Quantidade de Veículos Locados	Valor Unitário Locação (R\$)	Valor Total Locação (R\$)
02, 16/07/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
10, 24/07/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
16, 25/08/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
23, 24/09/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
29, 23/10/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
35, 25/11/2015	Pick up c/ carroceria	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
<b>Totais</b>		<b>108</b>	<b>5.690,00*</b>	<b>614.520,00</b>

\* Valor Médio de Locação de 1 Veículo

Fonte: Prestações de contas do Fundeb 2015 e 2016

Considerando-se o maior valor recebido pelos terceirizados, em 2015, pela locação de um veículo (entre os valores declarados oficialmente à CGU), apurou-se a soma de R\$ 3.000,00. Dessa forma, tem-se, em média, um superfaturamento no Contrato nº 072/2015 de cerca de R\$ 290.520,00, conforme abaixo.

**Estimativa Superfaturamento do Contrato nº 072/2015 – JF CONSTRUÇÃO**

Valor Médio de Locação de 1 veículo pago pela prefeitura (R\$) (A)	Nº de Veículos Locados pela empresa (B)	Valor Total pago à empresa (R\$) (C)	Valor Recebido pelo Terceirizado pela Locação de 1 Veículo (R\$) (D)	Valor Total da Locação se considerar o valor pago ao Terceirizado (B*D) (E)	Superfaturamento Estimado (R\$) (C-E)
5.690,00	108	614.520,00	3.000,00	324.000,00	290.520,00

Fonte: Estimativa realizada pela CGU

**C) Contrato nº 100/2016 - Y L ABAS FRAZÃO - ARQUITETURA & ENGENHARIA**

Em 2016, no período de dois meses, a prefeitura desembolsou o valor de R\$ 409.680,00 pela locação de 72 veículos, o que representa um custo médio de locação por veículo de R\$ 5.690,00, conforme tabela abaixo.

**Apuração do custo médio de locação – empresa Y L ABAS FRAZÃO**

Nº e Data da Nota Fiscal	Tipo de Veículo Locado	Quantidade de Veículos Locados	Valor Unitário Locação (R\$)	Valor Total Locação (R\$)
06, 25/02/2016	Pick up cabine dupla	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
14, 29/03/2016	Pick up cabine dupla	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
06, 01/05/2016	Pick up cabine dupla	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
12, 30/05/2016	Pick up cabine dupla	2	6.730,00	13.460,00
	Pick up cabine simples	16	5.560,00	88.960,00
<b>Totais</b>		<b>72</b>	<b>5.690,00*</b>	<b>409.680,00</b>

\* Valor Médio de Locação de 1 Veículo

Fonte: Prestações de contas do Fundeb 2015 e 2016

Considerando-se o maior valor recebido pelos terceirizados, em 2016, pela locação de um veículo (entre os valores declarados oficialmente à CGU), apurou-se a quantia de R\$ 3.000,00. Dessa forma, tem-se, em média, um superfaturamento no Contrato nº 100/2016 de cerca de R\$ 193.680,0, conforme abaixo.

**Estimativa Superfaturamento do Contrato nº 100/2016 – Y L ABAS FRAZÃO**

Valor Médio de Locação de 1 veículo pago pela prefeitura (R\$) (A)	Nº de Veículos Locados pela empresa (B)	Valor Total pago à empresa (R\$) (C)	Valor Recebido pelo Terceirizado pela Locação de 1 Veículo (R\$) (D)	Valor Total da Locação se considerar o valor pago ao Terceirizado (B*D) (E)	Superfaturamento Estimado (R\$) (C-E)
5.690,00	72	409.680,00	3.000,00	216.000,00	193.680,00

Portanto, conforme demonstrado nas tabelas acima, resta evidenciado um superfaturamento estimado de R\$ 679.264,94, correspondendo à diferença entre os valores que a prefeitura pagou às empresas contratadas e as remunerações recebidas pelos proprietários dos veículos que efetivamente realizaram o transporte escolar em Humberto de Campos (MA).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“As licitações que embasaram os contratos foram instruídas com pesquisas de preços que refletiam a realidade do mercado. A maneira em que as empresas arregimentaram a mão de obra e custos do serviço é matéria que diz respeito à liberdade de organização e de contratação das mesmas não podendo o poder público interferir nesse processo. Os serviços contratados foram e estão sendo executados em benefício do público-alvo do programa, como a CGU pode verificar”.

### **Análise do Controle Interno**

As licitações Pregão Presencial nº 009/2015 e Dispensa de Licitação nº 001/2016 analisadas pela CGU não continham justificativas para os preços estimados ou contratados. Essa falha foi inclusive objeto de constatação neste relatório. O gestor não apresentou documentação que comprovasse o contrário.

No que se refere ao superfaturamento, que é o tema central da constatação, o gestor não apresentou argumentos ou documentos que o afastassem. Nessa linha, o TCU, de acordo com os Acórdãos n.º 1.487/2010 e 4.221/2011 (Segunda Câmara), considera superfaturamento por subcontratação a diferença entre os preços acordados entre a prefeitura e a empresa contratada, e aqueles negociados entre a empresa (ou prefeitura) e a sua subcontratada.

#### **2.2.7. Pagamentos no montante de R\$ 395.657,14 realizados a empresa de fachada por serviços de manutenção e fornecimento de peças/acessórios, cuja execução não restou comprovada.**

##### **Fato**

Segundo consta das prestações de contas do Fundeb, a prefeitura de Humberto de Campos (MA) firmou com a empresa M Marta Marques – Estrela Comércio e Serviços (CNPJ 19.125.008/0001-02) o Contrato nº 073, de 05/06/2015, cujo objeto se refere à manutenção de veículos e ao fornecimento de peças e acessórios. Segundo a avença, a contratação teria se originado do Pregão Presencial nº 028/2015. Ressalta-se que a prefeitura não entregou essa licitação à equipe de fiscalização da CGU.

No período fiscalizado, de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, a prefeitura desembolsou a soma de R\$ 395.657,14 para custear os serviços de manutenção e reposição de peças/acessórios de dez veículos.

**Relação de notas fiscais emitidas pela empresa M Marta Marques, no âmbito do Fundeb, no período de janeiro/2015 a junho/2016, referentes ao fornecimento de peças/acessórios e à manutenção de veículos.**

Nº Nota Fiscal	Data Nota Fiscal	Valor (R\$)	Veículo
31	30/06/2015	6.073,24	Ônibus de placas NHQ-9675 e OXS-3485 Toyota Hilux placa OJE-5077 Trator Massey Ferguson 283
41	13/08/2015	1.610,02	
53	03/12/2015	4.233,52	
54	30/06/2015	1.820,00	
67	22/01/2016	4.068,12	
73	03/12/2015	1.400,00	
82	11/03/2016	26.750,00	
85	25/01/2016	2.380,00	
86	28/03/2016	6.106,50	
94	28/03/2016	4.340,00	
28	18/06/2015	4.193,50	Hyundai placa NMQ-8985
43	08/04/2015	1.660,00	
44	17/08/2015	2.040,00	
50	18/06/2015	1.860,00	
65	20/01/2016	4.434,63	
70	17/11/2015	1.690,00	
79	21/01/2016	1.820,00	
92	12/04/2016	4.033,27	
99	13/04/2016	1.690,00	
32	30/06/2015	6.120,41	
40	13/08/2015	1.757,50	
42	08/04/2015	2.510,00	
46	16/06/2015	1.340,00	
54	03/12/2015	3.918,67	
55	30/06/2015	1.960,00	
66	22/01/2016	4.878,79	
74	03/12/2015	1.400,00	
85	28/03/2016	7.672,53	
96	28/03/2016	1.680,00	
100	26/04/2016	36.930,00	Toyota Hilux placa OJE-5077
90	26/01/2016	6.020,00	
27	18/06/2015	3.005,70	
40	08/04/2015	1.750,00	
47	15/09/2015	2.928,30	
51	18/06/2015	1.350,00	
63	20/01/2016	4.495,55	
67	15/09/2015	1.650,00	
82	21/01/2016	1.800,00	
84	13/03/2016	3.539,78	
92	13/03/2016	900,00	Ônibus placa OXS-3485
103	20/05/2016	6.200,81	
103	20/05/2016	1.500,00	
39	20/07/2015	3.190,60	
61	20/07/2015	2.940,00	
68	22/01/2016	4.541,58	
84	25/01/2016	5.040,00	
90	06/04/2016	4.979,04	

102	20/05/2016	3.526,00		
38	20/07/2015	4.591,54	Ônibus de placas OXS-6930 e PSI-0082 Hyundai placa NMQ-8985 Toyota Hilux placa OJE-5077 Trator Massey Ferguson 283	
57	30/12/2015	6.131,80		
60	20/07/2015	2.940,00		
68	17/09/2015	840,00		
69	22/01/2016	4.886,03		
76	22/02/2016	11.156,48		
78	22/02/2016	31.820,00		
83	25/01/2016	3.360,00		
36	08/07/2015	2.085,62		Ônibus placa OXW-6065
63	21/07/2015	2.224,40		
75	23/01/2016	2.510,19		
81	23/02/2016	10.448,56		
89	25/01/2016	2.040,00		
93	12/04/2016	4.813,17		
97	13/04/2016	1.800,00		
104	20/05/2016	8.250,00		
62	08/01/2016	6.466,86	Ônibus de placas PSH-6084 e PSI-0082 Trator Massey Ferguson 283	
77	08/01/2016	2.240,00		
88	31/03/2016	14.340,00		
95	15/04/2016	6.226,40		
101	26/04/2016	4.979,04		
102	15/04/2016	2.520,00		
61	08/01/2016	6.466,86	Ônibus placa PSI-0082	
78	08/01/2016	2.240,00		
91	12/04/2016	4.781,60		
98	13/04/2016	2.020,00		
105	20/05/2016	2.489,52	Não identificado	
34	08/07/2015	7.352,50	Trator Massey Ferguson 283	
56	08/07/2015	1.820,00		
64	20/01/2016	6.221,48		
81	21/01/2016	2.080,00		
96	15/04/2016	9.707,03		
101	15/04/2016	2.080,00		
<b>Total</b>		<b>395.657,14</b>		

**Fonte:** Prestações de contas do Fundeb relativas ao período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

**Nota:** As notas fiscais referem-se a serviço e fornecimento de peças/acessórios.

Em visita ao endereço da empresa M Marta Marques que consta em seus documentos fiscais – Avenida Paraíso, nº 15, A, Santa Efigênia, São Luís (MA) –, realizada às 10h00 do dia 29/09/2016, a CGU não localizou a proprietária da empresa e titular do CPF \*\*\*.549.333-\*\*. A única pessoa que se encontrava no estabelecimento, o qual estava fechado com correntes, era o titular do CPF \*\*\*.210.963-\*\*, a quem foi entregue a Circularização nº 201602208-09. Segundo ele, a empresa pertenceria a seu pai e alegou não conhecer a empresa M Marta Marques (Estrela Comércio e Serviços) e nem a sua presumida proprietária.

A CGU manteve contato telefônico com o suposto proprietário da empresa, o titular do CPF \*\*\*.577.543-\*\*. Por telefone, inicialmente informou à CGU que ele seria o dono da empresa. Ao ser questionado, contudo, sobre qual seria o nome de sua empresa, ele não soube responder. Esclareceu, ainda, desconhecer a firma M Marta Marques e a titular do CPF \*\*\*.549.333-\*\*. Em novo contato telefônico, desta vez o titular do CPF \*\*\*.577.543-\*\* confirmou que a empresa não seria de fato dele, mas pertenceria a uma pessoa chamada “M. A.” (não soube informar o nome completo), e que apenas realizava os serviços para essa pessoa. Por fim, ratificou, uma vez mais, que não conhece a firma M Marta Marques. De

fato, após consulta ao Sistema Macros, verificou-se que não há empresas vinculadas ao CPF \*\*\*.577.543-\*\*.

Conforme mostra a foto abaixo, a empresa é identificada em sua fachada pelo nome “Auto Car”.

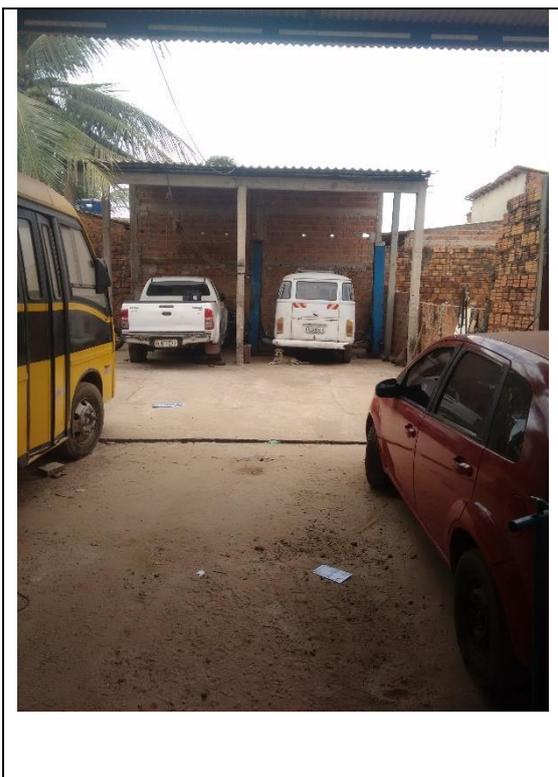
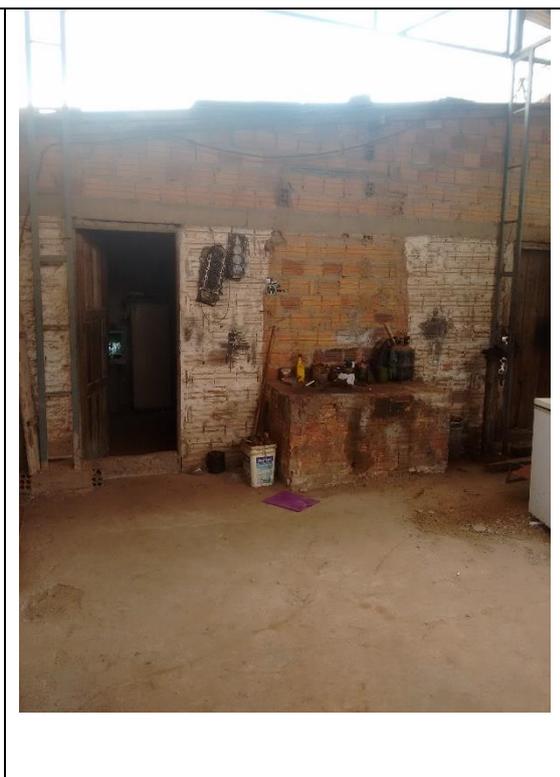


Foto - Fachada da empresa M MARTA MARQUES (Estrela Comércio e Serviços), São Luís (MA), 29 de setembro de 2016.

Consulta ao Sistema Macros revelou que a proprietária da empresa M Marta Marques, titular do CPF \*\*\*.549.333-\*\*, é beneficiária do Programa Federal Bolsa Família com renda per capita declarada de R\$ 66,00. Tal evidência sugere que a titular do CPF \*\*\*.549.333-\*\* estaria sendo utilizada como interposta pessoa (“laranja”), com o objetivo de ocultar o (s) verdadeiro (s) dono (s) da empresa M Marta Marques.

Além disso, constatou-se, por meio de pesquisa realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que a empresa M Marta Marques não possui nenhum empregado declarado na RAIS/CNIS.

Verificou-se, ainda, que a empresa não possui condições técnicas, administrativas e operacionais para executar alguns dos serviços declarados nas notas fiscais, como, por exemplo, alinhamento e balanceamento de veículos. Da mesma forma, não poderia vender peça ou acessório algum, haja vista a inexistência no estabelecimento de qualquer um desses materiais. As fotos abaixo demonstram isso.

	
<p>Foto - Visão que se tem a partir do portão de entrada da empresa. Não há peças ou acessórios disponíveis para venda. São Luís (MA), 29 de setembro de 2016.</p>	<p>Foto – Fachada do que seria o “Escritório” da empresa. São Luís (MA), 29 de setembro de 2016.</p>

Mesmo sem demonstrar capacidade de fornecer material algum, a empresa M Marta Marques, além de alinhar e balancear os ônibus de placas OXS-6930, OXW-6065 e NXC-9031, ainda vendeu para a prefeitura, no período fiscalizado, entre outros materiais, 60 pneus, caixas de direção, baterias, amortecedores, capotas de lona, para-choques, embreagem, motores de arranque e óleo para motor.

Ao se colocar os números das notas fiscais emitidas por M Marta Marques em seqüência (notas fiscais nº 27, 28, 31, 32, 34, 36, 38, 39, 40, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47, 50, 51, 53, 54, 54, 55, 56, 57, 60, 61, 61, 62, 63, 63, 64, 65, 66, 67, 67, 68, 68, 69, 70, 70, 74, 75, 76, 77, 78, 78, 79, 81, 81, 82, 82, 83, 84, 84, 85, 85, 86, 88, 89, 90, 90, 91, 92, 92, 93, 94, 95, 96, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 101, 102, 102, 103, 103, 104 e 105), observa-se que a empresa, no período de abril de 2015 a junho de 2016, praticamente só teve a prefeitura de Humberto de Campos (MA) como cliente. Tal fato sugere que a empresa M Marta Marques foi utilizada, no período citado, somente para emitir notas fiscais a essa prefeitura.

Diante dos fatos apontados acima, ou seja, a) não comprovação de que a empresa M Marta Marques funcione realmente no endereço que consta em seus documentos fiscais; b) situação socioeconômica da titular do CPF \*\*\*.549.333-\*\* incompatível com a condição de proprietária de uma empresa com faturamento, decorrente de transações com um único cliente, ao longo de 1 ano, superior a R\$ 300 mil; c) ausência de capacidade operacional, técnica e administrativa para executar determinados serviços e fornecer peças e acessórios, tendo em vista a inexistência de equipamentos apropriados, estoques e de empregados registrados nos sistemas oficiais de controle; e d) indícios de que a empresa M Marta Marques foi usada somente como fornecedora de notas fiscais, há evidências de que a empresa M Marta Marques atuou como empresa de fachada, de tal maneira que não restou

comprovado que os serviços de manutenção e o fornecimento de peças e acessórios, no valor de R\$ 395.657,14, tenham sido executados por essa empresa.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta que M. Marta Marques não teria condições técnicas e estruturais para executar serviços que foram contratados. Aponta que o titular da empresa seria beneficiária do Bolsa Família, sugerindo tratar-se de empresa usada por “laranjas”, diante de tal situação. Faz considerações sobre a emissão sequencial de notas fiscais, concluindo que a empresa teria sido utilizada apenas para atender a Prefeitura de Humberto de Campos. Baseada em tais argumentos, conclui que os serviços de manutenção e fornecimento de peças e acessórios não teriam sido executados pela empresa.

A eventual ausência de informações sobre pessoas contratadas pelas empresas na base RAIS ou CNIS, bem com a inexistência de veículos de sua propriedade em bases cadastrais do Denatran não é de responsabilidade do Município e não é critério de julgamentos em licitações, considerando as exigências contidas na Lei 8666/93 e 10520/02, como bem sabe a CGU. Estando a habilitação técnica, econômica, jurídica e fiscal das empresas em situação regular nos certames, só resta ao Município considerá-las aptas para a contratação.

A empresa confirma que está estabelecida na Avenida Paraíso, nº 15-A, bairro Santa Efigênia, São Luís, como prova o competente contrato de locação. No dia da fiscalização, 29 de setembro de 2016, o estabelecimento estava fechado porque os prestadores de serviços viajaram para o interior do estado em razão do período eleitoral. Assim, a pessoa que vigiava o estabelecimento não soube prestar as corretas informações.

Com relação o (sic) nome de fantasia na fachada do estabelecimento da empresa, não existe nenhuma exigência por parte dos órgãos competentes para que se mantenha explícito na faixa do estabelecimento da empresa de seu nome de fantasia.

Realmente a proprietária, recebe o benefício do Programa Bolsa Família, quando da constituição da sua empresa nenhuma restrição lhe fora apontada, como o benefício é para sua filha menor, não pensou que a validade do seu cadastro no citado programa apontaria irregularidade.

A empresa possui dois prestadores de serviços, sem vínculo empregatício, como demonstram os contratos em anexos, obvio que sem eles e os terceirizados não poderia realizar os serviços que já foram efetuados durante a vigência do presente contrato.

A prova das condições técnicas, administrativas e operacionais da M. Marta Marques, são os serviços já realizados. Não foi exigência do respectivo edital a empresa manter estoque de peças, possuir equipamento de alinhamento e balanceamento de veículos. Desse modo, a empresa mantém cadastro com duas distribuidoras de peças, Polipeças Distribuidora Automotiva LTDA e J S Distribuidora de Peças S/A, estabelecidas em São Luís, ainda

assim, compra peças nas lojas do ramo. Também possui cadastro com a Distribuidora de Pneus Kumho, estabelecida na praça de São Luís-MA, e faz com terceiros os serviços de alinhamento e balanceamento.

Necessário informar, que até mesmo as oficinas autorizadas não disponibilizam de toda plataforma de serviços, recorrendo habitualmente à prestação de serviços de terceiros. ”

### **Análise do Controle Interno**

Segundo a justificativa do gestor, “a prova das condições técnicas, administrativas e operacionais da M. Marta Marques, são os serviços já realizados”, contudo não apresenta notas fiscais que comprovem que essa empresa tenha prestado serviço ou fornecido peças para alguém que não tenha sido a prefeitura de Humberto de Campos (MA).

Ora, se a empresa M Marta Marques, conforme demonstram as notas fiscais anexadas às prestações de contas do Fundeb, vendeu 60 pneus, caixas de direção e outras inúmeras peças à prefeitura, é porque ela comprou de alguma distribuidora ou indústria, uma vez que a M Marta Marques não fabrica esses materiais. Logo, deve possuir os documentos fiscais de compra desses produtos. Entretanto esses documentos não foram apresentados pelo gestor. As quatro notas fiscais de compra anexadas à justificativa somam R\$ 2.468,00 e referem-se a pequenos materiais como filtros e pastilhas de freio. Não esclareceu, portanto, a origem de todo o material vendido à prefeitura.

O gestor também não conseguiu explicar como uma empresa que não possui equipamentos apropriados, executou serviços de balanceamento em veículos da prefeitura. De igual maneira, a justificativa não esclareceu a estranha incompatibilidade da situação socioeconômica da proprietária da empresa, cadastrada do Bolsa-Família, com a condição próspera da empresa que recebeu mais de R\$ 390 mil de um único cliente.

A justificativa não comprovou que a empresa M Marta Marques forneceu de fato os materiais e peças e prestou os serviços pagos pela prefeitura de Humberto de Campos (MA), e, dessa forma, não afastou as falhas apontadas pela CGU.

#### **2.2.8. Contratação de empresas ligadas a gestores do município.**

##### **Fato**

No âmbito dos ajustes realizados com recursos do Fundeb, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, constataram-se, em afronta aos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, contratações de empresas ligadas entre si e a pessoas da Administração Pública da prefeitura de Humberto de Campos (MA). Os pagamentos a essas empresas, no período em referência, somaram R\$ 1.394.909,06.

##### **A) MARF LOCAÇÃO E URBANISMO LTDA. (CNPJ 18.381.362/0001-35)**

De acordo com os documentos anexados às prestações de contas do Fundeb, a prefeitura firmou com a empresa Marf Locação o Contrato nº 003/2014, de 02/01/2014, cujo objeto fora a locação de veículos para apoio às atividades da prefeitura. Objeto de aditivos de

prazos, o contrato estendeu-se ao ano seguinte. Em 2015, a Marf Locação recebeu a soma de R\$ 333.064,94, em função de suposta prestação de serviços de transporte escolar.

Em consulta ao Sistema Macros, constatou-se que o sócio da empresa Marf Locação, o titular do CPF \*\*\*.639.203-\*\*, é tio do vice-prefeito de Humberto de Campos (MA), titular do CPF \*\*\*.169.123-\*\*. Verificou-se, ainda, que a irmã desse sócio da empresa Marf Locação, a titular do CPF \*\*\*.751.433-\*\*, é mãe do contador da prefeitura de Humberto de Campos (MA), o titular do CPF \*\*\*.842.933-\*\*, que por sua vez é irmão do vice-prefeito desse município.

#### **B) S R H CONSTRUÇÕES LTDA. (CNPJ 15.643.127/0001-04)**

Nas prestações de contas do Fundeb, consta que a empresa S R H Construções recebeu o valor de R\$ 37.644,12, referente à execução de serviços em unidade escolar do município.

Em consulta ao Sistema Macros, constatou-se que a sócia-responsável da empresa S R H Construções, a titular do CPF \*\*\*.162.643-\*\*, é prima de primeiro grau do vice-prefeito de Humberto de Campos (MA).

#### **C) Y L ABAS FRAZÃO - ARQUITETURA & ENGENHARIA (CNPJ 23.891.528/0001-01)**

A prefeitura, por meio de dispensa de licitação, assinou com a empresa Y L Abas Frazão o Contrato nº 100, de 25/01/2016, cujo objeto fora “prestação de serviços de locação de veículos para diversas secretarias municipais”. No âmbito do Fundeb, os veículos se destinariam ao transporte escolar. Segundo as prestações de contas, a empresa Y L Abas Frazão recebeu pelos serviços o montante de R\$ 409.680,00.

Em consulta ao Sistema Macros, constatou-se que o proprietário da empresa Y L Abas Frazão, o titular do CPF \*\*\*.869.663-\*\*, é filho do Secretário Municipal de Obras do município de Humberto de Campos (MA), o titular do CPF \*\*\*.451.703-\*\*, que esteve à frente da pasta em 2015.

#### **D) JF CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA (CNPJ 21.218.364/0001-12)**

Segundo documentos das prestações de contas do Fundeb, em 25/05/2015 a prefeitura de Humberto de Campos (MA), por intermédio do Contrato nº 072/2015 (decorrente do Pregão Presencial nº 09/2015), contratou a empresa JF Construções para “realização de serviços de locação de veículos com vistas ao atendimento das necessidades da prefeitura”. No âmbito do Fundeb, essa empresa recebeu o montante de R\$ 614.520,00.

Em consulta ao Sistema Macros, constatou-se que a empresa JF Construções tem o mesmo contador (titular do CPF \*\*\*.080.833-\*\*) da empresa Marf Locação e Urbanismo. Ressalta-se que a empresa JF Construções substituiu a Marf Locação e Urbanismo na prestação dos serviços de transporte escolar em Humberto de Campos (MA).

Nessa esteira, releva-se que o titular do CPF \*\*\*.080.833-\*\* também é contador da empresa Construtora Rio Mapary Ltda. (CNPJ 05.623.711/0001-36), cujo sócio responsável, titular do CPF \*\*\*.661.823-\*\*, é primo de primeiro grau do vice-prefeito de Humberto de Campos (MA). Essa empresa figurou como licitante no certame Tomada de Preços nº 05/2014. Esta

licitação foi realizada no âmbito do Fundeb e teve por objeto a construção de escola. Embora não haja registro de pagamentos à Construtora Rio Mapary Ltda., no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, às custas do Fundeb, apurou-se que a empresa prestou serviços à prefeitura, ainda que remunerados com recursos de outras fontes.

A contratação, pela prefeitura de Humberto de Campos (MA), de empresas com vínculos entre si ou pertencentes a parentes de gestores públicos envolvidos nos processos, haja vista o evidente conflito de interesses, viola os princípios constitucionais (artigo 37 da CF) da moralidade e da impessoalidade que devem orientar a atuação da Administração Pública.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU aponta supostas violações aos princípios da moralidade e impessoalidade. Para tanto, faz referência a parentescos e vínculos entre pessoas das empresas e da prefeitura.

Na primeira situação, indica que um dos sócios da MARF Locação seria tio do vice-prefeito. Outro sócio seria mãe do contador da prefeitura.

Para a empresa SRH Construções, aponta que uma das sócias seria prima de primeiro grau do vice-prefeito. Á Y L Abas Frazão informa que o proprietário da empresa seria filho do Secretário de Obras. Por fim relata que o contador da JF Construções é o mesmo da MARF Locação.

Nenhuma das situações apontadas merece destaque, posto que não eram de conhecimento dos gestores e responsáveis pela condução dos procedimentos, muito menos foram utilizadas como critério de julgamentos dos certames. É meramente especulativa a afirmação feita pela CGU de que houve transgressão principiológica no caso, sem apontar especificamente como, em que condições e quais os resultados danosos. ”

### **Análise do Controle Interno**

O gestor apenas limitou-se a reproduzir parte do fato apontado e alegar que a constatação é mera especulação. Os próprios fatos narrados pela CGU na constatação, com a indicação dos contratos firmados e desvendando toda a rede de relacionamentos, afasta qualquer ideia de “especulação”, conforme afirmado pelo gestor em sua justificativa. O impedimento à contratação de empresa ligada a agente político não depende de estar configurado o favorecimento ou dano pecuniário. Trata-se de medida preventiva, a fim de que se afaste a possibilidade de evidente conflito de interesse nas licitações da prefeitura. Nesse sentido, citam-se os Acórdãos do TCU nº 1.632/2006 e nº 1.893/2010, ambos do Plenário. O gestor público deve pautar-se, principalmente, pelos princípios da Administração Pública elencados na CF. O gestor não apresentou argumentos ou documentos que poderiam justificar sua opinião.

**2.2.9. Compra de 109.734 litros de gasolina, no valor de R\$ 387.012,79, cuja aplicação em ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica não foi comprovada.**

**Fato**

Utilizando-se dos recursos do Fundeb, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, a prefeitura de Humberto de Campos (MA) comprou 109.734 litros de gasolina da empresa Posto e Empreendimentos Parque Nacional Ltda. (CNPJ 10.800.170/0002-95), conforme detalhado na tabela abaixo.

**Quantidade de gasolina comprada com recursos do Fundeb, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, pela prefeitura de Humberto de Campos (MA)**

<b>Nº Nota Fiscal</b>	<b>Data da Nota Fiscal</b>	<b>Valor da Nota Fiscal (R\$) *</b>	<b>Quantidade de Litros de Gasolina</b>	<b>Valor Gasto com Aquisição de Gasolina (R\$)</b>
262	05/01/2015	59.999,99	808	2.473,49
269	02/02/2015	50.000,01	5.972	18.275,42
283	10/03/2015	25.000,00	2.825	8.646,58
289	17/03/2015	30.000,02	2.429	7.435,40
292	24/03/2015	25.000,01	2.027	6.208,03
281	02/03/2015	50.000,03	4.274	13.079,29
298	09/04/2015	20.000,01	2.694	9.162,52
297	01/04/2015	30.000,01	1.463	4.975,90
305	22/04/2015	25.000,00	2.746	9.339,22
309	04/05/2015	60.000,01	5.782	19.660,09
319	01/06/2015	60.000,02	5.892	20.036,13
328	01/07/2015	60.000,00	5.880	19.992,89
336	03/08/2015	60.000,00	5.782	19.660,09
344	31/08/2015	10.000,00	1.443	4.908,92
343	28/08/2015	60.000,00	5.880	19.902,89
347	14/09/2015	40.000,01	4.853	16.502,68
356	24/09/2015	30.000,01	2.830	9.622,51
357	01/10/2015	60.000,01	5.773	19.628,57
390	08/01/2016	30.000,00	1.907	7.439,40
395	01/02/2016	94.000,00	11.146	43.472,20
406	02/03/2016	80.000,00	7.911	30.856,48
414	31/03/2016	80.000,00	6.177	24.091,27
423	19/04/2016	35.000,00	2.743	10.697,73
424	27/04/2016	20.000,00	1.616	6.304,16
429	03/05/2016	94.000,01	7.285	28.412,78
438	24/05/2016	20.000,00	1.596	6.228,15
<b>Totais</b>		<b>1.208.000,15</b>	<b>109.734</b>	<b>387.012,79</b>

**Fonte:** Prestações de contas do Fundeb relativas ao período de 1º/01/2015 a 30/06/2016.

\*Inclui a compra de óleo diesel e lubrificantes.

Via de regra, o combustível comprado no âmbito do Fundeb destina-se a abastecer os veículos que realizam o transporte escolar e/ou atividades relacionadas estritamente ao funcionamento da educação básica municipal.

Em razão disso, solicitou-se à prefeitura de Humberto de Campos (MA) que apresentasse a relação dos veículos abastecidos com recursos do Fundeb (item 12 da Solicitação de Fiscalização nº 201602208-01). A partir dos documentos apresentados pela prefeitura, todos

os veículos (próprios e locados de terceiros) são a óleo diesel. Ressalta-se que em função das condições de trafegabilidade do município, onde prevalecem estradas de areia como acesso às escolas localizadas nos povoados, o transporte tem que ser feito, necessariamente, em veículos traçados, e carros desse tipo são majoritariamente abastecidos com diesel.

Diante do exposto, não se justifica a aquisição de 109.734 litros de gasolina, com a qual a prefeitura desembolsou do Fundeb o montante de R\$ 387.012,79. Para ilustrar a expressividade dos números, com essa quantidade de combustível, considerando um consumo conservador de 9 km/litro de gasolina, daria para rodar, no período em referência (cerca de 546 dias), 987.606 km. Quilometragem suficiente para cumprir 5.548 vezes o percurso São Luís (MA) – Humberto de Campos (MA) ou, ainda, rodar 1.808 km todos os dias do período em tela.

Dessa maneira, não restou comprovada a aplicação de R\$ 387.012,79 em ações consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, conforme determinam o artigo 21 da Lei nº 11.497/2007 e o artigo 70 da Lei nº 9.394/1996.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“De janeiro a abril de 2015, a Secretaria de Educação contava com 04 (quatro) carros que utilizavam gasolina no transporte de alunos das rotas: -Mato Grosso- Flexeira - Rampa - Quebra Anzol de Poleão do E.M.

Contava também com uma pampa no transporte de merenda escolar para as escolas da sede e do povoado Periaá, nos tuos da manhã, tarde e noite. Totalizando um consumo mensal de 1.360 litros de gasolina mensal.

Em 2016 a Secretaria de Educação contava com 04 (quatro) carros que utilizavam gasolina no transporte de alunos das rotas

-Mato Grosso/Flexeira e Rampa para Quebra Anzol de Poleão do E.M.

Contava também com uma pampa no transporte de merenda escolar para as escolas da sede e do povoado Periaá, nos turnos da manhã, tarde e noite. Totalizando um consumo mensal de 1.360 litros de gasolina mensal. Ainda contava com carros movidos a gasolina no período de eventos e competições escolares, conforme cronograma da Secretaria de Esportes”.

### **Análise do Controle Interno**

O gestor não identificou quais seriam os veículos que teriam transportado alunos ou a merenda escolar (a legislação do Fundeb não permite gastos com transporte de merenda escolar). Também não apresentou qualquer controle de abastecimento desses veículos que pudessem sustentar a versão apresentada. Reiteramos que, conforme informação oficial

prestada pela prefeitura (está relatado na constatação), o transporte de alunos era realizado por micro-ônibus e veículos tipo caminhonete (picapes).

Ainda que o gestor tivesse apresentado as informações acerca dos veículos citados na justificativa e a documentação que amparasse o gasto com o combustível para esses carros, mesmo assim, certamente, não justificaria a quantidade de gasolina (109.734 litros) adquirida e consumida pela prefeitura.

## **2.2.10. Irregularidades verificadas em relação aos serviços de obras e reformas executados em escolas do município. Não comprovação de que os serviços foram efetivamente executados pelas empresas contratadas.**

### **Fato**

A partir da análise das prestações de contas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do município de Humberto de Campos (MA), referentes ao período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, verificou-se a existência de algumas notas fiscais associadas à execução de obras e reformas em escolas do município, conforme demonstrado na tabela abaixo.

**Relação de notas fiscais associadas a obras/reformas executadas no âmbito do Fundeb, em Humberto de Campos (MA), no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016**

<b>Nº da Nota Fiscal</b>	<b>Data da Nota Fiscal</b>	<b>Valor da Nota Fiscal (R\$)</b>	<b>Nome/CNPJ da Empresa</b>
10	06/01/2015	37.644,12	S R H Construções (CNPJ 15.643.127/0001-04)
15	26/01/2015	41.449,36	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
474	28/01/2015	41.754,74	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
107	04/02/2015	52.814,66	C Costa Instalações (CNPJ: 35.122.944/0001-16)
17	09/02/2015	57.983,33	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
16	09/02/2015	39.306,99	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
483	03/03/2015	65.145,50	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
18	03/03/2015	44.717,79	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
21	16/03/2015	31.165,31	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
22	16/04/2015	60.267,33	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
8	20/04/2015	23.842,80	Settimus Empreendimentos e Serviços (CNPJ 18.046.504/0001-08)
23	29/04/2015	27.653,36	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
24	05/05/2015	110.814,76	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
26	22/05/2015	41.366,76	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
27	29/05/2015	26.766,93	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
28	18/06/2015	107.914,00	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
515	17/08/2015	39.324,48	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
31	25/08/2015	31.648,13	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)

525	10/09/2015	20.034,17	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
529	10/09/2015	40.926,06	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
524	10/09/2015	30.036,98	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
32	23/09/2015	61.201,90	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
530	25/09/2015	36.885,00	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
33	07/10/2015	53.447,12	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
533	08/10/2015	36.885,00	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
534	09/10/2015	34.150,78	J Kilder Construções (CNPJ 07.564.580/0001-99)
34	22/10/2015	25.146,86	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
1	03/06/2016	16.226,51	José Bento da Silva (CNPJ 20.119.981/0001-06)
2	03/06/2016	51.652,03	José Bento da Silva (CNPJ 20.119.981/0001-06)
3	03/06/2016	13.754,44	José Bento da Silva (CNPJ 20.119.981/0001-06)
5	23/06/2016	5.955,07	José Bento da Silva (CNPJ 20.119.981/0001-06)
6	23/06/2016	36.332,43	José Bento da Silva (CNPJ 20.119.981/0001-06)
35	19/01/2016	31.287,48	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
36	26/01/2016	58.407,48	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
38	11/02/2016	44.322,90	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
41	01/03/2016	17.543,23	Mega Empreendimentos (CNPJ 07.490.427/0001-64)
87	26/04/2016	97.373,61	R F Magalhaes Nogueira (CNPJ 15.755.766/0001-53)
91	25/05/2016	74.056,48	R F Magalhaes Nogueira (CNPJ 15.755.766/0001-53)
159	05/01/2016	56.795,13	Canorte Indústria e Comércio (CNPJ 11.548.870/0001-16)
160	11/02/2016	26.496,98	Canorte Indústria e Comércio (CNPJ 11.548.870/0001-16)
202	24/03/2016	13.335,37	Canorte Indústria e Comércio (CNPJ 11.548.870/0001-16)
<b>Total</b>		<b>1.763.833,36</b>	

**Fonte:** Prestações de Contas do Fundeb disponibilizadas pela prefeitura de Humberto de Campos/MA, relativas ao período de 1º/01/2015 a 30/06/2016

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201602208-01, de 08/08/2016, a CGU solicitou à prefeitura de Humberto de Campos (MA) a relação de todas as obras e reformas realizadas no período em referência com recursos do Fundeb, com identificação de todas as escolas objeto dos serviços. A prefeitura não prestou tais informações.

Com base nas obras e reformas de escolas citadas nas notas fiscais anexadas às prestações de contas do Fundeb e retratadas na tabela acima, solicitou-se à prefeitura, por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 201602208-02, de 08/08/2016, a seguinte documentação: projetos básicos e planilhas orçamentárias, boletins de medição, laudos de vistoria, comprovantes dos recolhimentos à Previdência Social dos valores retidos das notas fiscais das empresas executoras, matrículas no Cadastro Específico do INSS – CEI das

obras/reformas e as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos projetos, de execução e de fiscalização da obra. A prefeitura não apresentou nenhum desses documentos.

Haja vista que a prefeitura de Humberto de Campos (MA) não forneceu à equipe de fiscalização a relação das escolas que teriam sido reformadas ou construídas, os valores despendidos e tampouco o detalhamento dos serviços executados em cada uma dessas unidades, bem como os documentos técnicos pertinentes a cada reforma ou obra, os trabalhos de campo ampararam-se somente nos documentos anexados às prestações de contas, os quais se limitaram às notas fiscais, empenhos, ordens de pagamento e planilhas de medição associadas aos serviços que teriam sido executados nas escolas, e ainda nas entrevistas que foram realizadas com funcionários das escolas. O resultado das inspeções físicas realizadas *in loco* é detalhado a seguir.

**1. Escola Municipal Miritiba (Povoado Massalina) – Valor dos Serviços: R\$ 44.524,21 – inspeção realizada em 14/09/2016**

De acordo com a planilha orçamentária (Boletim da 4ª. Medição, emitido em 17/04/2015), no valor de R\$ 23.842,80, da empresa Settimu's Empreendimentos e Serviços Ltda. (CNPJ 18.046.504/0001-08), trata-se de construção de quadra poliesportiva,

Em inspeção física realizada em 14/09/2016, verificou-se que os itens “020601 – Suporte para rede de vôlei – R\$ 1.130,46”; “040501 – Portão de ferro (8 m2) – R\$ 1.352,72; e “040901 – Placa inauguração da obra – R\$ 503,27, os quais totalizam a soma de R\$ 2.986,45, não foram encontrados. Além disso, constatou-se que o item “020603 – Estrutura para basquete – R\$ 5.002,76, está incompleta, pois não tem os aros.

Considerando o exposto, o potencial prejuízo alcançado com os serviços inspecionados é de R\$ 7.989,21.

**Fotos da Quadra Poliesportiva da EM Miritiba (Povoado Massalina)**



Conforme planilha orçamentária (Boletim de Medição s/nº, emitido em 25/04/2016) da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora (CNPJ 15.755.766/0001-

53), estavam previstos pequenos reparos e serviços como: “Pintura – R\$ 4.179,47; “Veneziana – R\$ 2.940,00. O valor total dos serviços foi de R\$ 20.681,41.

Segundo informações prestadas por funcionários da escola: a) os serviços foram executados por empregados da prefeitura; e b) desconhece a empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 20.681,41 foram executados pela empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

## **2. Escola Municipal Isaura Rosa (Povoado Bacaba) – Valor dos Serviços: R\$ 17.257,77 – inspeção realizada em 14/09/2016**

Segundo a planilha orçamentária (Boletim da 2ª. Medição, emitido em 23/03/2016), no valor de R\$ 17.257,77, da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora (CNPJ 15.755.766/0001-53), constam como executados serviços de “pintura”, “limpeza manual do terreno”, “revisão rede elétrica, “revisão telhados”, “venezianas” etc.

Por meio de entrevista foram colhidas as seguintes informações de funcionários da EM Isaura Rosa: a) em 2015 foi construída uma nova sala de aula (este serviço não faz parte da medição em tela); b) em 2016 o único serviço realizado foi a pintura geral da escola (item 1.6 da planilha – R\$ 3.441,82); c) os serviços de pintura foram executados por duas pessoas de Humberto de Campos (MA) enviadas pela prefeitura; d) jamais ouviram falar da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 17.257,77 foram executados pela empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

## **3. Escola Municipal Santa Luzia (Povoado Buretama) – Valor dos Serviços: R\$ 15.597,18 inspeção realizada em 14/09/2016**

Conforme a planilha orçamentária (Boletim da 2ª Medição, emitido em 23/05/2016), no valor de R\$ 15.597,18, da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora (CNPJ 15.755.766/0001-53), constam como executados serviços de “pintura”, “limpeza manual do terreno”, “revisão rede elétrica, “revisão telhados”, “venezianas” etc.

Os funcionários da escola, ao serem questionados sobre os serviços realizados na escola em 2015 e 2016, responderam que: a) em 2015 houve somente a construção do muro da escola (este serviço não faz parte da medição em tela); b) em 2016 foram realizados apenas serviços de pintura (item 1.6 da planilha – R\$ 2.501,86) e troca de fechaduras (item 1.8 da planilha – R\$ 353,28); c) as pessoas que realizaram o serviço não estavam fardadas e eram de Humberto de Campos (MA), mas não sabem identifica-las; d) desconhecem a empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 15.597,18 foram executados pela empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

#### **4. Escola Municipal Anajá (Povoado Anajá) – Valor dos Serviços: R\$ 19.171,83 – inspeção realizada em 14/09/2016**

De acordo com a planilha orçamentária (Boletim da 2ª Medição, emitido em 23/05/2016), no valor de R\$ 19.171,83, da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora (CNPJ 15.755.766/0001-53), constam como executados serviços de “pintura”, “limpeza manual do terreno”, “revestimento cerâmico”, “revisão rede elétrica”, “recolocação telhas”, “venezianas” etc.

Em entrevista realizada com funcionários da escola, foram obtidas as seguintes informações: a) em 2015 o único serviço realizado na escola foi a construção do muro que cerca a unidade (este serviço não faz parte da medição em tela); b) em 2016 houve apenas a execução de serviços de pintura; c) o serviço de pintura (item 1.6 da planilha – R\$ 4.179,47) foi realizado por pessoas de Humberto de Campos (MA); e d) não conhecem a empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 19.171,83 foram executados pela empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

#### **5. Escola Municipal João Alves (Povoado Filipa) – Valor dos Serviços: R\$ 115.007,41 – inspeção realizada em 14/09/2016**

Existem duas planilhas orçamentárias que se referem a serviços na EM João Alves. O Boletim de Medição (sem numeração, emitida em 25/04/2016), no valor de R\$ 18.379,93, da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora (CNPJ 15.755.766/0001-53), onde constam como executados serviços de “pintura”, “limpeza manual do terreno”, “revestimento cerâmico”, “revisão rede elétrica”, “recolocação telhas”, “venezianas” etc. E os Boletins das 3ª (emitido em 24/03/2016), 4ª (sem data) e 5ª (emitido em 24/03/2016) Medições da empresa Canorte Indústria Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ 11.548.870/0001-16), nos valores de R\$ 56.795,13, R\$ 26.496,98 e R\$ 13.335,37 (total de R\$ 96.627,48), respectivamente, e que dizem respeito à ampliação de 2 salas de aula, cozinha e despensa.

Segundo informações prestadas por funcionários da EM João Alves, houve serviços de ampliação de 2 salas de aulas que se iniciaram em 2014 e só foram concluídos em 2016.

E que, além dessa ampliação, em 2016 houve o reparo das calçadas e construção de um muro (que não faz parte das medições em tela). Esclareceram que também houve serviços de pintura (item 1.6 da planilha – R\$ 2.609,73) e intervenções na energia elétrica (item 1.22 da planilha – R\$ 1.176,00) e no telhado (item 1.12 da planilha – R\$ 1.006,21). Aconteceram outros reparos executados na EM João Alves, mas, de acordo com os entrevistados, foram custeados com recursos próprios da escola.

Ao serem indagados a respeito de quem teria realizado os serviços, responderam que foram as mesmas pessoas que executaram os serviços na EM Anajá. Informaram, ainda, que essas pessoas são de Humberto de Campos (MA) e que os serviços eram coordenados por uma pessoa conhecida por “Juba”. Sobre se conheciam as empresas Canorte Indústria Comércio e Serviços Ltda. e R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora, os funcionários da escola afirmaram desconhece-las.

Ressalta-se o fato de que, mesmo sendo serviços distintos (“ampliação de 2 salas de aula” e “pequenos serviços/reparos”) e executados por empresas diversas, tem-se a confirmação, por intermédio de funcionários da EM João Alves, de que todos esses serviços foram realizados pelas mesmas pessoas, sendo estas, inclusive, as que trabalharam também na EM Anajá (esta escola fica próxima à EM João Alves e, como disseram os entrevistados à CGU, pertencem ao mesmo “Pólo”)

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 18.379,93 e R\$ 96.627,48 foram executados, respectivamente, pelas empresas R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora e Canorte Indústria Comércio e Serviços Ltda.

#### **6. Escola Municipal Jardim de Infância Bem-Te-Vi (Povoado Filipa) – Valor dos Serviços: R\$ 22.029,70 –inspeção realizada em 14/09/2016**

De acordo com a planilha orçamentária (Boletim da 2ª Medição, emitido em 23 de maio de 2016), no valor de R\$ 22.029,70 da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora (CNPJ 15.755.766/0001-53), constam como executados serviços de “pintura”, “limpeza manual do terreno”, “revestimento cerâmico”, “revisão rede elétrica”, “recolocação telhas”, “venezianas” etc.

Em entrevista com funcionários da escola, obteve-se a informação de que em 2015 houve a construção do muro, que se estendeu até 2016, e que em 2016 não houve serviços executados na escola, a não ser aqueles iniciados em 2015 (ressalva-se que nas prestações de contas de 2015 não aparecem documentos fiscais ou planilhas orçamentárias da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora). Mais uma vez os entrevistados ratificaram que não conhecem a empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora, endossando que os serviços executados em 2015 foram realizados pelas mesmas pessoas que trabalharam na EM João Alves e EM Anajá.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 22.029,70 foram executados pela empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora.

#### **7. Escola Municipal Luzia Vieira dos Santos (Povoado Alto Alegre) – Valor dos Serviços: R\$ 54.184,95 –inspeção realizada em 14/09/2016**

Segundo as planilhas orçamentárias (Boletins das 3ª e 4ª Medições, emitidos em 08 de setembro e 08 de outubro de 2015, respectivamente), nos valores respectivos de R\$ 20.034,17 e R\$ 34.150,78, da empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.564.580/0001-99), constam como executados serviços relativos à ampliação de 2 salas de aula, cozinha e despensa.

Inspeção realizada *in loco* revelou que os serviços, embora pagos pela prefeitura, por meio das Ordens de Pagamento nº 01, de 30/09/2015 e nº 01, de 15/10/2015, não foram integralmente realizados. Conforme revelam as fotos abaixo, a obra foi deixada inacabada. A situação deixou a escola sem segurança, visto que no lugar das janelas os funcionários colocaram plásticos. E os alunos são obrigados a dividir espaço com entulhos.

### Fotos da EM Luzia Vieira dos Santos



Em conversa mantida com funcionários da escola, apurou-se que os serviços foram executados por pessoas ligadas à prefeitura e que nunca ouviram falar da empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

Pelo exposto, o potencial prejuízo alcançado com os serviços inspecionados é de R\$ 54.184,95.

### **8. Escola Municipal Marcelino José Pereira (Povoado São Joaquim) – Valor dos Serviços: R\$ 37.644,12–inspeção realizada em 14/09/2016**

De acordo com a planilha orçamentária (Boletim da 3ª Medição, emitido em 05/01/2015), no valor de R\$ 37.644,12, da empresa S H R Construções Ltda. (CNPJ 15.643.127/0001-04), constam como executados serviços de ampliação de 1 sala de aula.

Os serviços relativos à instalação elétrica (item 13.0 – R\$ 5.006,38), pintura (item 14.0 – R\$ 16.645,62), balcão em granito (item 15.1 – R\$ 278,38) e placa de inauguração (item 15.2 – R\$ 493,38) não foram executados.

### Fotos da EM Marcelino José Pereira



Por meio de entrevistas com funcionários da escola, obtiveram-se as seguintes informações: a) a escola não tem energia elétrica; b) para executar os serviços tiveram que fazer uma gambiarra; c) a sala de aula não tem quadro verde, d) a escola não foi pintada; e) nunca houve placa de identificação da obra.

Ao serem questionados sobre quem teria realizado os serviços, responderam que conheciam o encarregado, cujo nome é “G.”, morador de Humberto de Campos (MA). Segundo os funcionários da escola, as pessoas que trabalharam na obra são também de Humberto de Campos (MA), embora não saibam informar os nomes, à exceção de um pedreiro, “Seu Pedro”, que conhecem do Povoado Prata. Os funcionários da escola desconhecem a empresa S H R Construções Ltda.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ R\$ 37.644,12 foram executados pela empresa S H R Construções Ltda.

### **9. Escola Municipal Antônio Manoel Sousa (Povoado Onça) – Valor dos Serviços: R\$ 25.612,65 – inspeção realizada em 14/09/2016**

De acordo com a planilha orçamentária (Boletim da 1ª Medição, emitido em 17/09/2015), no valor de R\$ 25.612,65, da empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.564.580/0001-99), constam como executados serviços de construção de um muro.

Em entrevista realizada com funcionários da escola, a construção desse muro está inacabada. Ao serem indagados a respeito de quem teria construído o muro, respondeu que o trabalho estava sob o comando de um vereador do município e que as pessoas que trabalharam na

obra são da sede de Humberto de Campos (MA) e do próprio Povoado Onça. Os funcionários afirmaram desconhecer a empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

#### Fotos da EM Antônio Manoel Sousa



Foto - Muro inacabado da escola, Humberto de Campos (MA), Povoado Onça, em 15/09/2016.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 25.612,65 foram executados pela empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

#### **10. Escola Municipal Santa Maria (Povoado Curral do Meio) – Valor dos Serviços: R\$ 40.873,49 – inspeção realizada em 15/09/2016**

De acordo com a planilha orçamentária (Boletim de Medição s/nº, emitido em 18/03/2015), no valor de R\$ 40.873,49, da empresa Mega Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.490.427/0001-64), constam como executados serviços de construção de um muro.

Em entrevista realizada com funcionários da EM Santa Maria, apurou-se que a construção do muro foi realizada por pessoas de Humberto de Campos (MA) e que eram coordenadas por “G.”. Os funcionários alegaram desconhecer a empresa Mega Empreendimentos Ltda.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 40.873,49 foram executados pela empresa Mega Empreendimentos Ltda.

#### **11. Escola Municipal Antônio dos Santos Porto (Povoado Curralinho) – Valor dos Serviços: R\$ 36.885,00 – inspeção realizada em 15/09/2016**

De acordo com a planilha orçamentária (Boletim da 3ª. Medição), emitido em 07/10/2015), no valor de R\$ 36.885,00, da empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.564.580/0001-99), constam como executados serviços de construção de um muro.

Em entrevista realizada com funcionários da EM Antônio dos Santos Porto, apurou-se que as pessoas que trabalharam na construção do muro são de Humberto de Campos (MA) e que o responsável da obra era o “G.”. Os funcionários disseram desconhecer a empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 36.885,00 foram executados pela empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

**12. Escola Municipal Francisco Dinamácio (Povoado Chibate) – Valor dos Serviços: R\$ 36.885,00 – inspeção realizada em 15/09/2016**

De acordo com a planilha orçamentária (Boletim da 2ª. Medição), emitido em 24/09/2015), no valor de R\$ 36.885,00, da empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.564.580/0001-99), constam como executados serviços de construção de um muro.

Por meio de entrevista, os funcionários da EM Francisco Dinamácio informaram que o muro foi construído em maio de 2016 (portanto muito depois da data que consta no boletim de medição) e que o portão de ferro (que foi dado como executado no boletim de medição em referência) somente foi colocado no dia 12/09/2016. E sobre quem executou os serviços, esclareceram que foi a equipe de “G.”, e que as pessoas trazidas por ele são de Humberto de Campos (MA). Inclusive o portão de ferro foi colocado pelo “G.”. Indagados se conheciam a empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda., responderam que não.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 36.885,00 foram executados pela empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

**13. Escola Municipal Jardim de Infância Cebolinha (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 106.900,24 – inspeção realizada em 13/09/2016**

Segundo as planilhas orçamentárias (Boletins das 4ª e 5ª Medições, emitidos em 27/01/2015 e 02/03/2015, respectivamente), nos valores respectivos de R\$ 41.754,74 e R\$ 65.145,50, da empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.564.580/0001-99), constam como executados serviços relativos à reforma e ampliação da escola.

Os funcionários da escola declararam em entrevista à CGU que acreditam que as pessoas que trabalharam na reforma são pessoas de Humberto de Campo/MA e que o responsável era “Juba”. Afirmaram que não havia placa identificando a reforma e que não conhecem a empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 106.900,24 foram executados pela empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

**14. Escola Municipal Santo Expedito (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 30.036,98 – inspeção realizada em 13/09/2016**

Segundo a planilha orçamentárias (Boletim da 2ª Medição, emitido em 1º/09/2015), no valor de R\$ 30.036,98, da empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 07.564.580/0001-99), constam como executados serviços relativos à construção de 1 sala de informática e revisão e instalação elétrica, piso e pintura.

Por intermédio de entrevista, os funcionários da escola disseram à CGU que o “G.” esteve à frente dos serviços. Segundo os funcionários, “G.” é morador de Humberto de Campos (MA). Os funcionários ratificaram à CGU que desconhecem a empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 30.036,98 foram executados pela empresa J Kilder Construções e Serviços Ltda.

**15. Escola Municipal Adalberto Mendes Filho (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 37.474,06 – inspeção realizada em 13/09/2016**

Segundo a planilha orçamentária (Boletim de Medição s/nº, emitido em 25/04/2016), no valor de R\$ 37.474,06, da empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda. - SS Construtora (CNPJ 15.755.766/0001-53), constam como executados serviços relativos à pintura, limpeza, revisão elétrica etc.

Em entrevista com funcionários da escola, apurou-se que os serviços foram executados por moradores de Humberto de Campos (MA), e que os serviços eram coordenados por “Juba”. Disseram, ainda, que os serviços eram realizados por pessoas diferentes. A pintura, por exemplo, teria sido feita pelo sr. “C.”.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 37.474,06 foram executados pela empresa R. F. Magalhães Nogueira & Cia Ltda.

**16. Escola Municipal Jardim de Infância Pica Pau Amarelo (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 123.920,49 – inspeção realizada em 13/09/2016**

De acordo com as planilhas orçamentárias (Boletins da 1ª e 2ª Medições, emitidas respectivamente em 30/05/2016 e sem data), nos valores respectivos de R\$ 81.632,99 e R\$ 42.287,50, da empresa José Bento S da Silva – Construtora Miritiba (CNPJ 15.755.766/0001-53), constam como executados serviços relativos à pintura, limpeza, revisão elétrica etc. Na verdade, as reformas de que tratam as planilhas acima referem-se a serviços executados no prédio onde funcionava a EM Lena Maria, que abrigará, após concluídas as reformas, o Jardim de Infância Pica Pau Amarelo.

Questionados em entrevista a respeito de quem executou os serviços, os funcionários da EM Jardim de Infância Pica Pau Amarelo não souberam informar, assim como não souberam responder qual empresa teria feito a reforma. A respeito do assunto, responderam textualmente o seguinte: *“Não conhece a empresa Construtora Miritiba. Quando precisava conversar a respeito dos serviços, tratava com ‘Juba’, que é morador de Humberto de Campos. Os pedreiros e pintores que trabalham nos serviços são também de Humberto de Campos”*.

Dessa forma, não houve comprovação de que os serviços orçados em R\$ 123.920,49 foram executados pela empresa José Bento S da Silva – Construtora Miritiba.

**17. Escola Municipal Paulo Freire (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 185.018,29 – inspeção realizada em 13/09/2016**

Foram identificadas as seguintes planilhas emitidas pela empresa Mega Empreendimentos Ltda. (CNPJ 07.490.427/0001-64): I) Boletim da 1ª Medição (abastecimento de água c/poço

tubular), de 26/01/2015, no valor de R\$ 41.449,36; II) Boletim da 1ª Medição (serviços de implantação extra convênio FNDE), de 09/02/2015, no valor de R\$ 57.983,33; III) Boletim da 2ª Medição (serviços de implantação extra convênio FNDE), de 16/03/2015, no valor de R\$ 31.165,31; IV) Boletim da 3ª Medição (serviços de implantação extra convênio FNDE), de 27/04/2015, no valor de R\$ 27.653,36; e V) Boletim da 4ª Medição (serviços de implantação extra convênio FNDE), de 25/05/2015, no valor de R\$ 26.766,93.

A partir de entrevista levada a cabo com funcionários da EM Paulo Freire, apurou-se que os serviços relativos ao abastecimento de água com a construção de um poço tubular não foram completamente realizados. Segundo os funcionários, apenas o poço foi perfurado, contudo ele nunca funcionou.

Na inspeção física realizada *in loco* constatou-se que o poço de fato somente foi perfurado, mas não gera uma gota de água.

#### Fotos do Poço da EM Paulo Freire



Fotos do poço abandonado, EM Paulo Freire, Humberto de Campos (MA) (Sede), em 13/09/2016.



Fotos - Casa de máquinas e da tubulação colocada pela própria escola, em substituição ao poço, para trazer água da rua e abastecer a unidade, Humberto de Campos (MA), sede, em 13/09/2016.

Pelo exposto, o potencial prejuízo alcançado com os serviços inspecionados é de R\$ 41.449,36.

Em relação às empresas que figuram como executoras das obras/reformas nas unidades escolares de Humberto de Campos (MA), embora não tenham sido reconhecidas por nenhum funcionário das escolas visitadas como realizadora de fato dos serviços, tem-se a comentar o seguinte:

### **S R H CONSTRUCOES LTDA (CNPJ 15.643.127/0001-04)**

A empresa não possui estrutura operacional. Segundo consulta realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), essa empresa não possui nenhum empregado declarado na RAIS/CNIS. Da mesma forma, pesquisa no Sistema Macros Denatran revelou que a empresa não possui veículos em seu nome.

### **J KILDER CONSTRUCOES LTDA. (CNPJ 07.564.580/0001-99)**

A empresa não possui estrutura operacional. Segundo consulta realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), essa empresa, em 2015, ano em que os serviços teriam sido executados pela empresa não possui nenhum empregado declarado na RAIS/CNIS. Da mesma forma, pesquisa no Sistema Macros Denatran revelou que a empresa não possui sequer um veículo em seu nome.

A empresa J Kilder Construções já esteve envolvida em várias irregularidades apuradas pela CGU em fiscalizações realizadas em outros municípios do Maranhão. O quadro abaixo mostra algumas dessas ocorrências.

**Relação de irregularidades apuradas pela CGU que envolveram a empresa J Kilder Construções Ltda.**

<b>Município fiscalizado</b>	<b>Irregularidade apurada</b>	<b>Programa</b>
Bela Vista/MA	Irregularidades verificadas em relação aos serviços de reforma executados em unidades escolares do município, incorrendo em um prejuízo potencial de R\$ 2.747.934,99.	Fundeb
	Evidência de fraudes na condução dos processos licitatórios.	Fundeb
Duque Bacelar/MA	Indícios de montagem de processo licitatório e Improriedades em procedimento licitatório e em termo de contrato.	Contrato de Repasse nº 0226343-14/2007
Pirapemas/MA	Ausência de comprovação da execução de serviços relativos a reformas/manutenção de escolas, no montante de R\$ 210.656,89.	Fundeb
Araguanã/MA	Não comprovação da execução de serviços de locação de veículos no montante de R\$ 271.000,00.	Fundeb

Fonte: Sistema Macros

### **MEGA EMPREENDIMENTOS LTDA. (CNPJ 07.490.427/0001-64)**

A empresa não possui estrutura operacional. Segundo consulta realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), essa empresa não possui nenhum empregado declarado na RAIS/CNIS. Da mesma forma, pesquisa no Sistema Macros Denatran revelou que a empresa não possui veículos em seu nome.

A equipe de fiscalização visitou a empresa Mega Empreendimentos no endereço que consta em seus documentos fiscais, a fim de lhe entregar a Circularização nº 201602208-02.

Conforme mostram as fotos abaixo, a empresa funcionaria numa sala, que se encontrava fechada no dia da visita. E na porta da sala não havia qualquer identificação da empresa. Pessoas que alugam salas no mesmo andar disseram à CGU que a sala onde funcionaria a empresa está quase sempre fechada, o que denota indícios de que se trata de empresa de fachada.

**Fotos do local onde funcionaria empresa Mega Empreendimentos Ltda.**



Fotos - Fachada do prédio e sala, Rua Jacinto Maia, 272, loja 02, Loteamento Desterro, bairro: Centro, São Luís (MA), em 29/08/2016.

**SETTIMU'S EMPREENDIMENTOS E SERVICOS (CNPJ 18.046.504/0001-08)**

A empresa não possui estrutura operacional. Segundo consulta realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), essa empresa não possui nenhum empregado declarado na RAIS/CNIS. Da mesma forma, pesquisa no Sistema Macros Denatran revelou que a empresa não possui veículos em seu nome.

**JOSÉ BENTO S DA SILVA - CONSTRUTORA MIRITIBA (CNPJ 20.119.981/0001-06)**

A empresa não possui estrutura operacional. Segundo consulta realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), essa empresa não possui nenhum empregado declarado na RAIS/CNIS. Da mesma forma, pesquisa no Sistema Macros Denatran revelou que a empresa não possui veículos em seu nome.

**R F MAGALHÃES NOGUEIRA - S. S. CONSTRUTORA (CNPJ 15.755.766/0001-53)**

A empresa não possui estrutura operacional. Segundo consulta realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), a empresa em 2015 possuía somente dois funcionários declarados na RAIS/CNIS. Da mesma forma, pesquisa no Sistema Macros Denatran revelou que a empresa não possui veículos em seu nome.

**CANORTE INDÚSTRIA E COMÉRCIO (CNPJ 11.548.870/0001-16)**

A empresa não possui estrutura operacional. Segundo consulta realizada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), essa empresa não possui nenhum empregado declarado na RAIS/CNIS.

Pelo exposto acima, onde foram evidenciados serviços pagos, mas não executados, sobressai-se, a partir de declarações emitidas por funcionários das escolas visitadas pela equipe de fiscalização e pela ausência de documentos necessários e imprescindíveis à identificação e comprovação de que todos os serviços foram plenamente executados (e no caso de terem sido feitos, se o foram com recursos do Fundeb), o fato de os serviços terem sido realizados por pessoas arrematadas pela própria prefeitura, e não pelas empresas, cujas notas fiscais, utilizadas como documentos comprobatórios dos gastos, preenchem as prestações de contas do Fundeb. Em razão disso, considera-se um prejuízo potencial de R\$ 949.023,37, tendo em vista despesas com obras e reformas não efetivamente comprovadas.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“Não obstante a importância do trabalho que deve ser desenvolvido, pelos servidores públicos da Controladora Geral da União, fiscalizando a correta aplicação dos recursos federais geridos pelo Município, não podemos deixar de registrar nossas observações a alguns procedimentos: [...]. Denotadas as gravidades das consequências do trabalho realizado por essa Controladoria, observamos que o processo de coleta dos elementos que substanciam o Relatório Prévio é extremamente frágil e cerceiam o direito de defesa e do contraditório. Primeiro, pela brevidade de tempo que é propiciado ao gestor para apresentação de documentos, sem que exista qualquer instrumento normativo que determine esses prazos; segundo, pelas informações contidas no próprio relatório, que são permeadas de adjetivos e opiniões dos ilustres técnicos e balizam-se em entrevistas realizadas com pessoas “da comunidade”, as quais não são identificadas no processo; terceiro, as diligências realizadas no próprio Município e as realizadas junto a outros órgãos e empresas somente chegam ao conhecimento do gestor, depois de realizadas, de modo unilateral [...] Portanto, não basta os técnicos da CGU presumirem a culpabilidade do gestor, deixando a tarefa de provar sua inocência o Prefeito em exercício. No processo administrativo, o ônus da prova incumbe à Administração autora do procedimento. Inverter-se essa posição se afigura como ilegal e inadmissível em um Estado de Direito como o nosso, no qual o acusado não precisa demonstrar sua inocência [...]

#### **1) Escola Municipal Miritiba (Povoado Massalina).**

Em inspeção à escola e fazendo indagações foram encontradas na casa de um morador: a) O suporte para de vôlei; b) O aro para basquete; c) A placa de inauguração; d) Portão de ferro. O morador declarou que estava guardando esses componentes por receio de que fossem furtados, mas já foram colocados todos no local, como mostram as fotos abaixo. Quanto aos serviços que teriam sido executados por empregados da Prefeitura e não pela empresa contratada, a CGU formula tal afirmação baseado em deduções a partir de “um informante” não devidamente identificado, desconsiderando os seguintes aspectos: a)

- a. As empresas utilizam em suas pequenas obras no interior do Estado trabalhadores do próprio local, contratados através de mestres de obras também do próprio local;

- b. Na cabeça das pessoas comuns esses trabalhadores por sempre estarem trabalhando em obras da Prefeitura são tidos como “funcionários da Prefeitura”;
- c. A Prefeitura não dispõe no seu quadro funcional de operários da construção civil;
- d. As empresas pequenas não costumam fornecer aos seus trabalhadores uniforme de trabalho com identificação das mesmas. Também sabe a CGU que a empresa não chega em povoados se identificando.

2. Escola Municipal Isaura Rosa (Povoado Bacaba) – Valor dos Serviços: R\$ 17.257,77 – inspeção realizada em 14/09/2016

Os serviços citados foram executados pela empresa R.F.Magalhães Nogueira, como pode ser visto in loco. O representante da empresa contratou operários em Humberto de Campos e executaram todo o serviço que consta na planilha e nota fiscal. O procedimento de contratar mão de obra local é comum e por vezes confunde a opinião das pessoas, achando que se trata de profissionais vinculados exclusivamente à Prefeitura. As condições gerais da escola, apresentada nas fotografias abaixo, ao contrário do que a CGU afirma baseada apenas em “ouvir dizer”, retratam que se encontra em condições plenas de uso e manutenção. Observamos, mais uma vez, que a CGU formulou sua conclusão apenas e tão somente por informe de pessoas não identificadas neste momento. Não se sabe, por exemplo, se teriam condições técnicas e fáticas para dizer de coisas tão relevantes no âmbito da gestão administrativa. Como fonte de provas, são juridicamente inservíveis.

3. Escola Municipal Santa Luzia (Povoado Buretama) – Valor dos Serviços: R\$ 15.597,18 inspeção realizada em 14/09/2016

Os serviços citados foram executados pela empresa contratada, como pode ser visto in loco. O representante da empresa contratou operários em Humberto de Campos e executaram todo o serviço que consta na planilha e nota fiscal. O procedimento de contratar mão de obra local é comum e por vezes confunde a opinião das pessoas, achando que se trata de profissionais vinculados exclusivamente à Prefeitura.

As condições gerais da escola, apresentada nas fotografias abaixo, ao contrário do que a CGU afirma, retratam que se encontra em condições plenas de uso e manutenção. Observamos, mais uma vez, que a CGU formulou sua conclusão apenas e tão somente por informe de pessoas não identificadas neste momento. Não se sabe, por exemplo, se teriam condições técnicas e fáticas para dizer de coisas tão relevantes no âmbito da gestão administrativa. Como fonte de provas, são juridicamente inservíveis.

4. Escola Municipal Anajá (Povoado Anajá) – Valor dos Serviços: R\$ 19.171,83 – inspeção realizada em 14/09/2016

Observamos, mais uma vez, que a CGU formulou sua conclusão apenas e tão somente por informe de pessoas não identificadas neste momento. Não se sabe, por exemplo, se teriam condições técnicas e fáticas para dizer de coisas tão relevantes no âmbito da gestão administrativa.

Os serviços relacionados na planilha e nota fiscal foram executados. Os funcionários das escolas, como se sabe, não acompanham a execução dos serviços, pois isso não é da competência funcional deles. Logo, afirmações ou negações acerca de fatos alheios ao

exercício de suas atribuições estariam destituídas de valor. Assim, com fonte de provas, são juridicamente inservíveis.

5. Escola Municipal João Alves (Povoado Filipa) – Valor dos Serviços: R\$ 115.007,41 – inspeção realizada em 14/09/2016

Esta escola possui 2 salas de aula, banheiros e secretaria. A empresa Canorte Indústria Comércio e Serviço Ltda fez a ampliação de 2 salas de aula, cozinha, despensa e área livre.

A empresa RF Magalhães executou os serviços na área antiga da escola. Os serviços de pintura, recuperação de venezianas, revestimento cerâmico, revisão de telhado com colocação de telhas, revisão na rede elétrica, na rede hidráulica, na rede de esgoto sanitário, limpeza do terreno etc. não constavam na planilha de ampliação da escola.

A CGU conclui que os serviços não foram realizados pelas empresas RF Magalhães e Canorte Indústria Comércio. Para tanto, agarra-se a suposições de que:

a) Partes dos serviços foram custeados com recursos da própria escola.

O fundamento trazido mostra-se vago, impreciso, sem força suficiente para autorizar a conclusão final. O fato de a escola ter executado alguns serviços, por lógica, não afasta a possibilidade de outras intervenções terem acontecido custeadas com outros recursos. Além disso, a CGU não especifica que “outros reparos” teriam sido executados com recursos da escola, muito menos apresenta os documentos que provariam tal afirmação. Por fim, não declina a fonte das informações que toma como verdade absoluta, nos moldes já criticados em nossa ESCLARECIMENTO.

b) Os funcionários da escola afirmaram desconhecer as empresas que teriam sido contratadas.

c) Todos os serviços teriam sido realizados pelas mesmas pessoas, apesar da contratação de empresas diferentes.

Aqui o argumento é meramente especulativo, pois nada impede, por exemplo, que empresas diversas façam uso da mão de obra local, que pode recair sobre mesmas pessoas, total ou parcialmente. E isso se torna mais comum quando se trata de uso de mão de obra qualificada, como é o caso de pedreiros e profissionais que trabalham como instalação de redes elétricas e hidráulicas em construções, dada a escassez da oferta na região.

6. Escola Municipal Jardim de Infância Bem-Te-Vi (Povoado Filipa) – Valor dos Serviços: R\$ 22.029,70 – inspeção realizada em 14/09/2016

A CGU conclui que os serviços não foram realizados pelas empresas RF Magalhães. Para tanto, especula que:

a) Serviços não teriam sido executados, de acordo com informações de funcionários da escola.

Outra vez a CGU formulou sua conclusão apenas e tão somente por informe de pessoas não identificadas neste momento. Não se sabe, por exemplo, se teriam condições técnicas e fáticas para dizer de coisas tão relevantes no âmbito da gestão administrativa. Os

funcionários das escolas, como se sabe, não acompanham a execução dos serviços, pois isso não é da competência funcional deles. Logo, afirmações ou negações acerca de fatos alheios ao exercício de suas atribuições estariam destituídas de valor. Assim, com fonte de provas, são juridicamente inservíveis.

b) Funcionários da escola não souberam informar da presença da empresa RF Magalhães como executora de serviços.

Como já apresentado em esclarecimentos, a CGU sabe que as empresas não estão obrigadas a se investir em formalidades exageradas para o desempenho de suas obrigações, que no caso era a execução de serviços simples. O fato de os funcionários da escola não terem conhecimento da existência da referida empresa não é condição para sua própria inexistência ou não atuação na escola.

Além disso, a empresa RF Magalhães, no mesmo período que executou os serviços na escola João Alves (Filipa), também executou os serviços relacionados na planilha e nota fiscal referentes ao Jardim de Infância Bem-Te-Vi. Os serviços foram executados pelos mesmos operários que trabalharam na escola João Alves, no Povoado Filipa.

7. Escola Municipal Luzia Vieira dos Santos (Povoado Alto Alegre) – Valor dos Serviços: R\$ 54.184,95 –inspeção realizada em 14/09/2016

Em um primeiro momento, a situação indica que apenas parte dos serviços teriam sido executados, mas a CGU não indica quais. Apesar disso, conclui pela existência um prejuízo na totalidade dos serviços, inclusive os executados. Cremos que o método adotado não se reveste de fundamento jurídico, sob pena de enriquecimento sem causa por parte da Administração. De toda sorte, o Município fará levantamento detido dos serviços que foram ou deixaram de ser executados para a devida tomada de providências junto à empresa, se for o caso.

8. Escola Municipal Marcelino José Pereira (Povoado São Joaquim) – Valor dos Serviços: R\$ 37.644,12–inspeção realizada em 14/09/2016

A empresa SHR Construções Ltda. foi notificada e executou os serviços restantes da planilha.

9. Escola Municipal Antônio Manoel Sousa (Povoado Onça) – Valor dos Serviços: R\$ 25.612,65 – inspeção realizada em 14/09/2016

Esse item diz respeito a gestão do Vice-Prefeito, atualmente no exercício do cargo por ordem judicial.

10. Escola Municipal Santa Maria (Povoado Curral do Meio) – Valor dos Serviços: R\$ 40.873,49 – inspeção realizada em 15/09/2016

Esse item diz respeito a gestão do Vice-Prefeito, atualmente no exercício do cargo por ordem judicial.

11. Escola Municipal Antônio dos Santos Porto (Povoado Curralinho) – Valor dos Serviços: R\$ 36.885,00 – inspeção realizada em 15/09/2016

Esse item diz respeito a gestão do Vice-Prefeito, atualmente no exercício do cargo por ordem judicial.

12. Escola Municipal Francisco Dinamácio (Povoado Chibate) – Valor dos Serviços: R\$ 36.885,00 – inspeção realizada em 15/09/2016

Esse item diz respeito a gestão do Vice-Prefeito, atualmente no exercício do cargo por ordem judicial.

13. Escola Municipal Jardim de Infância Cebolinha (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 106.900,24 – inspeção realizada em 13/09/2016

Mais uma vez a CGU fundamenta sua opinião em fonte de informação insegura. Funcionários da escola que não aqueles com competência para avaliar a execução dos serviços não poderiam, agora, opinar sobre serviços que tiveram por medição os meses de janeiro e março de 2015. Por outro ponto de vista, a indeterminação de referidos profissionais e o desconhecimento do inteiro teor da entrevista feita pela CGU fulmina o valor jurídico de referida fonte.

Quanto ao mérito do apontado, mais uma vez destacamos a fragilidade do raciocínio lógico produzido, pois não é relevante a origem dos trabalhadores da construção, muito menos desconhecimento do nome da empresa que seria a responsável pelos serviços. A contratação de pessoas locais para execução de serviços é fenômeno comum e não proibido pelo ordenamento jurídico. Noutro sentido, o desconhecimento por parte de funcionários do nome da empresa executora não é fato de relevo jurídico suficiente a fundamentar a conclusão chegada pelo órgão.

14. Escola Municipal Santo Expedito (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 30.036,98 – inspeção realizada em 13/09/2016

Esse item diz respeito a gestão do Vice-Prefeito, atualmente no exercício do cargo por ordem judicial.

15. Escola Municipal Adalberto Mendes Filho (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 37.474,06 – inspeção realizada em 13/09/2016.

A CGU conclui que os serviços não foram executados pela contratada. Chega a essa conclusão porque:

a) Funcionários da escola teriam informado que os serviços teriam sido feitos por pessoas de Humberto de Campos.

b) Os serviços eram realizados por pessoas diferentes.

Repete-se a argumentação já lançada em nossas explicações. Não há fundamento jurídico ou lógico algum que permita à CGU chegar à conclusão acima, baseada apenas nas informações

anteriores. Já mencionamos que não existe óbice na contratação, pela contratada, de pessoas da região para o cumprimento de suas obrigações. Desconhecemos, também, qualquer regra que proíba a empresa de contratar quem lhe pareça conveniente. A rotatividade da mão de obra, pelo que se sabemos, é prática comum que diz respeito à liberdade de atuação e contratação dos empreendedores.

16. Escola Municipal Jardim de Infância Pica Pau Amarelo (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 123.920,49 – inspeção realizada em 13/09/2016

Como bem observado pela CGU, os serviços foram executados no prédio onde funcionava a EM Lena Maria, local que abrigará o Jardim de Infância Pica Pau Amarelo.

É lógica e juridicamente irrelevante o desconhecimento por parte de funcionários, no momento da entrevista da CGU, de quem teria feito a execução de serviços. Da mesma forma, não existe irregularidade alguma no fato de pessoas da comunidade terem sido contratadas para a execução dos serviços. O que importa, por óbvio, é que os serviços foram feitos sob a responsabilidade, direção e comando da contratada. A origem de seus contratados ou colaboradores não tem importância para a execução.

17. Escola Municipal Paulo Freire (Sede) – Valor dos Serviços: R\$ 185.018,29 – inspeção realizada em 13/09/2016

A CGU, ao fazer suas verificações em campo, obteve informações parciais. Os serviços foram executados no início de 2015, como bem atestou a CGU. O poço foi perfurado e a bomba instalada. Pouco tempo depois foi observada a inexistência de água no poço (sic), decorrente da falta de chuvas na região. A situação ocasionou a inatividade do poço, que sem água para abastecer, ficou nas condições observadas pela CGU.

Os diretores dessa escola são novatos. Quando assumiram, o poço não funcionava mais. Por isso, não teriam condições de dar informações precisas e seguras da situação.

Para todas as empresas listadas acima, a CGU fez apontamentos à parte, considerando que elas não teriam estrutura operacional para a execução de serviços, baseada em consulta feita na RAIS, CNIS e Denatran. A consulta demonstraria ausência de trabalhadores ou veículos vinculados às referidas empresas. Em relação às empresas J Kilder Construções Ltda e Mega Empreendimentos Ltda. fez comentários adicionais. Para a primeira, destacou o fato de ter sido a empresa envolvida em irregularidades apontadas pela CGU em outras fiscalizações. Para a empresa Mega Empreendimentos Ltda. afirmou se tratar de possível empresa de fachada.

A eventual ausência de informações sobre pessoas contratadas pelas empresas na base RAIS ou CNIS, bem com a inexistência de veículos de sua propriedade em bases cadastrais do Denatran não é de responsabilidade do Município e não é critério de julgamentos em licitações, considerando as exigências contidas na Lei 8666/93 e 10520/02, como bem sabe a CGU. Estando a habilitação técnica, econômica, jurídica e fiscal das empresas em situação regular nos certames, só resta ao Município considerá-las aptas para a contratação.

Também não é critério de julgamento em licitações avaliar se a empresa tem histórico de irregularidades em outras fiscalizações feitas pela CGU. O que importa ao Município, pelo Princípio da Legalidade, é realizar suas licitações observando os parâmetros definidos nas leis específicas, assim como zelar pela correção na execução dos contratos, corrigindo eventuais falhas que possam ocorrer.

Ao contrário do afirmado pela CGU, em tom de conclusão, não ficou “evidenciado” que serviços foram pagos e não executados. O que a CGU conseguiu demonstrar foi que realizou entrevistas, por ocasião de visitas feitas nas escolas, com pessoas que não tinham condições de conhecer os fatos relacionados às execuções, uma vez que não eram responsáveis pelo acompanhamento dos serviços e por não se revestirem de competência técnica para tanto. Demonstrou também que faz uso incorreto da lógica, baseando-se em premissa que poderia ser verdadeira (pessoas não conheciam por nome as empresas executoras) para chegar à conclusão falsa (logo, a contratada pela prefeitura, cujo nome os entrevistados desconhecem, não executou os serviços).

Em anexo apresentamos, também, diversos termos de declarações relacionados aos serviços executados.”

### **Análise do Controle Interno**

Ressalta-se, por oportuno, que por força do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e do artigo 93, do Decreto-Lei 200/67, cabe ao gestor de recursos públicos demonstrar a boa e regular aplicação desses recursos. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de sua jurisprudência, já pacificou que “a falta de desincumbência desse ônus probatório acarreta a presunção de que a aplicação não foi boa e regular”

O gestor em sua justificativa confirma o que a CGU havia apontado, ou seja, que foram pessoas do próprio município que executaram os serviços nas escolas: “As empresas utilizam em suas pequenas obras no interior do Estado trabalhadores do próprio local, contratados através de mestres de obras também do próprio local”.

A utilização informal de pessoas na execução de obras e serviços, a qual deveria ser incumbência das empresas contratadas, de pronto já gera uma distorção no preço desses serviços, uma vez que afeta diretamente as despesas indiretas (BDI) de execução dos contratos, posto que as empresas praticamente não terão custos com pessoal, mobilização/desmobilização, tributos etc.. Mas esses valores estão embutidos nos preços propostos pelas empresas e pagos pela prefeitura.

Os fatos apontados pela CGU não se sustentam a partir somente de depoimentos prestados por pessoas das escolas (cujos nomes são propositadamente preservados por normas internas da CGU), mas também pela falta de informações e documentos relativos à execução dos serviços. A prefeitura não apresentou: projetos básicos e planilhas orçamentárias, boletins de medição, laudos de vistoria, comprovantes dos recolhimentos à Previdência Social dos valores retidos das notas fiscais das empresas executoras, matrículas no Cadastro Específico do INSS – CEI das obras/reformas e as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos projetos, de execução e de fiscalização das obras. E, por conseguinte, não consegue provar que foram as empresas contratadas que efetivamente executaram os serviços nas escolas. De tal maneira que não há como comprovar o necessário liame de causalidade entre os recursos do Fundeb e os serviços supostamente realizados. Nessa esteira, no que se refere às

fotografias anexadas à justificativa, é conveniente esclarecer que elas, se desacompanhadas de provas mais consistentes, não são suficientes para comprovar que os serviços foram feitos pelas empresas contratadas, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 1318/2014 Primeira Câmara).

Quanto à Escola Municipal Luzia Vieira dos Santos (Povoado Alto Alegre), em que o gestor alega que a CGU não apontou quais serviços não teriam sido executados, ressalva-se que o grau de desorganização e informalidade impressos a essas obras tornam praticamente impossível saber o que foi e o que não foi feito. A própria prefeitura não entregou à CGU os boletins de medição dos serviços. A única coisa que se pode afirmar é que os serviços foram pagos.

Em relação à Escola Municipal Marcelino José Pereira (Povoado São Joaquim), embora o gestor afirme que “a empresa SHR Construções Ltda. foi notificada e executou os serviços restantes da planilha”, não apresentou documentos que o comprove.

No que se refere à Escola Municipal Paulo Freire (Sede), esclarece-se que a pessoa com que a CGU obteve as informações trabalha na escola desde 2014, conforme ela mesma declarou à Equipe de Fiscalização. Portanto trabalhava na escola quando o poço foi perfurado.

Ressalva-se que, ao contrário do que afirmou o gestor em sua justificativa, é possível a Administração Pública cercar-se dos cuidados necessários para não contratar empresas de fachada e que não tenham capacidade operacional para executar serviços e obras. Construir um edital de licitação com regras e exigências técnicas pertinentes é o primeiro passo. Curioso é que algumas dessas empresas citadas na constatação da CGU foram contratadas por meio da modalidade de licitação Convite. Ou seja, foram convidadas a participar da licitação pela própria prefeitura.

Por fim, essa prática de contratar empresas, quase sempre de fachadas e sem condições operacionais e técnicas, para executar obras e serviços, que, na verdade, são implementadas com equipamentos e pessoal contratados pela própria prefeitura ou arregimentadas no próprio município, sem se saber a origem dos recursos utilizados, deve ser repelida.

#### **2.2.11. Despesas inelegíveis pagas à conta do Fundeb.**

##### **Fato**

Constatou-se que as despesas relacionadas abaixo são inelegíveis para serem executadas com recursos oriundos do Fundeb, uma vez que, ou não se relacionam com a manutenção e desenvolvimento do ensino para a Educação Básica Pública, conforme determina o artigo 21 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ou o gestor não conseguiu comprovar a relação de pertinência entre o objetivo do gasto e a Educação Básica.

<b>Relação de despesas inelegíveis</b>			
<b>Ordem de pagamento</b>	<b>Nota Fiscal</b>	<b>Objeto do Gasto</b>	<b>Valor (R\$)</b>
01, de 12/01/2015	-	Tarifa bancária	2.208,93
01, de 29/01/2015	-	Tarifa bancária	5.389,27
01, de 30/12/2015	895, de 28/12/2015	Camisas e Shorts	5.220,00
<b>Total</b>			<b>12.818,20</b>

**Fonte:** Prestações de contas do Fundeb – período de 01/01/2015 a 30/06/2016

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“A Administração buscará identificar as causas da situação apontada e providenciará os devidos ajustes. Em relação às tarifas bancárias de imediato procuraremos o Banco no sentido de restituição dos valores. Quanto aos gastos com shorts, discriminado na nota fiscal 895, item 3, no valor de R\$ 2.425,50, foi feito a devolução para a conta do Fundo, como demonstra comprovante anexo”.

## Análise do Controle Interno

O gestor, mediante cópia da transferência bancária, comprovou a devolução à conta do Fundeb do valor de R\$ 2.425,50, referente a parte do total da despesa com os materiais da nota fiscal nº 895. O texto da constatação foi, portanto, adequado. Em relação aos outros gastos inelegíveis, o gestor não afastou a irregularidade.

### 2.2.12. Movimentação financeira dos recursos do Fundeb em desacordo com a legislação. Transferência de R\$ 130.000,00 da conta específica do Fundo para conta da prefeitura.

#### Fato

De acordo com as informações financeiras obtidas do Banco do Brasil e dados apresentados pela prefeitura de Humberto de Campos (MA), os recursos do Fundeb, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, foram movimentados por meio das seguintes contas bancárias:

#### Contas utilizadas pela prefeitura para movimentar os recursos do Fundeb

Banco	Agência	Nº Conta/Identificação	Finalidade da Conta
Brasil	4124-6	8.674-6 (PM HUMBERTO CAMPOS-FEB)	Conta única do Fundeb
Brasil	4124-6	3.000-7 (PM H CAMPOS C M EDUCACAO)	Pagamento de salário dos profissionais da educação
Brasil	4124-6	10.505-8 (PM H CAMPOS FUNDEB 60)	Pagamento de salário dos professores e INSS

**Fonte:** Extrato Banco do Brasil e informações da prefeitura

A partir do exame da conta única do Fundeb, conta corrente nº 8.674-6, agência nº 4124-6, Banco do Brasil, constataram-se movimentações financeiras que não se coadunam com a transparência exigida no artigo 2º, § 1º, do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011 (Decreto que disciplina a movimentação financeira dos recursos transferidos por órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em

decorrência da Lei nº 11.494/2007 – lei do Fundeb). Haja vista que não se pode atestar se os gastos foram aplicados efetivamente em ações de manutenção da educação básica. Segundo essa norma:

Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

As movimentações financeiras sem identificação dos beneficiários estão retratadas na tabela a seguir.

**Movimentos a débito da conta corrente nº 8.674-6, agência nº 4124-6, Banco do Brasil, sem identificação dos beneficiários, no período de 01/01/2015 a 31/12/2015.**

<b>Histórico da Movimentação</b>	<b>Valor Total (R\$)</b>
Transferências on line	25.396.443,97
Pagamento de título	54.233,74
Pagamento via Auto-Atend.BB	2.266,36
TED Transf.Eletr.Disponiv	1.329.254,64
Emissão de DOC	50.731,01
<b>Total Geral</b>	<b>26.832.929,72</b>

Fonte: Extrato bancário da conta 8.674-6 do Banco do Brasil

Dentre as “transferências on line” realizadas pela prefeitura, ressalta-se a realizada no dia 02/10/2015, no valor de R\$ 130.000,00, a partir da conta única do Fundeb nº 8.674-6, Banco do Brasil. Segundo dados do extrato dessa conta, a soma foi transferida para a conta nº 7.000-9, agência 4124-6, do Banco do Brasil. Ressalta-se que essa conta não movimenta recursos do Fundeb. Pesquisa realizada pela CGU identificou que a conta nº 7.000-9 pertence à própria prefeitura de Humberto de Campos (MA) e é identificada pela abreviatura “P M H C FOPAG CTA MOVIMEN”, conforme pode ser visto no quadro abaixo.

Cliente - Conta atual					
Agência	4124-6				
Conta corrente	8674-6 PM HUMBERTO CAMPOS -FEB				
Período do extrato	01/10/2015 até 31/10/2015				
02/10/2015	02/10/2015 0000 99026 470 Transferência on line 664.124.000.007.000 130.000,00 D				
Cliente - Conta atual					
Agência	4124-6				
Conta corrente	7000-9 P M H C FOPAG CTA MOVIMEN				
Período do extrato	10 / 2015				
Lançamentos					
Dt. balancete	Dt. movimento	Ag. origem	Lote Histórico	Documento	Val. R\$
28/09/2015		0000	00000 000 Saldo Anterior		
02/10/2015		4124	99026 870 Transferência on line	664.124.000.008.87	130.000,00 C

Fragmentos de extratos bancários onde é possível visualizar a transferência de R\$ 130.000,00 da conta do Fundeb nº 8.674-6 para a conta nº 7.000-9, realizada em 02/10/2015.

**Fonte:** Extratos bancários das contas 8.674-6 e 7.000-9 do Banco do Brasil

Pela sigla (“FOPAG”) que nomeia a conta nº 7.000-9 no extrato, é possível que essa conta bancária seja utilizada para movimentar pagamentos de folhas de pessoal, que, no caso em tela, não diriam respeito ao Fundeb, uma vez que as contas informadas pela prefeitura para pagamento de profissionais e professores da educação são as de nº 3.000-7 e 10.505-8, ambas do Banco do Brasil. De qualquer modo, configura-se irregular a utilização de recursos do Fundeb, no valor de R\$ 130.000,00, para outro fim que não seja na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“Como bem atestou a CGU a transferência dos recursos destacados se deu para conta de movimento de recursos públicos, especificamente para custear despesas com a folha de pagamento. A utilização de tais contas ocorre pela necessidade de controle e administração da folha, uma vez que com os recursos do FUNDEB são feitos gastos de natureza diversas. De toda sorte, o assunto será melhor discutido com os gestores responsáveis e com a contabilidade, no sentido de ajustes, se for o caso”.

### Análise do Controle Interno

Os recursos (do Fundeb) foram transferidos para uma conta bancária (conta nº 7.000-9, agência 4124-6, do Banco do Brasil) da prefeitura. Nesta conta a prefeitura movimenta recursos próprios. O gestor afirma que foi para “custear despesas com a folha de pagamento”. Só que essa folha de pagamento não é de profissionais do magistério (as contas que movimentam folhas de pagamento de pessoal remunerado com recursos do Fundeb são

as de número 3.000-7 e 10.505-8, agência 4124-6, ambas do Banco do Brasil). Os recursos do Fundeb acabam se misturando a recursos próprios da prefeitura. Perde-se o controle sobre esses valores. Por isso a Lei nº 11.494/2007 determina que os valores do Fundeb devem ser movimentados em contas específicas. A justificativa apresentada não elide a constatação.

### **2.2.13. Contratação de profissionais do magistério sem concurso público.**

#### **Fato**

Segundo informações do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundeb e de professores e profissionais que atuam na educação básica, o último concurso público para professores realizado pela prefeitura de Humberto de Campos (MA) foi em 2010 (Edital nº 001/2010, de 12/01/2010).

Analisando a relação disponibilizada pela prefeitura dos profissionais do magistério que atuam na educação básica, verificou-se que cerca de 429 profissionais foram contratados entre 06/01/2015 e 11/05/2016, ou seja, após a validade (4 anos) do último concurso.

Tendo em vista que não foram apresentados os processos de contratação temporária (seletivos), os quais, segundo informações colhidas de conselheiros do Fundeb, não teriam sido realizados, tem-se que as contratações desses profissionais foram realizadas sem concurso público e, portanto, sem critérios objetivos definidos, ou seja, ao arbítrio do gestor municipal, em absoluta dissonância com os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e legalidade de que trata o artigo 37 da Constituição Federal.

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

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“A SEMED nos anos de 2015 e 2016 executou dois processos de contratações temporárias para professores, coordenadores pedagógicos, administrativos, vigias, agente de serviços gerais, motoristas e monitores de transporte escolar com vigência de um ano de contrato. Para cada processo, nos dois anos, foram adotados os seguintes critérios:

- a) Avaliação documental;
- b) Entrevista;
- c) Avaliação curricular;
- d) Prova de português e matemática (Somente em 2015, e maio de 2016 para substituir professores afastados). O processo foi feito por uma equipe da coordenação pedagógica.

No item avaliação documental eram solicitados:

- a) Carteira de identidade;
- b) CPF;
- c) Carteira de trabalho;
- d) Título de eleitor;
- e) Certidão de casamento;
- f) Comprovação de escolaridade;
- g) Conta bancária;
- h) Comprovante de residência;
- i) PIS/PASEB;
- j) 2 fotos 3x4;
- l) Certificado militar;
- m) Carta de habilitação (se motorista)
- n) Contatos.

Na entrevista foram abordados:

- a) Domínios dos conteúdos programáticos da disciplina para o ensino fundamental;
- b) Didática e metodologia de ensino da disciplina;
- c) Experiências técnico-pedagógicas correlatas com a disciplina;
- d) Disponibilidade e compatibilidade de horário com as atividades curriculares da instituição;
- e) Disponibilidade em executar atividades extracurriculares.

Na avaliação curricular foram observados o histórico profissional do candidato, bem como sua experiência profissional em conformidade com a necessidade da instituição contratante.

Na prova de português foram aplicadas uma redação e questões de interpretação textual. Na prova de matemática, situações problemas de acordo com a série que atuaria. Sendo este o critério decisivo de aprovação dos candidatos à vaga de professor.

Em 2016, devido à redução da carga horária para professores da educação infantil e do 6º ao 9º ano, houve a necessidade de maior contratação em relação a 2015.

A publicidade da contratação era feita nos quadros de avisos das escolas municipais e na SEMED, setor administrativo, diretores, professores e equipe pedagógica. Houve muita renovação de contratos entre 2015 e 2016. Entretanto, para 2017 é urgente que se faça novo

processo seletivo. Para tanto, estamos realizando desde julho uma atualização cadastral para levantar a necessidade e demanda das escolas.

### **Análise do Controle Interno**

Embora o gestor afirme que em 2015 e 2016 realizou dois processos de contratações temporárias, não anexou à justificativa qualquer documentação comprobatória.

A publicidade (nos quadros de aviso das escolas e da secretaria de educação) dada a esses supostos processos seletivos, não se coaduna com a publicidade de que trata o artigo 37 da Constituição Federal. Segundo o artigo 3º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993 (dispõe sobre a contratação por tempo determinado), *“O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante **processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público**”* (original sem grifos).

Os argumentos do gestor não são suficientes para suprimir o fato constatado.

#### **2.2.14. Ausência de capacitação e de infraestrutura do Conselho Social do Fundeb. Atuação incipiente.**

##### **Fato**

Com o objetivo de avaliar a efetividade da atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb, no município de Humberto de Campos (MA), no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, no que diz respeito à fiscalização da aplicação dos recursos desse Fundo, e ainda em relação ao atendimento das disposições legais, promoveu-se reunião com nove conselheiros e examinaram-se os Livros de Atas das reuniões do colegiado.

A partir dessas ações de controle, apurou-se que a atuação do conselho é incipiente, ainda que, conforme se extraem das atas de reuniões e de informações colhidas na entrevista, os conselheiros têm demonstrado interesse em fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb, o que pode ser comprovado pelos pareceres com ressalvas emitidos acerca das prestações de contas do Fundo.

A atuação do CACS foi prejudicada em função de o Poder Executivo Municipal não lhes ter capacitado (em que pese o presidente do colegiado ter solicitado formalmente à Secretaria de Educação do município) e nem infraestrutura necessária ao desempenho das funções de que trata os artigos 24 e 27 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, conforme relataram os conselheiros à CGU.

Segundo informação de membros do CACS, as licitações realizadas no âmbito do Fundo não lhes foram disponibilizadas. Os conselheiros relataram ainda que: a) não supervisionaram a elaboração da proposta orçamentária anual; b) não acompanharam a aplicação dos recursos das ações de alfabetização; c) não têm veículos para fiscalizar obras e reformas de escolas; d) não tiveram acesso à documentação (nomes dos motoristas, relação de veículos que prestam os serviços e o nome das empresas executoras) referente ao transporte escolar.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de expediente s/nº, 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos (MA) apresentou a seguinte manifestação:

“Como bem sabe a CGU, o Conselho tem autonomia de atuação, mas para tanto precisa estabelecer um bom nível de diálogo com a Administração, pois esta só pode atuar uma vez demandado pelo Conselho. As situações destacadas pela CGU, em que se afirma que o Município não teria dado capacitação aos membros do Conselho merece ser melhor discutida, pois não basta apenas pedir, é preciso que se apresente um termo de referência, com especificações de datas, local, custos envolvidos para que a Administração tenha um mínimo de subsídio para tomada de decisões. De toda sorte, será feita provocação formal ao Conselho para que apresente suas demandas”.

## **Análise do Controle Interno**

A autonomia do CACS, citada pelo gestor em sua justificativa, tem seus limites e depende em grande medida da boa vontade e participação do chefe do executivo municipal. É imprescindível que os prefeitos encarem os conselheiros como parceiros e não como inimigos. Segundo os membros do conselho relataram em entrevista à CGU, houve um pedido formal ao prefeito solicitando-lhe capacitação. Os argumentos apresentados pelo gestor não elidem o fato constatado.

## **3. Conclusão**

Os resultados dos exames apontaram irregularidades em processos licitatórios. Verificou-se a contratação de empresas de fachada para realizar o transporte escolar no município. Além disso, as mesmas não possuíam capacidade técnica e operacional para realizar o transporte escolar. O gestor subcontratou integral e ilegalmente os serviços de transporte escolar. Constatou-se, ainda, superfaturamento estimado de R\$ 679.264,94 na prestação de serviços de transporte escolar. Ocorreram pagamentos no montante de R\$ 395.657,14 realizados a empresa de fachada por serviços de manutenção e fornecimento de peças/acessórios, cuja execução não restou comprovada. À revelia dos princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, registrou-se a contratação de empresas ligadas a gestores municipais. Averiguou-se a compra de 109 mil litros de gasolina, no valor de R\$ 387.012,79, cuja aplicação em ações voltadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica não foi comprovada. No âmbito de obras e reformas, levantaram-se irregularidades e não restou comprovado que os serviços correspondentes, no valor total de R\$ 949.023,37, tenham sido efetivamente prestados pelas empresas contratadas. A prefeitura não apresentou os documentos pertinentes a cada reforma ou obra, e as pessoas que trabalham nas escolas afirmaram que os serviços foram realizados por gente do próprio município. Apurou-se movimentação financeira em desacordo com o Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, com transferência de R\$ 130.000,00, da conta específica do Fundeb, para conta da prefeitura. A prefeitura contratou profissionais do magistério sem concurso público e não apresentou documentos que comprovassem a realização de processos

seletivos para contratação temporária desses profissionais. Em relação ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, atestou-se que a prefeitura não capacitou os membros do conselho e não ofereceu infraestrutura necessária ao desempenho das funções do colegiado de que trata os artigos 24 e 27 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

**Ordem de Serviço:** 201602150

**Município/UF:** Humberto de Campos/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL HUMBERTODE CAMPOS

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 4.189.820,63

## 1. Introdução

Durante o período de 11 a 16 de setembro de 2016, a equipe de auditoria encarregada da execução dos trabalhos de fiscalização de entes federados, referente ao Município de Humberto de Campos/MA, esteve na cidade realizando exames de campo a fim de coletar informações que pudessem subsidiar sua opinião acerca da aplicação dos recursos públicos federais da Atenção Básica repassados ao município.

A ação fiscalizada compreende a transferência regular e automática de recursos financeiros federais, na modalidade fundo a fundo, destinada ao financiamento da Atenção Básica, que propicia aos gestores do SUS a possibilidade de contar, no devido tempo, com recursos previamente pactuados para o cumprimento da programação de ações e serviços públicos de saúde em Atenção Básica.

Os exames tiveram como objetivo verificar a execução financeira dos recursos transferidos à conta do bloco de financiamento da Atenção Básica no período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, envolvendo um montante de R\$ 4.189.820,63.

## 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. Desvio de objeto na aplicação de recursos destinados à Atenção Básica, no montante de R\$ 330.434,47.**

##### **Fato**

Após análise da aplicação dos recursos federais do Piso da Atenção Básica (PAB), bem como da documentação que a suporta, verificou-se que o Município utilizou os recursos recebidos do Ministério da Saúde para pagamentos de ações e serviços em saúde não

elegíveis. Segue adiante tabela elencando a utilização de recursos do PAB com profissionais não elegíveis.

*Tabela 1 – Utilização dos recursos para pagamento de profissionais não elegíveis.*

<b>Profissionais</b>	<b>Período apurado</b>	<b>Valores pagos</b>
***.635.763-**	01/01/15 a 30/06/16	R\$ 81.045,53
***.248.043-**	01/01/15 a 30/06/16	R\$ 105.751,06
***.231.113-**	01/01/15 a 30/06/16	R\$ 27.077,82
<b>Total</b>		<b>R\$ 213.874,41</b>

Fonte: Exames efetuados pela CGU, em 3 de outubro de 2016.

A médica de CPF \*\*\*.635.763-\*\* é vinculada à equipe de saúde da família do povoado de Santa Clara, com carga horária estabelecida em quarenta horas semanais e recebimentos mensais fixados em R\$ 5.457,00. Além desse vínculo, de acordo com o cadastro nacional de estabelecimentos de saúde, a profissional presta serviços como médica ginecologista ao Hospital Municipal de Humberto de Campos. Ocorre que esses outros serviços, não vinculados às equipes de saúde da família, foram remunerados por meio de recursos do PAB à quantia mensal de R\$ 5.364,00. Ademais, é oportuno destacar que a citada médica, conforme abordado no Relatório de Fiscalização referente à Estratégia de Saúde da Família, também deste relatório, não cumpriu a jornada de trabalho semanal estabelecida em seu contrato de trabalho relacionada aos serviços médicos prestados no povoado de Santa Clara. Segundo informações coletadas junto à Secretaria de Saúde e também na sede da UBS, a profissional atende apenas uma vez na semana, o que corresponde a, no máximo, 8 horas semanais.

O médico de CPF \*\*\*.248.043-\*\* é vinculado à equipe de saúde da família do povoado do Periaá, com carga horária estabelecida em quarenta horas semanais e recebimentos mensais fixados em R\$ 5.457,00. Tal como a primeira médica citada, o profissional também presta serviços como médico ginecologista ao Hospital Municipal de Humberto de Campos e da mesma forma, esses outros serviços foram remunerados por meio de recursos do PAB à quantia mensal de R\$ 7.605,00.

A profissional de CPF \*\*\*.231.113-\*\* foi paga com recursos originados do PAB por ter atuado como Coordenadora do Programa de Vigilância Epidemiológica do Município. Todavia, despesas dessa natureza não deveriam ser financiadas com as verbas destinadas à Atenção Básica. Nesse caso, o bloco de financiamento devido para custear a ação é o do Vigilância em Saúde.

*Tabela 2 – Utilização dos recursos do PAB em serviços não elegíveis.*

<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Fornecedor</b>
16/09/2015	R\$ 8.260,12	Companhia Energética do Maranhão - CEMAR

Fonte: Exames efetuados pela CGU, em 3 de outubro de 2016.

No dia 16 de setembro de 2015, a Prefeitura Municipal realizou o pagamento de um agrupamento de faturas da CEMAR no valor total de R\$ 10.872,92. Uma das faturas pagas referia-se ao consumo de energia do Hospital Municipal Elda Ribeiro Fonseca, o qual não pertence à Atenção Básica, no valor de R\$ 8.260,12.

Nesse contexto, cabe destacar o que prevê o caput do artigo 6º da Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007:

*“Art. 6º Os recursos referentes a cada bloco de financiamento devem ser aplicados nas ações e serviços de saúde relacionados ao próprio bloco. ”*

Da compreensão do dispositivo, percebe-se claramente que os recursos referentes à Atenção Básica devem ser utilizados apenas para financiamento de ações e serviços de saúde relacionadas ao próprio bloco. Apesar da clareza do artigo, a operacionalização executada pela Prefeitura foi contrária ao normativo federal quando utilizou recursos do bloco de financiamento da Atenção Básica para pagamento de serviços vinculados ao bloco de Média e Alta Complexidade e Vigilância em Saúde.

*Tabela 3 – Pagamento de médicos não vinculados às equipes de saúde da família com recursos do PAB.*

<b>Profissionais</b>	<b>Período apurado</b>	<b>Valores pagos</b>
***.886.043-**	01/01/15 a 30/06/16	R\$ 62.821,14
***.073.933.-**	01/01/15 a 30/06/16	R\$ 45.478,80
<b>Total</b>		<b>R\$ 108.299,94</b>

Fonte: Exames efetuados pela CGU, em 3 de outubro de 2016.

De acordo com as documentações apresentadas, o profissional de CPF \*\*\*.886.043-\*\* prestou serviços médicos de pediatria ao longo do ano de 2015. Foram utilizados recursos do PAB à quantia de R\$ 7.605,00 mensais para pagamento dos referidos serviços. Todavia, verificou-se que o médico não esteve vinculado à nenhuma equipe de saúde da família do Município de Humberto de Campos nesse período. Por outro lado, no ano de 2015, o profissional estava cadastrado como médico da família no Município de Gonçalves Dias - MA e como clínico no Hospital da Criança em São Luís, com carga horária semanal de quarenta horas e 24 horas, respectivamente. Embora solicitados, a equipe de auditoria não recebeu documentos que comprovassem o registro dos atendimentos realizados pelo médico, assim como não foram disponibilizados os relatórios que comprovam a inserção dos dados de produção nos sistemas do SUS.

A médica de CPF \*\*\*.073.933.-\*\* recebeu recursos originados do PAB para prestar serviços ambulatoriais no Centro de Saúde Maria da Cruz Ramos dos Santos, entre novembro de 2015 e junho de 2016. Todavia, verificou-se que a profissional não tem vínculo com os estabelecimentos de saúde básica do Município de Humberto de Campos. Entretanto, a médica possui vínculos com vários estabelecimentos de saúde de outros municípios. No período avaliado, a profissional tinha vinte horas como cirurgiã geral no Centro de Especialidades do Vinhais (São Luís), vinte horas como clínico no Centro de Saúde Salomão Fiquene (São Luís), vinte horas como pediatra no Centro de Saúde Salomão Fiquene, quarenta horas como médico ESF na Unidade Mista São Carlos em Palmeirândia e mais dez horas na mesma unidade como pediatra, totalizando 110 horas semanais.

Ao tratar das responsabilidades dos entes federados em relação à gestão da Atenção Básica, a Portaria nº 648, de 28 de março de 2006 estabeleceu no capítulo II, item 2.1 a seguinte redação:

*“ 2.1 Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:*

[...]

*V - realizar e manter atualizado o cadastro dos ACS, dos enfermeiros da equipe PACS e dos profissionais das equipes de Saúde da Família e de Saúde Bucal, bem como da população residente na área de abrangência das equipes de Saúde da Família, de Saúde Bucal e ACS, nos Sistemas Nacionais de Informação em Saúde definidos para esse fim;*

É procedimento básico e de conhecimento comum, a obrigatoriedade das secretarias municipais de saúde de realizar e manter os cadastros dos profissionais de saúde junto aos sistemas do SUS. Apesar disso, a gestão municipal não observou esses processos básicos.

A motivação da situação encontrada pode ser explicada em função da determinação contida na Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que, quando discorreu sobre as especificidades das equipes de saúde da família, estabeleceu que cada profissional de saúde deverá ser cadastrado em apenas uma ESF, exceto o médico, que poderá atuar em no máximo duas ESF e com carga horária total limitada a quarenta horas semanais.

Tendo em vista que ambos os profissionais já se encontravam vinculados a equipes de saúde da família e alcançado o limite máximo de carga horária semanal, não seria possível cadastrá-los em novas ESF. Dessa forma, a conduta da gestão ao custeá-los com recursos vinculados ao PAB foi totalmente contrária ao que estabelece a Política Nacional da Atenção Básica, regulamentada pela Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos - MA apresentou a seguinte manifestação:

*Conforme Tabela 1 e 3, os médicos e os profissionais de saúde solicitados em questão trabalham na Atenção Básica, conforme Lei 8.080 de 19.09.90, art. 5º da Lei 8.142, de 28.12.90, art. 1º do decreto nº 1.232, de 30.08 e a Portaria GM/MS nº 2203, de 05.11.98. Segue em anexo a produção da Atenção Básica de 2015 e 2016.*

### **Análise do Controle Interno**

Em sua manifestação, a Prefeitura limitou-se a declarar que os profissionais de saúde trabalham na Atenção Básica, todavia, não apresentou nenhuma justificativa ou comprovação para descaracterizar o que foi descrito no campo “fato”.

## **2.2 Parte 2**

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

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito

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

### **2.2.1. Os recursos federais avaliados não foram movimentados, em sua totalidade, na conta específica da Atenção Básica.**

#### **Fato**

Os exames realizados na movimentação financeira da conta corrente 10.070-6 da agência 4124-6 do Banco do Brasil, específica do PAB do Município de Humberto de Campos – MA, bem como nos processos de pagamentos disponibilizados pela prefeitura demonstraram que o gestor movimentou indevidamente os recursos públicos federais do PAB.

Ao longo do período avaliado, a prefeitura descentralizou a maior parte do recurso recebido em conta específica para outras contas de sua titularidade. Após transferidos às novas contas, os recursos ora eram utilizados para pagamento de fornecedores ora eram transferidos novamente à outras contas do município.

Sobre esse aspecto, o Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, em seu artigo 2º aborda o tema com a seguinte redação:

*“Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.”*

*§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.” (grifo nosso).*

De acordo com o dispositivo citado acima, os recursos deverão ser mantidos em conta específica aberta para este fim e só podem ser movimentados mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviço. Não há, portanto, a possibilidade de movimentação de recursos entre contas do município.

A razão de ser do comando trazido pelo dispositivo citado consiste na necessidade de transparência e controle dos gastos públicos vinculados àquele fim, pois ao movimentar o recurso da conta específica, o gestor acaba por misturar verbas com finalidades distintas, dificultando a adequada avaliação acerca do atingimento das condições estabelecidas para a política pública.

Em consonância com o descrito no parágrafo anterior, a Portaria do Ministério da Saúde nº 2.488, de 21 de outubro de 2011 que aprova a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) afirmou que os repasses dos recursos do Bloco aos municípios são efetuados em conta aberta especificamente para essa finalidade, com o objetivo de facilitar o acompanhamento pelos Conselhos de Saúde no âmbito dos municípios, dos estados e do Distrito Federal.

Diante dos fatos elencados acima, verificou-se que a prática adotada pela Prefeitura contraria o normativo federal, dificulta a atuação dos órgãos de controle, o rastreamento e o conhecimento sobre o efetivo destino dos recursos públicos.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos - MA apresentou a seguinte manifestação:

*Na verdade, a utilização de outras contas públicas para movimento de recursos tem por finalidade facilitar a administração dos recursos, pois fica mais fácil o controle com o uso de contas vinculadas a determinadas despesas. As regras de movimentação de conta apontadas pelas CGU, pelo que entendemos, seriam aplicáveis apenas nas situações de pagamento de fornecedores ou prestadores de serviço. De toda sorte, os responsáveis farão estudo da situação, buscando maiores subsídios junto aos órgãos responsáveis pela supervisão do programa.*

## Análise do Controle Interno

Apesar da alegação do Prefeitura Municipal, o artigo 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, afirma que os recursos deverão ser depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim. Dessa forma, não há discricionariedade para o gestor público movimentar o recurso para outras contas de titularidade da Prefeitura, mesmo que acredite facilitar o controle. Além disso, a essência do dispositivo é que os recursos sejam mantidos em conta específica a fim de que seja facilitada a sua gestão e o controle, e o que se verificou foi a dificuldade de controle e avaliação da real aplicação da verba transferida pela União.

### 2.2.2. Não disponibilização da documentação relacionada aos controles de insumos e medicamentos do depósito central da Atenção Básica.

#### Fato

Após a avaliação da aplicação das verbas federais recebidas do Ministério da Saúde relacionadas ao PAB, verificou-se que no período compreendido entre 1 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, a Prefeitura desembolsou a importância de R\$ 523.486,89 para pagamento de fornecedores de insumos de saúde.

*Tabela 1 – Desembolsos efetuados para pagamentos de insumos de saúde*

Ano	Fornecedor	CNPJ	Valor
2015	PROMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E PRODUTOS PARA SAUDE LTDA - EPP	17.149.510/0001-28	R\$292.815,90
2016	PROMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS E PRODUTOS PARA SAUDE LTDA - EPP	17.149.510/0001-28	R\$230.670,99
<b>Total</b>			R\$523.486,89

Fonte: Exames efetuados pela CGU, em 3 de outubro de 2015.

Considerando a significância dos recursos empreendidos para aquisição desses insumos, questionaram-se os servidores responsáveis quanto aos mecanismos de controles administrativos utilizados nos processos de aquisição, guarda e distribuição desses materiais.

A funcionária da farmácia do Centro de Saúde Maria da Cruz, CPF \*\*\*.638.573-\*\*, informou que os pedidos da farmácia são feitos por meio de uma planilha que é encaminhada à Secretária de Saúde, que por sua vez avalia e envia ao fornecedor. Informou, ainda, que desconhece qualquer controle que registre a entrada desses pedidos no depósito da farmácia, que apenas é feita uma conferência com a nota no momento do recebimento. Que a distribuição feita diretamente aos pacientes é anotada em um caderno de controle e que aquelas entregue às equipes ESF ou ao Hospital Municipal são assinaladas numa ficha de saída.

Apesar dos instrumentos de controle utilizados serem insuficientes para garantir um nível aceitável de segurança quanto ao uso de todo esse montante em favor da população, solicitou-se do Município a relação dos pedidos realizados pela farmácia do Centro de Saúde Maria da Cruz, cópia dos livros de saída mantidos na farmácia do Centro de Saúde e cópia das fichas de distribuição às equipes de saúde da família e ao Hospital Municipal.

Todavia, a Prefeitura Municipal não disponibilizou as documentações solicitadas pela CGU, agindo frontalmente contra ao que estabelece o art. 26 da Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

*“Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.*

*§ 1o O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.”.*

Após o envio do relatório preliminar, o gestor apresentou parte da cópia do livro de saída de medicamentos mantido na farmácia do Centro de Saúde Maria da Cruz, todavia, não disponibilizou a relação dos pedidos realizados pela farmácia do Centro de Saúde e as cópias das fichas de distribuição às equipes de saúde da família e ao Hospital Municipal.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos - MA apresentou a seguinte manifestação:

*Segue em anexo cópias dos livros de controle de insumos e medicamentos do depósito central da atenção básica.*

## **Análise do Controle Interno**

O gestor apresentou apenas parte da documentação solicitada. Foram encaminhadas cópias do livro de saída de medicamentos mantido na farmácia do Centro de Saúde Maria da Cruz,

referentes ao período de abril a agosto de 2015, todavia, não disponibilizou a relação dos pedidos realizados pela farmácia do Centro de Saúde e as cópias das fichas de distribuição às equipes de saúde da família e ao Hospital Municipal.

### **2.2.3. Não disponibilização da documentação relacionada aos processos licitatórios para aquisição de medicamentos e materiais hospitalares vencidos pela Promed Distribuidora de Medicamentos e Produtos para Saúde LTDA - EPP.**

#### **Fato**

Durante a execução do trabalho de auditoria realizado no Município de Humberto de Campos, solicitou-se da Prefeitura a disponibilização dos processos licitatórios referentes às despesas efetuadas com recursos federais do Bloco de Atenção Básica, relativos ao período de 01 de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

A equipe de auditoria avaliou como relevante analisar o Pregão Presencial nº 10/2014 e 10/2015 referentes à aquisição de medicamentos e materiais hospitalares, odontológicos e laboratoriais e materiais permanentes de interesse da Secretaria Municipal de Saúde.

Todavia, a Prefeitura Municipal não apresentou os referidos processos de contratação, vencido pela empresa Promed Distribuidora de Medicamentos e Produtos para a Saúde LTDA- EPP, agindo frontalmente contra ao que estabelece o art. 26 da Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

A finalidade da prestação de contas é demonstrar a quem de direito, que os objetivos propostos foram cumpridos e que os processos estão em conformidade com as regras estabelecidas para execução.

A situação ocorrida no município de Humberto de Campos, demonstra um distanciamento do desenvolvimento da *accountability* e conseqüentemente de uma democracia participativa.

Por *accountability*, as normas de auditoria da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, sigla em inglês) a conceituam como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. E, ainda, como obrigação imposta, a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues.

Do conceito de *accountability*, percebe-se que cabe àquele em quem se confiou recursos públicos a obrigação de demonstrar que administrou em conformidade com os termos estabelecidos. Dessa forma, ao não informar o que foi realizado pela sua gestão, o Município inviabilizou a possibilidade de aferição da conformidade da execução, e assim comprometendo todo o processo de *accountability*.

Indagado sobre a não disponibilidade do procedimento de contratação, o Município encaminhou via e-mail alguns documentos que supostamente fariam parte do processo. A

Prefeitura enviou cópias de contrato com a empresa vencedora, edital de pregão, planilhas de readequação de preços, cópias de atas e avisos de publicação.

Em relação ao Pregão Presencial nº 10/2014, o edital foi encaminhado em arquivo editável de texto (Word) e as planilhas de readequação de preços foram encaminhadas em arquivos editáveis do Excel. A cópia do contrato não está devidamente numerada.

Como os processos não foram disponibilizados de modo integral, os poucos arquivos que foram enviados não permitiram entender a sequência de atos que ocorreram no cerne dessas contratações. Dessa forma, verificou-se que as peças encaminhadas não comprovam que houve a constituição formal de um processo para a contratação, bem como a adequada atuação do processo, conforme estabelece o caput do Art. 38 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993:

*“Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta do objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: ” (grifo nosso)*

A parte grifada do dispositivo citado acima tem uma função indispensável para a transparência dos atos públicos e o controle da atividade administrativa. Ao exigir a numeração sequencial de todos os documentos constantes do processo, o legislador teve a intenção de garantir a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa, assegurando ainda a possibilidade de exame dos atos administrativos registrados em ordem cronológica no procedimento.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos - MA apresentou a seguinte manifestação:

*Como bem sabe a CGU, a Administração do município de Humberto de Campos passa por situação atípica, de afastamento do prefeito eleito. Em casos dessa natureza, normalmente o gestor que assume a titularidade do município altera toda a estrutura administrativa e reorganiza o funcionamento das diversas secretarias. Referidas mudanças não ocorrem sem traumas, e uma das consequências negativas do processo é a perda de informações e desarranjos organizacionais. Os processos mencionados, infelizmente, não foram encontrados. Mas nossa equipe está totalmente envolvida na busca e localização dos mesmos, fazendo contatos com profissionais que atuaram/atuam com o outro gestor.*

*QUANDO DA FISCALIZAÇÃO O ORA DEFENDENTE ESTAVA AFASTADO DO CARGO DE PREFEITO E O VICE PREFEITO ESTAVA EM EXERCÍCIO, não dando acesso aos documentos, o que obrigou o ingresso de ação judicial de busca e apreensão contra o mesmo, em anexo, visando buscar os processos licitatórios que estavam e estão em seu poder.*

## **Análise do Controle Interno**

O gestor municipal, em sua justificativa, informou que os processos licitatórios não foram disponibilizados pois não foram encontrados. Justificou ainda, que isso ocorreu em virtude da situação atípica do afastamento do prefeito eleito. Considerando que esta constatação não avançou sobre a determinação do responsável por dar causa ao fato, apenas descreveu a situação que limitou o trabalho de auditoria, a declaração do gestor apenas comprova o que foi descrito no campo fato.

### **3. Conclusão**

De acordo com os resultados apresentados ao longo do relatório, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos à conta do Bloco de Atenção Básica não foi realizada de acordo com o determinado pela legislação vigente, uma vez que verificou-se a ocorrência das seguintes falhas: os recursos financeiros recebidos não foram movimentados, em sua totalidade, na conta específica da Atenção Básica; houve desvio de objeto na aplicação de recursos destinados à Atenção Básica, no montante de R\$ 330.434,47; não houve apresentação dos processos licitatórios que foram solicitados; não houve disponibilização de documentos usados para controlar entrada e saída de insumos de saúde básica no depósito central do Centro de Saúde do Município de Humberto de Campos.

**Ordem de Serviço:** 201602146

**Município/UF:** Humberto de Campos/MA

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

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

**Unidade Examinada:** PREFEITURA MUNICIPAL HUMBERTODE CAMPOS

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 16 de setembro de 2016 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família no Município de Humberto de Campos/MA.

A Ação fiscalizada destina-se a promover ações de notificação, acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família, enfatizando-se a atuação do município e das Equipes de Saúde da Família - eSF.

Os exames tiveram como objetivo avaliar a execução da Estratégia de Saúde da Família (PSF) no Município de Humberto de Campos/MA, no período de janeiro de 2015 a junho de 2016, contemplando: a) Cadastro de profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES); b) Infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde; c) Contratação e cumprimento de carga horária pelos profissionais integrantes das equipes do PSF; d) Processos de trabalho das equipes do PSF.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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. Deficiência na realização de reuniões/encontros/palestras pelos profissionais das equipes de Saúde da Família

##### Fato

As entrevistas com os usuários do sistema de saúde em Humberto de Campos (MA) revelaram que não são realizadas reuniões comunitárias/palestras promovidas pelas equipes de Saúde da Família sobre os cuidados com a saúde e medidas sanitárias. Os Agentes Comunitários de Saúde, principalmente na zona rural, às vezes passam tais orientações por ocasião do atendimento das famílias nas Unidades Básicas de Saúde. Embora não sejam

infrutíferas, tais ações não surtem os efeitos almejados, pois parte significativa da comunidade não costuma frequentar as Unidades de Saúde localizadas na zona rural.

É importante enfatizar que as palestras e ações educativas promovidas pelos profissionais das equipes de Saúde da Família trazem resultados benéficos para a população, pois, comprovadamente, contribuem no alcance dos seguintes objetivos: diminuição do número de mortes de crianças por causas evitáveis; aumento da quantidade de gestantes que chegam saudáveis ao parto; melhoria da qualidade de vida dos idosos; melhoria dos índices de vacinação; diagnóstico, tratamento e acompanhamento dos hipertensos e diabéticos; diagnóstico e tratamento dos casos de tuberculose e hanseníase; prevenção da dengue.

Com relação à equipe de Saúde Bucal, a situação não é diferente. Praticamente inexistem ações regulares de promoção, educação e prevenção. Constatou-se que esse tipo de atividade costuma ocorrer por ocasião da execução do Programa Saúde na Escola (PSE), oportunidade em que as equipes de Saúde Bucal dirigem-se a algumas escolas do município e promovem o ensino da correta escovação, evidenciação e remoção da placa bacteriana e a aplicação tópica de flúor.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Saúde desenvolve as ações através da Programação Anual de Saúde – PAS. O calendário dessas ações compreende cada período anual (janeiro a dezembro) envolvendo todos os profissionais da saúde que atendem as populações da zona rural e urbana”.

### **Análise do Controle Interno**

O gestor encaminhou ao controle interno planilha contendo a programação do seu “Calendário das Ações de Saúde”, referente aos exercícios de 2015 e 2016. No entanto, a existência de uma programação, por si só, não prova que as palestras e outras atividades tenham realmente ocorrido. De fato, não foi apresentado nenhum registro fotográfico ou outra evidência da realização de reuniões com a comunidade. Ressalte-se que todos os moradores entrevistados pela equipe de fiscalização negaram terem participado, ou tomado conhecimento, da realização de atividades educativas da Secretaria de Saúde do Município. Sendo assim, permanece a constatação.

#### **2.1.2. Estrutura física inadequada das Unidades Básicas de Saúde do município**

##### **Fato**

No intuito de avaliar a existência das Unidades Básicas de Saúde para uso exclusivo das equipes de Saúde da Família de Humberto de Campos/MA e de verificar se suas instalações estão em conformidade com o que preconiza o Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde elaborado pelo Ministério da Saúde, a equipe de fiscalização da CGU/MA

realizou visitas às seguintes Unidades de Saúde: Unidade Básica de Saúde do Povoado Peria (CNES 5070282), Unidade Básica de Saúde do Povoado Achuí (CNES 2462052), Unidade Básica de Saúde do Povoado Serraria (CNES 5020352), Unidade Básica de Saúde do Povoado Serraria (CNES 2462109) e o Centro de Saúde Maria da Cruz Ramos dos Santos (CNES 5020344), este último localizado na sede do município.

Da avaliação *in loco* das condições físicas e funcionais das referidas Unidades Básicas de Saúde, constataram-se as seguintes deficiências:

#### 1. Unidade Básica de Saúde do Povoado Peria



Foto 1 – Vista frontal da UBS de Peria. Humberto de Campos (MA), 12 de setembro de 2016



Foto 2 – Sala de espera da UBS de Peria. Humberto de Campos (MA), 12 de setembro de 2016

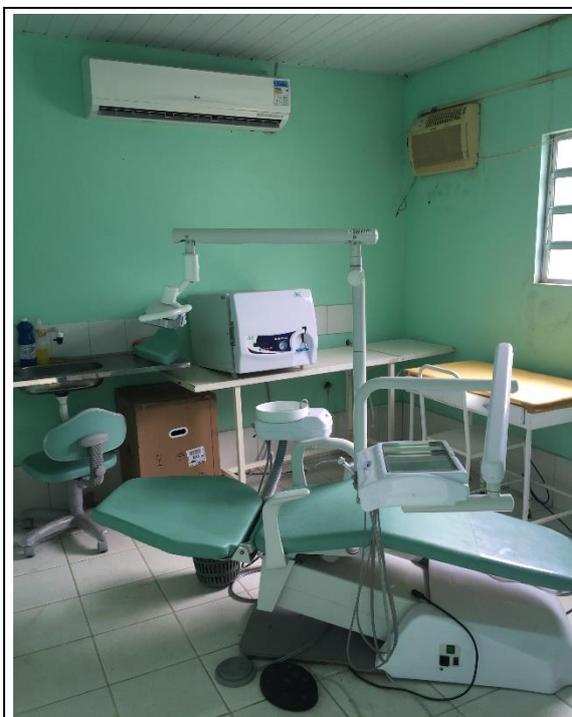


Foto 3 – Consultório odontológico da UBS de Peria. Humberto de Campos (MA), 12 de setembro de 2016



Foto 4 – Banheiro feminino da UBS de Peria, que também é utilizado como depósito de material de limpeza. Humberto de Campos (MA), 12 de setembro de 2016

Ambientes faltantes: administração e gerência, sala de reuniões e educação em saúde, sala para os ACS, consultórios com sanitário anexo, sala de curativo, sala de coleta, sala de vacinas, banheiro para pessoas com deficiência, bebedouro, área de serviço e copa. A sala de espera não dispõe de assentos em número compatível com a demanda esperada.

Equipamentos faltantes: otoscópio, negatoscópio e cadeira de rodas, bem como materiais e equipamentos necessários ao primeiro atendimento nos casos de urgência e emergência, tais como cilindro de oxigênio portátil completo, colar cervical, máscaras de oxigênio.

Ressalte-se que não há placa ou pintura de identificação da UBS.

## 2. Unidade Básica de Saúde do Povoado Achuí



Foto 5 – Vista frontal da UBS de Achuí. Humberto de Campos (MA), 14 de setembro de 2016



Foto 6 – Sala de espera da UBS de Achuí. Humberto de Campos (MA), 14 de setembro de 2016

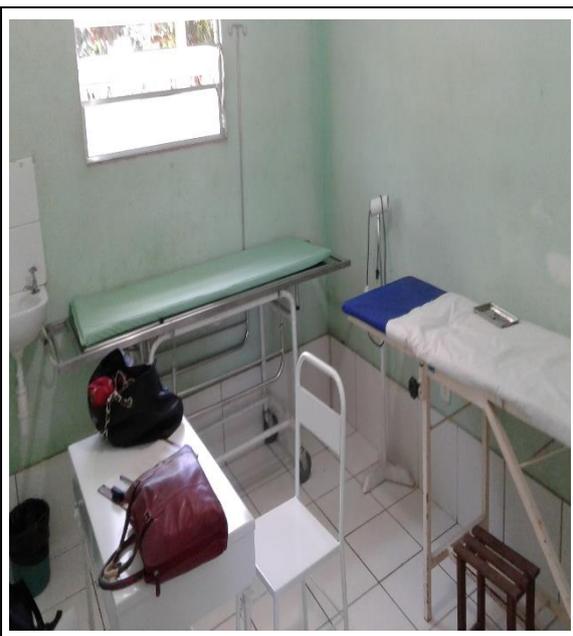


Foto 7 – Sala de curativos da UBS de Açuí. Ao fundo, o suporte para soro é utilizado como cabide. Humberto de Campos (MA), 12 de setembro de 2016

Foto 8 – Consultório médico da UBS de Açuí. Humberto de Campos (MA), 12 de setembro de 2016

Ambientes faltantes: administração e gerência, sala de reuniões e educação em saúde, sala para os ACS, consultórios com sanitário anexo, sala de curativo, sala de coleta, sala de vacinas, banheiro para pessoas com deficiência, área de serviço e copa. A sala de espera não tem espaço suficiente, nem assentos em número compatível com a demanda esperada e parte dos usuários fica a esperar do lado de fora sob o sol forte.

Equipamentos faltantes: otoscópio, negatoscópio e cadeira de rodas, bem como materiais e equipamentos necessários ao primeiro atendimento nos casos de urgência e emergência, tais como cilindro de oxigênio portátil completo, colar cervical, máscaras de oxigênio. A autoclave não está funcionando. O equipamento odontológico é suficiente apenas para atender sete pacientes, após o que o atendimento é interrompido para esterilização dos materiais.

Ressalte-se, além disso, que a UBS encontra-se sem fornecimento de água, e sem suprimento de vacinas. Segundo informações prestadas pelo enfermeiro da UBS, o motivo de não haver vacinas disponíveis na UBS são as interrupções constantes no fornecimento de energia elétrica, o que poderia comprometer a sua refrigeração.

### 3. Unidade Básica de Saúde do Povoado Serraria



Foto 9 – Consultório médico da UBS de Serraria. Humberto de Campos (MA), 13 de setembro de 2016



Foto 10 – Sala de guarda de medicamentos da UBS de Serraria. Humberto de Campos (MA), 13 de setembro de 2016

Ambientes faltantes: administração e gerência, sala de reuniões e educação em saúde, sala para os ACS, consultórios com sanitário anexo, sala de curativo, sala de coleta, sala de vacinas, banheiro para pessoas com deficiência, área de serviço e copa. A sala de espera não dispõe de assentos em número compatível com a demanda esperada. A sala para guarda de medicamentos não é refrigerada, e os medicamentos estão expostos à luz do sol e a agentes externos, sem acondicionamento adequado.

Equipamentos faltantes: não há vacinas nem material de curativo nesta UBS. Faltam também otoscópio, negatoscópio e cadeira de rodas, bem como materiais e equipamentos necessários ao primeiro atendimento nos casos de urgência e emergência, tais como cilindro de oxigênio portátil completo, colar cervical, máscaras de oxigênio.

Embora conste bebedouro e refrigerador, eles não estão em funcionamento.

#### 4. Unidade Básica de Saúde do Povoado Santa Clara



Foto 11 – Cadeira odontológica danificada e sem uso da UBS de Santa Clara. Humberto de Campos (MA), 13 de setembro de 2016



Foto 12 – Insumos armazenados sobre cadeira plástica, na UBS de Santa Clara. Humberto de Campos (MA), 13 de setembro de 2016

Ambientes faltantes: administração e gerência, sala de reuniões e educação em saúde, sala para os ACS, consultórios com sanitário anexo, sala de curativo, sala de coleta, sala de vacinas, bebedouro, banheiro para pessoas com deficiência, área de serviço e copa. A sala de espera não dispõe de assentos em número compatível com a demanda esperada. A sala para guarda de medicamentos não é refrigerada, e os medicamentos estão expostos à luz do sol e a agentes externos, sem acondicionamento adequado.

Equipamentos faltantes: não há vacinas nesta UBS. Faltam também otoscópio, negatoscópio e cadeira de rodas, bem como materiais e equipamentos necessários ao primeiro atendimento

nos casos de urgência e emergência, tais como cilindro de oxigênio portátil completo, colar cervical, máscaras de oxigênio. A autoclave não está em funcionamento. Também a cadeira odontológica não está funcionando, de modo que não há atendimento odontológico nesta UBS.

## 5. Centro de Saúde Maria da Cruz Ramos dos Santos



Foto 13 – Vista frontal da UBS Maria da Cruz. Humberto de Campos (MA), 13 de setembro de 2016



Foto 14 – Consultório médico da UBS Maria da Cruz. Humberto de Campos (MA), 13 de setembro de 2016

Ambientes faltantes: sala de reuniões e educação em saúde, sala para os ACS, consultórios com sanitário anexo, banheiro para pessoas com deficiência e área de serviço

Equipamentos faltantes: faltam materiais e equipamentos necessários ao primeiro atendimento nos casos de urgência e emergência, tais como cilindro de oxigênio portátil completo, colar cervical, máscaras de oxigênio. Também a cadeira odontológica não está funcionando, de modo que não há atendimento odontológico nesta UBS.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação às quatro unidades analisadas no quesito ambiente faltante, a estrutura física desses postos de saúde segue o mesmo padrão da primeira etapa de construção. No item equipamentos faltantes foi aprovado um convênio de material permanente somente para os seguintes postos de saúde (Carrapatal, Achuí, Peria e Centro de Saúde Maria da Cruz Ramos dos Santos-Sede) onde foram contemplados com cadeira de rodas, negatoscópio e outros equipamentos. Quanto à ressalva de vacinas, só existem salas fixas no Centro de Saúde Maria da Cruz Ramos dos Santos. Nas unidades dos povoados a vacina é rotativa e segue conforme o cronograma das equipes.”

### **Análise do Controle Interno**

Quanto aos ambientes faltantes, a manifestação do gestor não fornece nenhuma justificativa ou esclarecimentos, limitando-se a afirmar que as UBS seguem todas um mesmo padrão de construção. O Ministério da Saúde disponibiliza ao público um Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde, que estabelece os parâmetros adequados de estrutura dessas Unidades. O Manual pode ser obtido na Internet, no sítio: [http://dab.saude.gov.br/portaldab/biblioteca.php?conteudo=publicacoes/manual\\_estrutura\\_ub](http://dab.saude.gov.br/portaldab/biblioteca.php?conteudo=publicacoes/manual_estrutura_ub).

Quanto aos materiais faltantes, a informação prestada pelo gestor acerca da celebração de convênio para aquisição de material permanente é benvinda, porém não é possível, no presente momento, antecipar a eficácia de tal convênio.

No tocante à ausência de vacinas, a informação prestada pelo gestor sobre o sistema de rodízio de vacinação não ilide o ponto, uma vez que a equipe de fiscalização detectou, em trabalho de campo, a inexistência ou não funcionamento de refrigeradores para armazenamento das unidades de vacinas, o que por si só constitui irregularidade.

Em face do exposto, permanece a constatação.

### **2.1.3. Descumprimento da carga horária semanal obrigatória por profissionais da ESF**

#### **Fato**

No intuito de avaliar a atuação dos profissionais de que compõem as Equipes de Saúde da Família no município de Humberto de Campos/MA, a equipe de fiscalização da CGU/MA realizou visitas às seguintes Unidades de Saúde: Unidade Básica de Saúde do Povoado Peria (CNES 5070282), Unidade Básica de Saúde do Povoado Achuí (CNES 2462052), Unidade Básica de Saúde do Povoado Serraria (CNES 5020352), Unidade Básica de Saúde do Povoado Serraria (CNES 2462109) e o Centro de Saúde Maria da Cruz Ramos dos Santos (CNES 5020344), este último localizado na sede do município. O Centro de Saúde Maria da Cruz possui duas Equipes de Saúde da Família, enquanto os demais possuem apenas uma equipe cada. Cada equipe é composta por médico, enfermeiro, técnico em enfermagem, dentista, auxiliar em saúde bucal e agentes comunitários de saúde.

De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica, consubstanciada na Portaria GM/MS nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, a Estratégia Saúde da Família (ESF) exige o cumprimento de carga horária semanal obrigatória de 40 (quarenta) horas semanais para todos os profissionais de saúde da equipe de Saúde da Família, à exceção dos profissionais médicos, que possuem também outras modalidades de inserção além da integral (40 h).

No entanto, após verificação “in loco” e aplicação de entrevistas com funcionários das referidas unidades de saúde e com as famílias da respectiva área de abrangência, constatou-se que profissionais vinculados ao programa Estratégia Saúde da Família não estão cumprindo a carga horária estabelecida, conforme especificado abaixo.

O médico da Equipe de Saúde da Família do Povoado Peria (5078202) é o médico CPF \*\*\*.248.043-\*\*, o qual não foi encontrado pela equipe de fiscalização da CGU/MA à época dos trabalhos de campo no Município. Informações colhidas por meio de entrevistas com as

famílias da respectiva área de abrangência da equipe revelaram que sua jornada de trabalho efetivamente cumprida é de 16 horas semanais, distribuídas em três dias na semana. Às quartas-feiras, no turno da manhã, o médico atende na UBS do Povoado Peria. Às segundas-feiras, no turno da tarde, utiliza o Centro de Saúde Maria da Cruz para atendimento das famílias que, embora compreendidas na área de abrangência da Equipe de Peria, residem em povoados mais próximos da sede do Município. Às terças-feiras, o mesmo médico atua em outra Equipe de Saúde da Família, no Povoado Serraria, em substituição à médica CPF \*\*\*.970.703-\*\*, sua esposa, que se encontra licenciada por motivos de saúde, situação que perdura já há vários anos, segundo informações prestadas pelos Agentes Comunitários de Saúde.

No Centro de Saúde Maria da Cruz (5020344), localizado na sede do município, funcionam duas Equipes de Saúde da Família, havendo, portanto, dois médicos. No entanto, nenhum deles foi localizado pela equipe de fiscalização durante o trabalho de campo. Segundo informações prestadas pela Coordenadora da referida UBS, o médico CPF \*\*\*.482.333-\*\* realiza atendimento apenas um dia por semana, às segundas-feiras. Contudo, os Agentes Comunitários de Saúde entrevistados afirmaram que o médico falta com frequência, mesmo neste único dia de atendimento, e que não comparece ao posto há duas semanas. Afirmaram também que o referido médico atende, na verdade, apenas no turno da manhã, começando o atendimento por volta de 9h e encerrando antes mesmo do meio-dia.

Quanto ao médico CPF \*\*\*.250.583-\*\*, também segundo informações prestadas pela Coordenadora do Centro de Saúde Maria da Cruz, cumpre uma carga horária média de quatro horas semanais, atendendo às quintas e sextas, a cada quinze dias, em apenas um turno. Agentes Comunitários de Saúde entrevistados pela equipe de fiscalização afirmaram que o referido médico não realiza atendimento domiciliar e que às sextas-feiras o atendimento dura apenas das 7h às 8h30. Ressaltaram ainda que este médico também é plantonista na emergência do Hospital Municipal Elda Ribeiro Fonseca, também no Município de Humberto de Campos, e que, se houver alguma ocorrência, ele deixa o atendimento no posto de saúde e dirige-se para a emergência do Hospital.

Naturalmente, o não cumprimento da carga horária afeta a produtividade dos médicos. Ainda segundo informações prestadas pelos Agentes Comunitários de Saúde que realizam os agendamentos, os médicos atendem, cada um, em média, 22 pacientes por semana, o que é muito inferior à demanda das comunidades situadas na área de cobertura das Equipes.

Nas demais UBS visitadas, a situação não é diferente e os médicos cumprem carga horária média de 8 horas semanais, conforme informações prestadas pela própria Secretaria Municipal de Saúde do Município.

Cabe ressaltar que, no caso específico dos médicos generalistas ou especialistas em saúde da família, além da inserção integral (40h), é possível a utilização de outras modalidades de inserção dos profissionais, desde que com as respectivas equivalências do incentivo federal, na forma tratada pela Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, do Ministério da Saúde. Todavia, em que pese possibilidade de jornada diferenciada aos médicos, a Prefeitura de Humberto de Campos optou pela inserção dos profissionais na forma integral (40h).

Nesse sentido, a situação encontrada no município é contrária ao estabelecido pela legislação, além de constituir inadimplemento contratual. De fato, a equipe de fiscalização obteve acesso aos contratos de prestação de serviços por prazo determinado firmados entre o

município e os médicos do programa. A cláusula quarta dos referidos contratos estabelece que: “Obriga-se o(a) CONTRATADO(A) a prestar os serviços de forma autônoma, sem vínculo empregatício, cumprir (*sic*) uma carga horária de 40 horas semanais”. Em troca desse compromisso é que cada médico recebeu a importância, especificada na cláusula terceira do mesmo contrato, de R\$ 5.320,00.

A situação apontada acima caracteriza, na verdade, uma espécie de superfaturamento, pois o profissional de saúde contratado prestou atendimento à população por um período de tempo menor do que o especificado no contrato e remunerado pela Administração Pública.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Os Profissionais da Estratégia de Saúde da Família seguem um cronograma semanal onde desenvolve as atividades nos polos onde são localizadas as UBS, como também nas localidades adjacentes que constituem o seu polo. Segue em anexo o relatório das localidades que compreendem essas localidades (*sic*). De toda sorte, os gestores do programa analisarão as situações apontadas com a finalidade de corrigir eventuais falhas”.

### **Análise do Controle Interno**

O gestor alega que os médicos do ESF não atendem apenas nas UBS, as quais se situam em localidades polos que atendem diversos povoados adjacentes. No entanto, não é essa a situação relatada pelos Agentes Comunitários de Saúde em entrevista à equipe de fiscalização. Constatou-se, ao invés, que a carga horária real apontada no fato diz respeito ao atendimento total prestado à população do município, e não apenas aquele realizado na sede da UBS. Assim, a justificativa apresentada não elide a constatação.

## **2.2 Parte 2**

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

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

### **2.2.1. Agentes Comunitários de Saúde com salários atrasados**

#### **Fato**

Em reunião realizada com Agentes Comunitários de Saúde de Humberto de campos, bem como em entrevistas individuais, foi relatado que o pagamento dos salários desses agentes

encontra-se em atraso de dois meses. Os ACS relataram que somente no dia 13 de setembro de 2016 é que foi liberado o pagamento do salário referente ao mês de julho deste ano.

É importante enfatizar que a atuação eficaz dos profissionais das equipes de Saúde da Família depende da boa gestão financeira do programa, o que implica o pagamento regular e tempestivo da remuneração de todos os agentes envolvidos. Atrasos na remuneração reduzem a motivação dos profissionais, afetando negativamente o zelo e a dedicação às suas atribuições, além de causar dificuldades e transtornos financeiros para os mesmos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Esse item diz respeito a gestão do Vice-Prefeito, atualmente no exercício do cargo por ordem judicial”.

### **Análise do Controle Interno**

O Controle Interno encaminhou o Ofício nº 18423/2016/Regional/MA-CGU à Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA. Compete ao responsável pela Unidade manifestar-se acerca dos fatos constatados, a fim de prestar esclarecimento ou justificativa, independentemente do titular da gestão na época em que os fatos ocorreram. Registre-se, portanto, que a equipe de fiscalização oportunizou à Unidade examinada manifestar-se quanto ao presente ponto. Uma vez que o auditado não se manifestou, permanece a constatação.

#### **2.2.2. Trabalho deficiente de Agente Comunitário de Saúde (ACS) no município**

##### **Fato**

De acordo com a Política Nacional de Atenção Básica, o Agente Comunitário de Saúde (ACS) é responsável por levantar as necessidades de saúde da população e, desta forma, buscar a melhoria da qualidade de vida da comunidade de sua área de abrangência.

Dada a importância desse profissional de saúde no contexto da atenção básica, a atuação deficiente do ACS pode trazer consequências danosas para as famílias cadastradas em sua microárea.

Constatou-se, pelas entrevistas efetuadas com as famílias localizadas na zona urbana e rural do município, no tocante às visitas domiciliares, que a Agente Comunitária de Saúde CPF \*\*\*.045.013-\*\*, que atua na Equipe de Saúde da Família do Povoado Peria, realiza visitas domiciliares em períodos maiores que o intervalo de um mês. Um dos entrevistados declarou que simplesmente não recebe visitas da referida ACS em sua residência.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio de documento sem número, de 10 de novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Humberto de Campos/MA apresentou a seguinte manifestação:

“A situação apontada é pontual e demanda atuação corretiva por parte da Administração. No caso, os profissionais responsáveis farão levantamento detalhado da situação para adoção de ajustes e correções”.

### **Análise do Controle Interno**

Considerando que o gestor da unidade examinada reconhece a ocorrência do fato constatado, permanece o ponto.

### **3. Conclusão**

Os resultados dos exames demonstraram que as Unidades Básicas de Saúde não possuem condições mínimas de infraestrutura; que os profissionais integrantes das Equipes de Saúde da Família não cumprem com a jornada de trabalho de quarenta horas semanais constantes em contrato; que os agentes comunitários de saúde encontram com os salários atrasados; e que existe deficiência nos atendimentos realizados pelas Equipes, considerando que as famílias entrevistadas informaram que nunca foram convidadas para participarem de palestras e/ou reuniões, assim como algumas famílias também informaram que não recebem visitas dos agentes comunitários de saúde.