

*Presidência da República*  
*Controladoria-Geral da União*  
*Secretaria Federal de Controle Interno*

*Relatório de*  
**DEMANDAS EXTERNAS**

---

Número: 00211.000710/2012-04

Unidade examinada: Rio Negro - MS



# **Relatório de Demandas Externas**

## **nº 00211.000710/2012-04**

### **Sumário Executivo**

Este Relatório apresenta os resultados das ações de controle desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Município de Rio Negro/MS, cujos trabalhos foram realizados entre 03/02/2014 a 30/05/2014.

Os executores dos recursos federais foram previamente informados por meio do Ofício 14802/2014/GAB/CGU-Regional/MS, de 10/06/2014, sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 07/07/2014 por intermédio do Ofício nº 003/2014, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Foram analisados os itens financiados com recursos repassados ao município no período de 30/10/2006 a 30/11/2013 pelos Ministérios das Cidades e da Educação.

Cumpre registrar que, sobre os fatos e situações apontados à CGU, de um montante fiscalizado de R\$ 792.826,03 (setecentos e noventa e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e três centavos), as irregularidades listadas no corpo do relatório correspondem a cerca de R\$ 119.981,88 (cento e dezenove mil, novecentos e oitenta e um reais e oito centavos).

### **Principais Fatos Encontrados**

#### **Ministério da Educação**

##### **Programa: Educação Básica**

- Não realização de processo licitatório para aquisição de pães e carne bovina no âmbito do PNAE.
- Pagamentos de despesas no valor de R\$ 74.782,70 sem comprovação de vínculo com o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE.
- Não realização de processo licitatório para aquisição de peças e pneus no âmbito do PNATE.
- Inabilitação indevida de licitante na realização do processo licitatório Concorrência nº 01/2012 para a prestação de serviço de transporte escolar.

## **Ministério das Cidades**

**Programa:** Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

- Restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório da Tomada de Preços nº 005/2007.
- Sobrepreço no valor total de R\$ 14.258,59 no Contrato 020/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. maio de 2007).
- Restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório da Tomada de Preços nº 004/2007.
- Sobrepreço no valor total de R\$ 12.767,19 no Contrato 019/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. maio de 2007).
- Fracionamento de despesas: utilização de modalidade de licitação indevida.
- Sobrepreço no valor total de R\$ 8.246,19 no Contrato 016/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. abril de 2007).
- Sobrepreço no valor total de R\$ 9.927,21 no Contrato 017/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. abril de 2007).

## **Principais Recomendações**

Este Relatório é destinado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada, para a adoção de providências quanto às situações evidenciadas, especialmente, para a adoção de medidas preventivas e corretivas, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo.

Foram realizadas recomendações aos gestores federais no sentido de adotar as medidas administrativas necessárias ao resarcimento dos valores pagos em finalidade diversa ao objetivo do programa. Adicionalmente, quanto às irregularidades nos processos licitatórios, os fatos foram comunicados ao Ministério Público Federal para providências, conforme o art. 102 da Lei 8.666/03.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**RELATÓRIO DE DEMANDAS EXTERNAS**

Número: 00211.000710/2012-04

## ÍNDICE

### **1. INTRODUÇÃO**

### **2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS**

#### **2.1 MINISTERIO DA EDUCACAO**

2.1.1 – Programa:

EDUCACAO BASICA

Ação:

APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA

2.1.2 – Programa:

Educação Básica

Ação:

Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica

#### **2.2 MINISTERIO DAS CIDADES**

2.2.1 – Programa:

Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

Ação:

IMPLEMENTAÇÃO OU MELHORIA DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA EM MUNICÍPIOS COM ATÉ 100.000 HABITANTES

### **3. CONCLUSÃO**

## **1. INTRODUÇÃO**

1.1. Este Relatório apresenta os resultados de ação de controle desenvolvida em função de situações presumidamente irregulares ocorridas no município de Rio Negro/MS, apontadas à Controladoria-Geral da União - CGU, que deram origem ao processo nº 00211.000710/2012-04.

1.2. Sobre o assunto, encontra-se em andamento Inquéritos Civis Públicos nº 1.21.006..000029/2013-89 e nº 1.21.006.000005/2013-20 junto ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República no Município de Coxim-MS) e Inquérito Policial nº 0361/2012-4 – SR/DPF/MS junto ao Departamento de Polícia Federal (Superintendência Regional no Mato Grosso do Sul).

1.3. O presente trabalho foi realizado no período de 03/02/2014 a 30/05/2014. Foram analisados os itens financiados com recursos repassados ao município no período de 30/10/2006 a 30/11/2013 pelos ministérios;

- MINISTERO DAS CIDADES

- MINISTERIO DA EDUCACAO

1.4. Esclarecemos que os executores dos recursos federais foram previamente informados por meio do Ofício 14802/2014/GAB/CGU-Regional/MS, de 10/06/2014, sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 07/07/2014 por intermédio do Ofício nº 003/2014, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

1.5. As situações irregulares apontadas à CGU e examinadas neste trabalho dizem respeito a situação apontada:

- Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir os Inquéritos Civis nº 1.21.006.000029/2013-89 e nº 1.21.006.000005/2013-20.

1.6. Para a execução do trabalho foram adotadas as seguintes ações:

- Verificação da ocorrência de fraude em Licitações;
- Verificação de sobrepreço e superfaturamento;
- Inspeção física das obras construídas;
- Padrões de desempenho do Conselho Social relacionado ao PNAE;
- Padrões de Desempenho da Prefeitura/SEDUC na execução do PNAE;
- PNATE - Prefeitura/SEDUC

1.7. Os resultados pormenorizados dos trabalhos realizados, organizados por órgão superior e por programa/ação de governo, estão apresentados nos itens 2, onde estão relatadas as constatações relacionadas às situações contidas nas demandas apresentadas, e item 3, onde estão relatadas as constatações não contempladas na demanda original apresentada.

## **2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS**

A seguir apresentamos as constatações relacionadas às situações que foram examinadas, agrupadas por Programa/Ação, e vinculadas aos respectivos órgãos superiores.

## 2.1 MINISTERIO DA EDUCACAO

<b>2.1.1 – Programa:</b>	
EDUCACAO BASICA	
<b>Ação:</b>	
APOIO A ALIMENTACAO ESCOLAR NA EDUCACAO BASICA	
<b>Objeto Examinado:</b>	
Cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; Executar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória; Garantir a qualidade da alimentação fornecida; Fornecer contrapartida complementando os recursos federais recebidos; Disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas.	
<b>Agente Executor Local:</b>	03.501.558/0001-49 PREFEITURA MUNICIPAL - GABINETE DO PREFEITO
<b>Montante de Recursos Financeiros Aplicados:</b>	R\$ 113.172,00
<b>Ordem de Serviço:</b>	201314940
<b>Forma de Transferência:</b>	Não se Aplica

### 2.1.1.1

#### Situação Verificada

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

## CONSTATAÇÃO

Não realização de processo licitatório para aquisição de pães e carne bovina no âmbito do PNAE.

#### a) Fato:

Com o objetivo de verificar a regularidade dos processos licitatórios realizados com recursos do PNAE - Programa Nacional de Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, realizados pela Prefeitura de Rio Negro/MS nos exercícios de 2011 a 2013, requeremos ao município por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201314940/01 e reiterado pela Solicitação de Fiscalização nº 201314940/02, a disponibilização dos respectivos processos licitatórios realizados para o atendimento do PNAE.

Após a análise dos processos disponibilizados e das despesas efetuadas com os recursos da conta corrente específica do PNAE (conta 8177-9, ag. 3936-5 do Banco do Brasil), verificamos que as aquisições abaixo relacionadas não foram precedidas da realização do processo licitatório para a escolha da melhor proposta para a Administração Municipal, muito embora o valor gasto supere o

limite estabelecido para as aquisições por meio de dispensa de licitação definidos na Lei 8.666/93:

<b>AQUISIÇÃO DE PÃES - EXERCÍCIO 2013</b>			
<b>DATA</b>	<b>Nº NOTA FISCAL</b>	<b>FORNECEDOR</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
05/11/2013	133	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.300,50
08/10/2013	125	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.129,99
10/09/2013	115	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	649,99
10/09/2013	113	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	223,97
10/09/2013	112	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	238,00
10/09/2013	114	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	44,37
08/08/2013	98	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.904,00
18/07/2013	93	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.100,00
05/06/2013	79	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.527,00
06/05/2013	61	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	2.100,00
29/04/2013	60	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	680,00
08/03/2013	56	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.300,00

<b>VALOR TOTAL ADQUIRIDO EM 2013:</b>	<b>12.197,82</b>		
<b>AQUISIÇÃO DE PÃES - EXERCÍCIO 2011</b>			
DATA	Nº FISCAL	NOTA FORNECEDOR	VALOR (R\$)
14/12/2011	7673	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	2.082,40
06/10/2011	7522	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.332,43
16/09/2011	7501	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.482,00
04/08/2011	7412	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.420,40
07/07/2011	7358	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	846,00
08/06/2011	7308	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.000,00
12/05/2011	7264	ALVARO PENZE DE SOUZA - CNPJ 01.878.530/0001-08	1.000,00
<b>VALOR TOTAL ADQUIRIDO EM 2011:</b>			
<b>9.163,23</b>			

<b>AQUISIÇÃO DE CARNE – EXERCÍCIO 2013</b>			
DATA	Nº FISCAL	NOTA FORNECEDOR	VALOR (R\$)
05/11/2013	49	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	1.304,95
08/10/2013	46	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	1.129,00

10/09/2013	40	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	318,04
10/09/2013	41	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	283,09
10/09/2013	42	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	44,40
10/09/2013	43	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	650,00
07/08/2013	38	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	1.909,00
05/06/2013	31	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	1.527,00
06/05/2013	27	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	3.136,00
08/03/2013	26	JOSÉ PEREIRA DA ROCHA - CNPJ 37.188.232/0002-06	846,00
<b>VALOR TOTAL ADQUIRIDO EM 2013:</b>			<b>11.147,48</b>

Observa-se que os gastos efetuados com a aquisição de pães (2011 e 2013) e carne bovina (2013) para a merenda escolar, cujos pagamentos foram custeados com os recursos repassados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), ultrapassaram o limite estabelecido no inciso II, art. 24 da Lei 8.666/93, ou seja, valor que limita a dispensa de licitação em R\$ 8.000,00.

Dessa forma, constata-se que o município de Rio Negro/MS efetuou aquisições de pães e carne com recursos do PNAE sem a realização do processo licitatório, em afronta à Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93 e, sem qualquer garantia da escolha mais vantajosa à Administração, pois não houve sequer cotação de preços para a definição dos valores pagos e, se estes estão de acordo com os parâmetros de mercado.

**b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 003/2014, de 07/07/2014, a Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS apresentou a seguinte manifestação:

*“Consta como primeira não conformidade do Relatório encaminhado pela Controladoria Geral da União, a aquisição de pães e carnes, durante os anos de 2011 e 2013, cujos valores ultrapassam o*

*limite estabelecido no Inciso II do Artigo 24 da Lei 8.666/1993.*

*Inicialmente, destacamos que os produtos adquiridos, cujos valores ultrapassam limite legal estabelecido pela Lei de Licitações, tratam-se de produtos essenciais para a educação básica, ou seja, indispensáveis na merenda escolar.*

*Desta forma, até que fosse concluído o processo licitatório, permitiu-se a compra direta deste produto indispensável para a Merenda Escolar, cuja importância nem se questiona.*

*Para a aquisição de carne, foi realizado Procedimento Licitatório Pregão de nº 003/2014, e que declarou como vencedora a empresa JOSE PEREIRA ROCHA-ME, e que resultou na assinatura do Contrato Administrativo de nº 012/2014, sendo que o fornecimento deste produto encontra-se respaldado por procedimento administrativo licitatório.*

*Outrossim, com relação aos pães, o procedimento licitatório encontra-se em fase final, sendo que ao seu encerramento, os documentos pertinentes serão encaminhados para esta Controladoria, estando também regularizada esta não conformidade.*

*Por fim, destacamos que a compra direta realizada deveria obedecer ao limite imposto pela Lei de Licitações, mas a demanda pelo produto acabou sendo muita, e naquele momento, considerando a importância destes produtos como merenda escolar, para os cidadãos deste município, optou-se por continuar a compra, até encerramento do procedimento licitatório.*

*Seria mais fácil e conveniente substituir o pão e a carne por outro alimento, quando se teria um limite maior de gasto e não se teria dificuldades em justificativas, mas o valor nutricional e especialmente, a alegria dos alunos por estes dois alimentos, motivou a administração municipal permitir a compra, até finalização do procedimento licitatório.*

*Diante do exposto, face aos argumentos aqui expostos, requer seja reconhecida a inexistência de qualquer ilegalidade, mesmo porque, já devidamente sanado o fornecimento destes dois produtos, hoje albergados em procedimento licitatório.”*

#### **c) Análise do Controle Interno:**

Muito embora o gestor justifique as compras em virtude do processo licitatório não estar concluído à época das aquisições e por tratar-se de produtos essenciais e indispensáveis para a merenda escolar, além de afirmar que o problema já foi sanado, pois o fornecimento dos dois produtos já está albergado em procedimento licitatório, tais fatos não elidem a constatação, uma vez que o próprio gestor reconheceu as aquisições diretas.

Dessa forma, constata-se que o município de Rio Negro/MS efetuou aquisições de pães e carne com recursos do PNAE sem a realização do processo licitatório, em afronta à Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93 e, sem qualquer garantia da escolha mais vantajosa à Administração, pois não houve sequer cotação de preços para a definição dos valores pagos e, se estes estão de acordo com os parâmetros de mercado.

#### **Recomendação : 1**

Comunicar o fato ao Ministério Público Federal para providências, conforme art. 102 da Lei 8.666/93.

#### **d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação às irregularidades na aplicação de verbas federais destinadas ao PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Rio Negro/MS constatou-se a não realização do devido processo licitatório em aquisições efetuadas nos exercícios de 2011 e 2013.

<b>2.1.2 – Programa:</b>	
Educação Básica	
<b>Ação:</b>	
Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	
<b>Objeto Examinado:</b>	
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.	
<b>Agente Executor Local:</b>	03.501.558/0001-49 PREFEITURA MUNICIPAL - GABINETE DO PREFEITO
<b>Montante de Recursos Financeiros Aplicados:</b>	R\$ 123.904,03
<b>Ordem de Serviço:</b>	201314941
<b>Forma de Transferência:</b>	Não se Aplica

#### 2.1.2.1

##### Situação Verificada

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

## CONSTATAÇÃO

Pagamentos de despesas no valor de R\$ 74.782,70 sem comprovação de vínculo com o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE.

### a) Fato:

Com o objetivo de verificar se os pagamentos realizados pelo município de Rio Negro/MS com recursos financeiros federais destinados ao apoio ao transporte escolar na Educação Básica (PNATE) foram utilizados em conformidade com as normas que regem o assunto, selecionou-se amostra composta por todas as despesas realizadas de janeiro de 2011 a dezembro de 2013.

Relativamente às despesas selecionadas, verificou-se o conteúdo das notas fiscais, empenhos e ordens de pagamento objetivando identificar se os veículos geradores das despesas correspondiam aos relacionados pelo Gestor Municipal para o transporte de alunos da educação básica residentes na área rural.

Realizadas as verificações documentais, identificou-se que diversas despesas não apresentavam a

identificação do veículo, conforme relacionados abaixo:

<b>DATA NOTA FISCAL</b>	<b>NOTA FISCAL</b>	<b>FORNECEDOR</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
15/08/2013	152	JUNIOR MOTOS	CONERTO DE PNEUS	95,00
19/11/2013	15754	DMP PNEUS E ACESSORIOS LTDA	AQUISIÇÃO DE PNEUS	5.864,00
25/09/2013	138	P. H. A. F.	CONFECÇÃO CHAVES /TRANSPODER	1.500,00
23/09/2013	14883	DMP PNEUS E ACESSORIOS LTDA	AQUISIÇÃO DE PNEUS	5.252,00
07/11/2012	47	JUNIOR MOTOS	SERVIÇOS MECANICOS	1.344,25
26/09/2012	1537	AUTO ELETRICA MCLAREN	SERVIÇOS MECANICOS	1.259,00
27/09/2012	1539	AUTO ELETRICA MCLAREN	SERVIÇOS MECANICOS	1.500,00
29/09/2012	8546	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA	PEÇAS	1.912,03
28/09/2012	37	JUNIOR MOTOS	SERVIÇOS MECANICOS	845,50
03/09/2012	34	JUNIOR MOTOS	SERVIÇOS MECANICOS	1.795,50
30/08/2012	8954	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA	PEÇAS	345,00
06/08/2012	1530	AUTO ELETRICA MCLAREN	SERVIÇOS MECANICOS	705,00
13/07/2012	7243	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA	PEÇAS	152,68

Assim, fica impossibilitada a comprovação de que as despesas efetuadas com os recursos do PNATE foram utilizadas em veículos que atendiam o transporte escolar no município, ou se foram utilizados em outros veículos do município, como o que pode ter acontecido com os recursos utilizados para o pagamento da nota fiscal abaixo, onde consta a aquisição de peças provavelmente para caminhões (pivô GM caminhão), que não são utilizados no transporte escolar:

 <p><b>AUTO ELÉTRICA MCLAREN</b> VALTER MASSAYUKI SUMIDA Avenida Brasil, 855 - Centro - Fone (67) 3278-1268 CEP 79470-000 - Rio Negro - Mato Grosso do Sul CNPJ 00.095.715/0001-75      INSCR. EST. 28.284.572-0</p> <p><b>NOTA FISCAL DE VENDA AO CONSUMIDOR</b> MOD. 02      SÉRIE D-1</p> <p>Data 04 de 08 de 2011      N° 2486          Sr. <i>Pret. M. de Rio Negro</i>          Endereço <i>Rua Mtsur Egoé n° 575</i>          Cidade <i>Rio Negro</i>      Estado <i>MS</i>          CNPJ 03508558/0001-49 Inscr. Est.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Quant.</th> <th>Discriminação dos Produtos</th> <th>Preço Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>02</td> <td>3030 Pivo GM caminhão</td> <td>98,00</td> </tr> <tr> <td>01</td> <td>3030 Pivo GM caminhão</td> <td>108,00</td> </tr> <tr> <td>05</td> <td>GFO.00861 lant. delan. +00</td> <td>35,00</td> </tr> <tr> <td>02</td> <td>11506 Ent. fisc. placa</td> <td>109,00</td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td><u>350,00</u></td> </tr> <tr> <td></td> <td></td> <td><u>5</u></td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Não Vale como Recibo</b> <b>Obrigado, volte sempre</b></p> <p>TOTAL R\$ <b>350,00</b></p> <p><small>1ª VIA BRANCA - 2ª VIA JORNAL ALDECI OLIVEIRA DA SILVA GAMA - CNPJ 86.891.496/0001-56 - INSCR. EST. 28.283.155-0 - 05 Tis. 50x2 vías de 2.251 a 2.500 - Ped. AIDF nº 226851 - AIDF nº 000.406 - Data Ául. 09/12/2010 - Válido até 09/12/2012.</small></p>			Quant.	Discriminação dos Produtos	Preço Total	02	3030 Pivo GM caminhão	98,00	01	3030 Pivo GM caminhão	108,00	05	GFO.00861 lant. delan. +00	35,00	02	11506 Ent. fisc. placa	109,00			<u>350,00</u>			<u>5</u>
Quant.	Discriminação dos Produtos	Preço Total																					
02	3030 Pivo GM caminhão	98,00																					
01	3030 Pivo GM caminhão	108,00																					
05	GFO.00861 lant. delan. +00	35,00																					
02	11506 Ent. fisc. placa	109,00																					
		<u>350,00</u>																					
		<u>5</u>																					
Nota fiscal com aquisição de peça “pivô GM caminhão”.																							

Desse modo, constatou-se que do total de R\$ 144.502,84, relativos aos recursos repassados referentes ao PNATE no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, o município de Rio Negro/MS não comprovou a vinculação de despesas no valor de R\$ 74.782,70 com o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, em desacordo com as normas do Programa.

#### **“Resolução FNDE nº 14/2009 e nº 12/2011**

*Art. 15 Os recursos repassados à conta do PNATE destinar-se-ão:*

*I – a pagamentos de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas, pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes do veículo ou, no que couber, da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural,*

*observados os seguintes aspectos:*

...”

Há que se frisar que o responsável pela utilização de recursos públicos, além do dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas realizadas. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que estes foram efetivamente utilizados na realização de despesas elegíveis para o programa.

Em situações semelhantes a essa, o Tribunal de Contas da União tem determinado às Unidades Jurisdicionadas que: “*faça constar dos documentos utilizados para comprovar despesas realizadas com recursos de programas federais, a exemplo do PNAE, PNATE e PDDE, identificação do respectivo programa, em atendimento aos correspondentes normativos, ou aqueles que vierem a substituí-los*” (Acórdão 2576/2009 – Plenário).

**b) Dano ao Erário:** R\$ 74.782,70

**c) Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 003/2014, de 07/07/2014, a Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS apresentou a seguinte manifestação:

*“Constou como não conformidade no Relatório de Fiscalização promovido pela CGU, eventuais irregularidades constantes de Notas Fiscais pagas com recursos do PNATE, e que suas características não atendem as regras exigidas pelo órgão de controle.*

*Questiona o órgão de controle, que as Notas Fiscais apresentadas não indicam quais os veículos beneficiados pelos pagamentos de manutenção e nem tampouco fazer constar de forma expressa que os recursos utilizados para pagamento seja o PNATE, entendendo ao final que os recursos utilizados deverão ser devolvidos ao Governo Federal.*

*Em que pese o entendimento do Nobre Órgão de Controle, faz-se necessário destacar que as não conformidades citadas no Relatório não se configuram ilegalidades, no seu conceito técnico, senão vejamos:*

*O Artigo 15 da Resolução no. 14/2009 e 12/2011 do FNDE, nos seus incisos I, II e III, estabelecem rol taxativo de exigências a serem obedecidas pelo Poder Público, para que seja lícita a utilização de recursos desse programa.*

*Em nenhum de seus tipos legais encontramos a exigência imposta pela CGU no Relatório ora formalizado, ou seja, de expressa indicação dos veículos beneficiados ou ainda, indicação na Nota Fiscal da fonte pagadora dos serviços.*

*Desta forma, não se trata de uma "ilegalidade", no seu verdadeiro conceito, e tanto é verdade que diferentemente das outras irregularidades também descritas no Relatório, o Controlador não descreve os tipos legais supostamente violados, mesmo porque inexistente no texto da Resolução qualquer exigência desta natureza, tal como a descrita no Relatório.*

*Contudo, por força de construção jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, tem sido determinado as Unidades que se faça constar das Notas Fiscais as informações destacadas pelo órgão de controle, ressaltando que este entendimento advém de julgamentos, mas não propriamente de texto normativo.*

*O Princípio da Legalidade impõe ao administrador público o fiel cumprimento da lei, na sua mais ampla acepção, mas, contudo, não impõe que o administrador público deva cumprir com a construção jurisprudencial.*

*A Nota Fiscal, sem identificação do veículo beneficiado pelos serviços prestados, pode induzir a uma dificuldade na comprovação de que os recursos daquele programa tenham sido utilizados em veículos da Secretaria de Educação, mas, no entanto, atentando-se para as peculiaridades do Município investigado, que é de pequeno porte, perfeitamente possível constatar que não houve desvio de finalidade na aplicação desta verba pública.*

*Ressaltamos que o Parágrafo Segundo do Artigo 15 da Resolução supracitada não limita ao documento “Nota Fiscal”, como único documento hábil a comprovar a destinação da verba pública, mesmo porque temos no tipo legal a locução “quaisquer outros documentos”, o que confere alguma discricionariedade ao fiscalizador, impondo-lhe aceitar outros documentos que possam comprovar a destinação final dos recursos públicos.*

*A ampla maioria dos veículos de grande porte deste município é da Secretaria de Educação e a inexistência de outros veículos desta natureza, para outras secretarias, pode tornar verossímil este nexo de causalidade e demonstra-se apto a comprovar a destinação dos recursos do programa.*

*E com relação à Nota Fiscal destacada no Relatório, devemos destacar que se refere a serviços prestados no ano de 2011, ou seja, na administração municipal antiga e especialmente, teve seu pagamento permitido através de Nota Fiscal física, hoje não mais permitida, quando na atualidade, para liquidação deste tipo de despesa, não são utilizadas Notas como a destacada.*

*Ademais, a peça “pivô GM caminhão”, também pode ser utilizada em Ônibus Escolar, vez que possuem a mesma estrutura, não podendo ser de imediato ser levantado desvio de finalidade da verba pública.*

*Por fim, informamos que a Controladoria Geral deste Município abriu procedimento investigativo para confirmar, seja por Notas Fiscais ou ainda por “quaisquer outros documentos”, que os pagamentos realizados pela gestão antiga, em que utilizados recursos do PNATE, tiveram como benefício à Secretaria de Educação, tudo para sanar qualquer controvérsia existente ou ainda, prevenir quanto a um corte no repasse desta verba, na forma permitida pelo Inciso III do Artigo 21 da Resolução No. 12/2011 do FNDE.*

*Diante do exposto, requer sejam recebidos os esclarecimentos, reconhecendo a inexistência de qualquer irregularidade, neste aspecto.”*

#### **d) Análise do Controle Interno:**

Muito embora o gestor afirme que os normativos do FNDE não exijam a expressa indicação dos veículos beneficiados ou ainda a indicação na Nota Fiscal da fonte pagadora dos serviços, há que se frisar que o responsável pela utilização de recursos públicos, além do dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesas realizadas. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que estes foram efetivamente utilizados na realização de despesas elegíveis para o programa, conforme já decidido pelo Tribunal de Contas da União, em orientação às Unidades Jurisdicionadas, por meio do Acórdão 2576/2009 – Plenário: “faça constar dos documentos utilizados para comprovar despesas realizadas com recursos de programas federais, a exemplo do PNae, PNATE e PDDE, identificação do respectivo programa, em atendimento aos correspondentes normativos, ou aqueles que vierem a substituí-los”.

Em relação à nota fiscal com a peça “pivô GM caminhão”, que o gestor alega que pode ser utilizada em ônibus escolar, uma vez que possuem a mesma estrutura, apenas corrobora a necessidade de identificação dos veículos nos documentos, visando evitar dúvidas na correta aplicação dos recursos

públicos federais. Outrossim, não houve qualquer comprovação, por parte da Prefeitura Municipal, de que tais despesas listadas acima estejam corretamente vinculadas a gastos do PNATE.

Dessa forma, a alegação que os normativos do FNDE não trazem explicitamente a exigência da identificação dos veículos nos respectivos documentos, não eximem os gestores de comprovarem da forma mais transparente possível o emprego dos recursos públicos federais.

### **Recomendação : 1**

Adotar as medidas administrativas necessárias ao resarcimento dos valores pagos em finalidade diversa ao objetivo do programa.

#### **e) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação às despesas efetuadas com os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), identificou-se a existência de diversas despesas no valor total de R\$ 74.782,70 sem qualquer comprovação com os veículos utilizados pela Prefeitura na prestação do transporte escolar no município de Rio Negro/MS.

#### **2.1.2.2**

##### **Situação Verificada**

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

## **CONSTATAÇÃO**

Não realização de processo licitatório para aquisição de peças e pneus no âmbito do PNATE.

#### **a) Fato:**

Com o objetivo de verificar a regularidade dos processos licitatórios realizados com recursos do PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, realizados pela Prefeitura de Rio Negro/MS nos exercícios de 2011 a 2013, requeremos ao município por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201314941/01 e reiterado pela Solicitação de Fiscalização nº 201314941/02, a disponibilização dos respectivos processos licitatórios realizados para o atendimento do PNATE.

Após a análise dos processos disponibilizados e das despesas efetuadas com os recursos da conta corrente específica do PNATE (conta 6722-9, ag. 3936-5 do Banco do Brasil), verificamos que as aquisições abaixo relacionadas não foram precedidas da realização do processo licitatório para a escolha da melhor proposta para a administração municipal, muito embora o valor gasto supere o limite estabelecido para as aquisições por meio de dispensa de licitação definidos na Lei 8.666/93:

<b>AQUISIÇÃO DE PNEUS - EXERCÍCIO 2013</b>
--

<b>DATA</b>	<b>Nº FISCAL</b>	<b>NOTA FORNECEDOR</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
19/11/2013	15754	DMP PNEUS E ACESSORIOS LTDA - CNPJ 37.549.524/0009-01	5.864,00
23/09/2013	14883	DMP PNEUS E ACESSORIOS LTDA - CNPJ 37.549.524/0009-01	5.252,00
<b>VALOR TOTAL ADQUIRIDO EM 2013:</b>			<b>11.116,00</b>

<b>AQUISIÇÃO DE PEÇAS - EXERCÍCIO 2012</b>			
<b>DATA</b>	<b>Nº NOTA FISCAL</b>	<b>FORNECEDOR</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
29/09/2012	8543	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	1.912,03
30/08/2012	7954	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	345,00
13/07/2012	7243	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	152,68
13/07/2012	7242	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	328,68
20/06/2012	6832	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	406,00
06/02/2012	4760	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	7.233,48
02/05/2012	6125	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	320,00
25/05/2012	6418	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	1.153,02
28/03/2012	5557	FUMINHO COM. PEÇAS AUTOMOTIVAS LTDA - CNPJ 03.501.558/0001-49	1.815,68

<b>VALOR TOTAL ADQUIRIDO EM 2012:</b>	<b>13.666,57</b>
---------------------------------------	------------------

Observa-se que os gastos efetuados com a aquisição de pneus (2013) e peças (2012) para a manutenção do transporte escolar no município, cujos pagamentos foram custeados com os recursos repassados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), ultrapassaram o limite estabelecido no inciso II, art. 24 da Lei 8.666/93, ou seja, valor que limita a dispensa de licitação em R\$ 8.000,00.

Dessa forma, constata-se que o município de Rio Negro/MS efetuou aquisições com recursos do PNATE sem a realização do processo licitatório, em afronta à Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93 e, sem qualquer garantia da escolha mais vantajosa à Administração, pois não houve sequer cotação de preços para a definição dos valores pagos e, se estes estão de acordo com os parâmetros de mercado.

**b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação sobre este item.

**c) Análise do Controle Interno:**

Não se aplica.

**Recomendação : 1**

Comunicar o fato ao Ministério Público Federal para providências, conforme art. 102 da Lei 8.666/93.

**d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação às irregularidades na aplicação de verbas federais destinadas ao PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar no município de Rio Negro/MS constatou-se a não realização do devido processo licitatório em aquisições efetuadas nos exercícios de 2011 e 2013.

**2.1.2.3**

**Situação Verificada**

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

**CONSTATAÇÃO**

Inabilitação indevida de licitante na realização do processo licitatório Concorrência nº 01/2012 para a prestação de serviço de transporte escolar.

**a) Fato:**

Com o objetivo de verificar a regularidade dos processos licitatórios realizados no âmbito do PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, realizados pela Prefeitura de Rio Negro/MS nos exercícios de 2011 a 2013, requereu-se ao município por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201314941/01 e reiterado pela Solicitação de Fiscalização nº 201314941/02, a disponibilização dos respectivos processos licitatórios realizados para o atendimento do PNATE.

Da análise realizada no processo referente à Concorrência Pública nº 001/2012, cujo objeto é a contratação de serviço de transporte de escolares da zona rural e urbana do Município de Rio Negro/MS, constatou-se irregularidades na análise da documentação que culminou na inabilitação indevida de uma empresa licitante, senão vejamos:

A Concorrência nº 01/2012 teve a participação de 02 empresas – TRANSRIO LOCAÇÕES LTDA (CNPJ 14.134.200/0001-41) e OFRAZIA LINA DA SILVA FLORIANO (CNPJ 04.233.905/0001-62).

Conforme consta na Ata de Abertura de Julgamento da Licitação, a empresa Transrio Locações Ltda. foi inabilitada por apresentar a relação de 07 linhas de transporte e, no entanto, era exigida a apresentação de relação de 30 linhas, conforme os itens 2.7 e 5.1 do Edital da Concorrência nº 01/2012:

*“2.7 – Cópias dos documentos, ou seja, CIC e RG e CNH, relação de 30 nomes dos motoristas e as placas dos automóveis a serem conduzidos nas 30 linhas, e todos com dizeres ESCOLARES nas duas laterais e na parte traseira, registro para passageiro com autorização para o transporte escolar emitido pelo DETRAN. Deverão estar disponíveis para início imediato após a assinatura do contrato.*

...

*5.1 – Os interessados deverão apresentar, em uma única via, no Envelope nº 01 – Documento de Habilitação, toda a documentação abaixo especificada:*

*5.1.1 – Pessoa Jurídica (Empresas):*

...

*n) listagem dos 30 veículos que serão utilizados no Transporte Escolar de alunos, todos com suas placas e chassis correspondentes;”*

Entretanto, durante a análise do Edital da Concorrência nº 01/2012, verificou-se a existência de cláusulas que permitiam as empresas apresentarem propostas para o número de linhas que desejarem, conforme reproduzido abaixo:

*“3 – CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO*

...

*3.4 – Com relação à Empresa licitante, a mesma poderá elaborar proposta para o número de linhas que desejar, desde que possua o número de veículo ou ônibus para tal, ou seja, um para cada linha, e descreva na proposta o veículo ou ônibus disponível para cada linha;” (grifo nosso)*

...

*5.1 – Os interessados deverão apresentar, em uma única via, no Envelope nº 01 – Documento de Habilitação, toda a documentação abaixo especificada:*

### 5.1.1 – Pessoa Jurídica (Empresas):

...

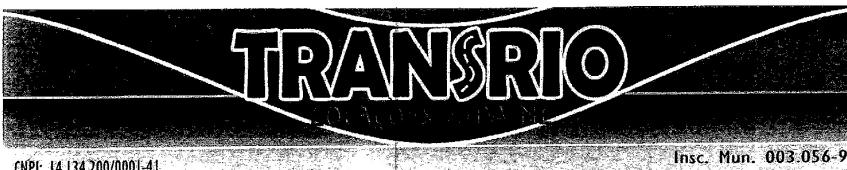
j) Declaração da Empresa licitante, em papel timbrado e/ou com o carimbo do CNPJ e devidamente assinada pelo representante legal da mesma de possuir disponibilidade de frota (veículo/ônibus) a serem utilizados nas linhas as quais foram cotadas preços, ou Certificado de Propriedade do veículo ou ônibus, ou outro documento equivalente, a ser utilizado no serviço, observado a exigência do item 2.3;” (grifo nosso)

A exigência transcrita acima é corroborada por outros pontos do Edital, uma vez que fica claro que o critério de julgamento é o “menor preço por item”, ou seja, não se justifica a obrigatoriedade da apresentação de propostas para todos os itens, sendo que o julgamento e a adjudicação previstos no Edital são por cada item, conforme reproduzido abaixo:

“2.5 – O licitante vencedor de cada item responderá pela segurança do transporte, sendo de sua responsabilidade qualquer dano ocorrido com os passageiros e condutores durante o percurso.”  
(grifo nosso)

<p><b>PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO NEGRO - MS</b> <b>EDITAL N°001/2012</b> <b>CONCORRÊNCIA PÚBLICA N° 0001/2012</b> <b>PROCESSO ADMINISTRATIVO N°001/2012</b></p> <p><b>1. PREÂMBULO</b></p> <p>1.1 - O MUNICÍPIO DE RIO NEGRO - MS, por intermédio da Secretaria Municipal de Educação Cultura Esporte e Lazer, juntamente com a sua Comissão Permanente de Licitação e Julgamento - CPLJ, constituída pelo Decreto nº 004/2011 de 03 de Janeiro de 2011, TORNA PÚBLICO, para conhecimento dos interessados, que realizará processo licitatório na modalidade CONCORRÊNCIA PÚBLICA do tipo "MENOR PREÇO POR ITEM", pelo regime de execução indireta, a qual será processada e julgada de conformidade com a Lei Federal nº 8.666/93 de 21.06.93 e suas alterações posteriores e demais especificações e condições constantes neste ato convocatório.</p>
Edital da Concorrência nº 001/2012: “Menor preço por item”

Assim, constata-se que a licitante Transrio Locações Ltda. (CNPJ 14.134.200/0001-41) apresentou a documentação conforme exigido pelos itens do Edital acima exposto, ou seja, para a quantidade de linhas que desejasse participar:



CNPJ: 14.134.200/0001-41

Insc. Mun. 003.056-9

**LISTAGEM DOS VEÍCULOS QUE SERÃO UTILIZADOS NO TRANSPORTE ESCOLAR  
DE ALUNOS**

Seq	Veículo	Ano/Fab./Mod	Placa	Chassi	Passas
1	VW/KOMBI	2004/2005	HSD-8289	9BWGB07X55P002715	9
2	VW/KOMBI	1997/1977	HRJ-2631	9BWVZZZ731V0005793	9
3	VW/KOMBI	2004/2004	HSD-3431	9BWGB07X94P006720	9
4					
5					
6					
7					
8					
9	VW/KOMBI	2005/2006	HSE-3417	9BWGB07X36P000768	9
10					
11					
12					
13					
14					
15					
16					
17					
18					
19					
20					
21	KIA BESTA	1994/1995	HRD-3605	KNHPT736R6200744	14
22					
23	VW/KOMBI	2011/2011	HRO-5007	9BWMMF07XXBP023837	15
24	VW/KOMBI	1999/1999	HRN-2452	9BWVZZZ237XP005273	9
25					
26					
27					
28					
29					
30					

14.134.200/0001-41  
TRANSRIO LOCAÇÕES LTDA - ME

Rua Para N°66

Centro - CEP: 79470-000

RIO NEGRO - MS

LOCAL E DATA: RIO NEGRO - MS, 09 DE FEVEREIRO DE 2012.

Listagem de veículos por linha apresentados pela licitante Transrio Locações.

Abaixo, reproduzimos trecho da Ata de Abertura e Julgamento da Licitação, que inabilita a empresa Transrio Locações Ltda.:

“...

A empresa TRANSRIO LOCAÇÕES LTDA – ME, verificando que a mesma encontra-se desabilitada por apresentar a relação de 7 linhas sendo exigida a apresentação de 30 linhas exigidas no edital do item 2.7 e do item 5.1.”

Dessa forma, constata-se que a Comissão Permanente de Licitação do município de Rio Negro/MS inabilitou indevidamente a empresa licitante Transrio Locações Ltda. (CNPJ 14.134.200/0001-41), o que acabou favorecendo a empresa vencedora do certame OFRAZIA LINA DA SILVA FLORIANO (CNPJ 04.233.905/0001-62), única licitante a ter a proposta de preços analisada, e, consequentemente, não garantiu a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, conforme previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93:

*Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

**b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 003/2014, de 07/07/2014, a Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS apresentou a seguinte manifestação:

*"Inicialmente, deve ser destacado que este procedimento licitatório ocorreu na antiga gestão municipal, já sucedida por esta, ressaltando ainda a enorme dificuldade em obtenção de documentos, especialmente com relação às licitações realizadas e que justifiquem alguns dos atos praticados naquela oportunidade.*

*Analisando o Procedimento Administrativo Licitatório, não encontramos qualquer documento relacionado à empresa TRANSRIO LOCAÇÕES LTDA, que pudesse justificar a sua exclusão do certame, tal como informado neste Relatório.*

*E apenas para consignar, esta Licitação está sendo objeto de Sindicância pela Controladoria deste Município, tudo para apurar eventual irregularidade no seu procedimento.*

*Assim, devido a dificuldade de obtenção de documentos que possa justificar as não conformidades relatadas no documento, informamos que qualquer informação mais precisa somente poderá ser obtida com os responsáveis, seja da administração municipal ou até mesmo do setor de licitações, que conduziram o certame, naquela oportunidade, mesmo porque inexiste qualquer documento que possa subsidiar eventual esclarecimento prestado nesta oportunidade."*

**c) Análise do Controle Interno:**

O gestor afirma que o processo licitatório foi realizado na administração anterior e que também não encontrou justificativas para a exclusão da empresa do certame. Salienta ainda que instaurou sindicância para apurar eventual irregularidade no procedimento.

Dessa forma, apenas corrobora a constatação referente à inabilitação indevida da empresa TRANSRIO na Concorrência nº 01/2012, para prestação de serviço de transporte escolar.

**Recomendação : 1**

Comunicar o fato ao Ministério Público Federal para providências, conforme art. 102 da Lei 8.666/93.

**d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação às irregularidades na execução do PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar no município de Rio Negro/MS constatou-se a inabilitação indevida na realização do processo licitatório Concorrência nº 01/2012 para a prestação de serviço de transporte escolar.

## 2.2 MINISTERIO DAS CIDADES

<b>2.2.1 – Programa:</b>	
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte	
<b>Ação:</b>	
IMPLANTAÇÃO OU MELHORIA DE OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA EM MUNICÍPIOS COM ATÉ 100.000 HABITANTES	
<b>Objeto Examinado:</b>	
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte.	
<b>Agente Executor Local:</b>	03.501.558/0001-49 PREFEITURA MUNICIPAL - GABINETE DO PREFEITO
<b>Montante de Recursos Financeiros Aplicados:</b>	R\$ 175.500,00
<b>Ordem de Serviço:</b>	201314748
<b>Forma de Transferência:</b>	572481 Contrato de Repasse

### 2.2.1.1

#### Situação Verificada

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

## CONSTATAÇÃO

Restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório da Tomada de Preços nº 005/2007.

#### a) Fato:

O presente trabalho tem como escopo a verificação da execução do objeto do Contrato de Repasse nº 0194635-43/2006, no valor de R\$ 184.758,64 (R\$ 175.500,00 – recursos federais + R\$ 9.258,64 – contrapartida), celebrado em 30/10/2006 entre a Prefeitura de Rio Negro/MS e o Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa Econômica Federal – CEF, para a execução de 4.323,31m<sup>2</sup> de pavimentação asfáltica nas Ruas Espírito Santo e Cantareira e na Avenida Antônio Coelho Neto e 235,04 m de micro drenagem de águas pluviais na Rua Espírito Santo.

A Prefeitura de Rio Negro/MS instaurou em 01/03/2007 o processo administrativo nº 016/2007, que deu origem à Tomada de Preços nº 005/2007, cujo orçamento estimado foi de R\$ 184.356,17. O edital da referida licitação fora publicado no Diário Oficial do Estado – DOEMS nº 6.943 (pág. 87), no dia 04/04/2007.

Nas análises desse Contrato de Repasse foram verificados os volumes de processos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal e o Processo Administrativo nº 016/2007 da Prefeitura Municipal de Rio Negro. Todos esses volumes de processos disponibilizados não continham numeração de página, o que facilita sobremaneira a retirada e colocação de documentos nos mesmos.

Retiraram o Edital e participaram da licitação as empresas Intercola Transportes Terraplenagem e Construções Ltda. (CNPJ 16.044.786/0001-89) e Nautilus Engenharia Ltda. (CNPJ 00.652.193/0001-65). A Empresa Intercola Transportes Terraplanagem Construções Ltda. sagrou-se

vencedora do certame com a proposta no valor de R\$ 183.835,27. O contrato nº 020/2007 foi celebrado em 14/05/2007. Os procedimentos adotados na instrução do processo administrativo nº 016/2007 (fase interna da licitação) e durante a sessão de julgamento das propostas (fase externa) foram conduzidos pela Comissão Permanente de Licitação - CPL designada formalmente pelo Decreto Municipal nº 001, de 03/01/2007.

Com relação ao aspecto legal da licitação, foram constatadas no edital pela equipe de fiscalização as seguintes cláusulas que podem ter restringido a participação de outras empresas porventura interessadas em apresentar propostas de preços:

**1) Cobrança de valor excessivo como taxa de aquisição do edital e exigência indevida do comprovante do recolhimento como documento de habilitação:**

Conforme o item 3.1.7 do edital da TP nº 05/2007, para fornecimento de cópia do instrumento convocatório e de seus anexos às empresas interessadas em participar do certame, a Prefeitura estabeleceu uma taxa no valor de R\$ 188,50 para a disponibilização do documentos, conforme reprodução a seguir:

*“3.1.7. – O valor da guia relativa à pasta contendo o presente Edital é de R\$ 188,50 (Cento e oitenta e oito reais e cinquenta centavos), cujo comprovante deverá ser juntado aos documentos de habilitação (envelope nº 01).”*

Levando-se em consideração a quantidade de folhas do edital e da minuta do contrato (16 páginas), bem como das plantas e do memorial descritivo que integram o projeto da obra (95 páginas), o valor cobrado como taxa de fornecimento do instrumento convocatório e de seus anexos (R\$ 1,69/folha) está muito acima dos praticados por qualquer empresa privada prestadora de serviços de reprografia (em Campo Grande/MS, entre R\$ 0,15 e R\$ 0,25).

Entretanto, conforme preceitua o § 5º do art. 32 da lei nº 8.666/93, aos licitantes públicos somente se permite a cobrança de taxas ou emolumentos relativos ao fornecimento do edital e de seus elementos constitutivos na proporção dos custos efetivos de sua reprodução, conforme transcrito a seguir:

*“§ 5º Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.”*

Cabe destacar que, atualmente, um CD ou DVD possui capacidade de armazenamento de toda a documentação da licitação em arquivos digitais, dispensando sua reprodução gráfica para a entrega física aos interessados.

Mais grave ainda configura-se a exigência contida no mesmo item 3.1.7, no que se refere ao comprovante de recolhimento da taxa de recolhimento do edital como documento habilitatório. Ou seja, para fins de habilitação jurídica à Tomada de Preços nº 005/2007, as empresas interessadas em participar do certame deveriam, indispensavelmente, apresentar o comprovante de recolhimento da taxa de fornecimento do edital. Também essa exigência editalícia configura cláusula exorbitante, capaz de restringir a participação de outras empresas interessadas em apresentar propostas para a obra licitada, pois, suponhamos, hipoteticamente, a existência de 10 empresas interessadas em participar de uma licitação, cujo edital incluísse cláusula dessa natureza, tal dispositivo abriria a possibilidade de um gestor mal intencionado utilizar o artifício de negar o acesso ao instrumento convocatório às empresas que não estivessem participando de um possível conluio e assim, favorecer àquela para a qual o objeto licitado já estaria previamente direcionado, ou seja, sem o acesso ao instrumento convocatório, as demais empresas não poderiam cumprir a exigência de habilitação jurídica, em virtude da ausência do comprovante de recolhimento da taxa de aquisição do edital.

Ademais, não existe qualquer fundamentação legal para a exigência de tal documento, que não se

encontra dentre aqueles relacionados nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93 (Da Habilitação), *in verbis*:

*"Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:*

*I - habilitação jurídica;*

*II - qualificação técnica;*

*III - qualificação econômico-financeira;*

*IV – regularidade fiscal e trabalhista;*

*V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.*

*Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:*

*I – cédula de identidade;*

*II – registro comercial, no caso de empresa individual;*

*III – ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;*

*IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;*

*V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.*

*Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:*

*I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);*

*II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;*

*III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;*

*IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.*

*V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.*

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*

*II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do*

*aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

*III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;*

*IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.*

(...)

*Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira **limitar-se-á** a:*

*I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;*

*II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;*

*III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.” Destaques nossos*

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União já se pronunciou contrariamente tanto à prática ilegal de cobrança de valor exorbitante como taxa de fornecimento do edital, como à de se exigir o comprovante de recolhimento dessa taxa como documento de habilitação ao certame, conforme se depreende dos excertos dos seguintes julgados:

*“Em relação às razões de justificativa neste ponto apresentadas pelo responsável, cabe esclarecer que o art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, **expressamente proíbe**, para habilitação dos licitantes, prévio **recolhimento de taxas ou emolumentos**, salvo os valores referentes ao fornecimento do edital e seus elementos constitutivos, **limitados** ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.” Destaques nossos*

#### **Acórdão 3066/2008 Plenário (Relatório do Ministro Relator)**

*“Abstenha-se de exigir dos interessados, pela aquisição do edital, **valores que exorbitem** o efetivo custo da reprodução gráfica do instrumento convocatório, em atendimento ao disposto no art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/1993.” Destaques nossos*

#### **Acórdão nº 2715/2008 Plenário”**

*“Estabeleça o preço do edital considerando **apenas o seu custo de reprodução gráfica**, de modo a não restringir a participação de todos os possíveis interessados.” Destaques nossos*

#### **Acórdão nº 354/2008 Plenário**

*“Adote providências no sentido de **não prever nos editais de licitação**:*

(...)

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

#### **Acórdão nº 1453/2009 Segunda Câmara (Relação)**

*“Adote providencias no sentido de não prever nos editais de licitação cláusulas restritivas a*

*participação dos interessados na visita técnica, a exemplo de comprovação do recolhimento da taxa de aquisição do edital e seus anexos e do depósito da garantia de participação, por contrariar o art. 30, inciso III, da referida lei;” Destaques nossos*

**Acórdão nº 1450/2009 Segunda Câmara (Relação)**

**2) Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante como documento de habilitação:**

De acordo com o item 5.1.7 do edital da TP nº 05/2007, para participação no certame, as empresas interessadas deveriam apresentar, como documento indispensável à sua habilitação, um atestado de visita técnica, conforme reprodução a seguir:

*“5.1.7 – Atestado fornecido pela Secretaria Municipal de Infra – Estrutura, Trânsito e Serviços Urbanos de Rio Negro – MS, de que o representante legal e/ou responsável técnico da empresa vistoriou os locais onde serão executados as obras e serviços, bem como de que tomou conhecimento de todas as informações inerentes ao fiel cumprimento das obrigações objeto desta licitação. O Atestado deverá ser agendado mediante requerimento via fax até o dia 23 de Abril de 2007 na Secretaria de Administração, Planejamento e Finanças de Rio Negro – MS, sendo que a visita deverá ocorrer no dia 27 de Abril de 2007 no horário de funcionamento da Prefeitura (Das 7:00 às 12:00).”*

Em que pese à sua previsão em edital, a vistoria técnica não é sequer citada na lei nº 8.666/93, e sua obrigatoriedade, como condição para a habilitação do licitante, constitui restrição ao caráter competitivo do certame, pois, o que se prevê apenas é que o licitante deve apresentar “comprovação fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação” (inciso III do art. 30 da lei nº 8.666/93), não havendo qualquer exigência quanto a imprescindível visita técnica ao local da obra.

Assim, obviamente que, para que alguém comprove ter tomado conhecimento de algo, basta uma declaração, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, ou seja, não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas.

Tomemos novamente a hipótese mencionada no subitem 1) retro, da restrição intencional, por parte de um gestor de má fé, do acesso ao edital a algumas empresas. Note-se que somente aquelas empresas que tivessem tomado conhecimento com antecedência do teor do instrumento convocatório poderiam ter realizado a citada visita técnica (agendada para o dia 27/04) e, consequentemente, obter o respectivo atestado que, obrigatoriamente, seria emitido pela Prefeitura. Numa hipótese mais agravante, referido gestor, com o intento de favorecer determinada licitante, poderia lançar mão de se negar a emitir o referido atestado em nome de outras empresas interessadas em participar do certame.

Ainda nesse sentido, convém citar a hipótese de uma empresa sediada em outra Unidade da Federação e interessada em participar do certame, que teria que deslocar o representante legal ou responsável técnico da empresa ao Município de Rio Negro/MS em data anterior ao do julgamento do certame somente para participar da Visita Técnica da obra a ser executada, tendo que arcar com alto custo financeiro apenas para demonstrar interesse e continuar em condições de participação no certame.

Quanto à exigência de vistoria técnica, apesar vislumbrar amparo legal tanto na lei nº 8.666/93 como em sua própria jurisprudência, o Tribunal de Contas da União assim se posicionou nas seguintes deliberações:

*“A exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame.”*

### **Acórdão 2477/2009 Plenário (Sumário)**

*“Estabeleça que eventuais vistorias possam ser realizadas por qualquer preposto da licitante, a fim de ampliar a competitividade do certame.”*

### **Acórdão 1731/2008 Plenário**

*“A exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, de que trata o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, ensejando, por isso, a nulidade do procedimento.”*

### **Acórdão 874/2007 Segunda Câmara (Sumário)**

#### **3) Exigência indevida de certidão negativa de violação dos direitos do consumidor emitida pelo órgão competente da sede da licitante:**

Verificou-se ainda a inclusão no item 5.1.2 do edital da exigência de apresentação, por parte dos licitantes, de Certidão Negativa de Violação dos Direitos do Consumidor – CNDVC como documento de habilitação à TP Nº 005/2007. A exigência dessa certidão não encontra amparo legal, uma vez que extrapola a lista exaustiva de documentos comprobatórios da habilitação fiscal e trabalhista estabelecida nos artigos 27 e 29 da lei nº 8.666/93, *in verbis*:

*“Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:*

*I - habilitação jurídica;*

*II - qualificação técnica;*

*III - qualificação econômico-financeira;*

**IV - regularidade fiscal e trabalhista.**

*(...)*

*Art.29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:*

*I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);*

*II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;*

*III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;*

*IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.*

*V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943.” Destaques nossos*

#### **4) Ausência de publicação do extrato de divulgação do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação:**

A publicidade dos certames é ponto crucial para evitar que os entes promotores possam manipular as licitações, mantendo o conhecimento referente aos certames em curso somente com as empresas de seu interesse. Nesse sentido, as licitações realizadas legalmente devem ser divulgadas de maneira ampla e irrestrita, ainda mais nos dias de hoje, considerando todas as possibilidades que a Internet disponibiliza.

A Lei 8.666/93, Lei de Licitações, para evitar que entes promotores mal intencionados manipulem as licitações, mantendo-as sigilosas, elencou a publicidade mínima exigida em seu art. 21, reproduzido a seguir:

*“Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:*

*I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;*

*II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;*

*III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.”*

No caso da Tomada de Preços nº 005/2007 da Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS não localizamos, dentre as páginas acostadas ao Processo Administrativo nº 16/2007, a publicação no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado, município ou região, contrariando o determinado no art. 21, incisos I e III, da Lei 8.666/93. Tal fato diminuiu o caráter competitivo do certame ao impedir que empresas aptas a participar do certame tivessem conhecimento da existência do mesmo, o que é confirmado pelo fato de apenas duas empresas adquirirem o edital e participarem da licitação.

Na presente ação de controle analisamos, além da Tomada de Preços nº 05/2007, a Tomada de Preços nº 04/2007, a Carta Convite nº 11/2007 e a Carta Convite 12/2007. A seguir apresentamos uma tabela com alguns dados dessas licitações:

Evento	0194634-38 CC 12/2007	0194635-43 TP 05/2007	0194636-58 CC 11/2007	0195938-34 TP 04/2007
Data da assinatura do contrato de repasse.	30/10/2006	30/10/2006	30/10/2006	30/10/2006
Data do pedido de abertura da licitação.	26/03/2007	13/02/2007	13/02/2007	13/02/2007
Data do edital.	27/03/2007	27/03/2007	27/03/2007	27/03/2007
Data do aviso do edital.	04/04/2007	04/04/2007	04/04/2007	04/04/2007

Data da abertura dos documentos da licitação.	16/04/2007 09:00hs	07/05/2007 09:30hs	16/04/2007 08:00hs	07/05/2007 08:00hs
Valor do orçamento prévio.	R\$ 137.185,31	R\$ 184.356,17	R\$ 91.143,14	R\$ 148.888,99
Valor proposta ganhadora.	R\$ 136.674,00	R\$ 183.835,23	R\$ 90.803,25	R\$ 148.257,62
Data da Assinatura do contrato.	19/04/2007	14/05/2007	19/04/2007	14/05/2007
Data da ordem de serviço para início da obra.	04/07/2008	30/06/2007	04/07/2008	30/06/2007

Os objetos das quatro licitações são os mesmos (pavimentação asfáltica e drenagem de águas pluvial), somente sendo alteradas as ruas onde seriam executados os serviços. No entanto, as duas licitações que utilizaram a modalidade de licitação denominada “Convite” não exigiam que o edital fosse adquirido e que a visita técnica fosse realizada, conforme relatado nos itens 1) e 2) acima. Esse fato indica que essas exigências nas Tomadas de Preços foram colocadas no edital com o intuito de cercear a participação de mais empresas.

A falta de competição fica claro ao se verificar que nas quatro licitações listadas acima, o percentual de desconto foi de apenas 0,4%, e nas tomadas de preços apenas duas empresas participaram, o que confirma que houve restrições ao caráter competitivo conforme exposto nos itens 1) a 4) acima.

Com isso, nota-se que a cobrança, por parte da Prefeitura de Rio Negro/MS, de valor excessivo pelo fornecimento do edital da TP nº 005/2007, agregada às exigências indevidas de 03 documentos de habilitação (comprovante de recolhimento da taxa do edital, atestado de visita técnica e Certidão Negativa de Violação dos Direitos do Consumidor) configuram-se cláusulas exorbitantes, sem qualquer fundamento legal, inclusive já rechaçadas pelo Tribunal de Contas da União, que, conjuntamente com a ausência de publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação, podem ter restringido a participação de possíveis licitantes interessadas, haja vista o comparecimento apenas duas para participar do, afrontando, assim, o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

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

#### **Destaques nossos**

#### **b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício nº 003/2014, de 07/07/2014, a Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS apresentou a seguinte manifestação:

## ***"I - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte***

### ***1. Restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório da Tomada de Preços No. 005/2007.***

*Neste procedimento licitatório foram detectadas as seguintes não conformidades:*

#### ***a) Cobrança de Taxa de Emolumento para retirada do Edital de Licitação:***

*Embora tenha sido consignado no Relatório a cobrança de valor para retirada do Edital, torna-se necessário destacar que esta cobrança não ocorre na administração atual, tendo sido abolida esta prática nesta gestão.*

*Assim, melhor justificativa para a cobrança imposta no Edital de Licitação deveria ser concedida pela administração anterior, sendo impossível justificar esta prática, que atualmente não se realiza mais.*

#### ***b) Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante como documento de habilitação***

*No item 5.7 do Edital de Licitação, constou como exigência para habilitação jurídica da empresa interessada em participar da Licitação, um Atestado de Visita Técnica fornecido pela Secretaria Municipal de Infra-Estrutura, o que poderia a princípio, limitar a participação de eventual interessado ou ainda, favorecer determinada licitante.*

*Novamente deve ser destacado que este procedimento licitatório ocorreu na antiga gestão municipal, já sucedida por esta, ressaltando ainda a enorme dificuldade em obtenção de documentos, especialmente com relação às licitações realizadas e que justifiquem alguns dos atos praticados naquela oportunidade.*

*Ademais, nos procedimentos licitatórios atuais, não existe exigência desta natureza, sendo todas limitadas ao texto da lei 8.666/1993.*

*Buscando informações com alguns servidores a época, entendeu-se que esta Declaração tinha como objetivo conceder necessária segurança jurídica para as empresas formularem suas propostas, evitando risco final de ser feita proposta em desacordo com a realidade, que tomasse impossível o cumprimento do objeto da licitação.*

*Contudo, melhor explicação sobre os motivos que justificam exigência desta natureza somente podem ser obtidos com os responsáveis, seja da administração municipal ou até mesmo do setor de licitações, que conduziram o certame, naquela oportunidade, mesmo porque inexiste qualquer documento que possa subsidiar eventual esclarecimento prestado nesta oportunidade.*

*Entretanto, visualizando a Ata de Abertura e Julgamento da Licitação, não encontramos qualquer prejuízo para as empresas participantes, uma vez que todas foram devidamente habilitadas, e aptas a participarem da fase de propostas.*

#### ***c)Exigência de Certidão Negativa de Violação dos Direitos do Consumidor:***

*Considerando que o procedimento licitatório ocorreu na antiga gestão municipal, já sucedida por esta, ressaltando uma a enorme dificuldade em obtenção de documentos, especialmente com relação às licitações realizadas e que justifiquem alguns dos atos praticados naquela oportunidade.*

*Assim, melhor explicação sobre os motivos que justificam exigência desta natureza somente podem ser obtidos com os responsáveis, seja da administração municipal ou até mesmo do setor de licitações, que conduziram o certame, naquela oportunidade, mesmo porque inexiste qualquer documento que possa subsidiar eventual esclarecimento prestado nesta oportunidade.*

## **Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte**

*Considerando que o procedimento licitatório ocorreu na antiga gestão municipal, já sucedida por esta, ressaltando uma a enorme dificuldade em obtenção de documentos, especialmente com relação às licitações realizadas e que justifiquem alguns dos atos praticados naquela oportunidade.*

*Assim, melhor explicação sobre os motivos que justificam exigência desta natureza somente podem ser obtidos com os responsáveis, seja da administração municipal ou até mesmo do setor de licitações, que conduziram o certame, naquela oportunidade, mesmo porque inexiste qualquer documento que possa subsidiar eventual esclarecimento prestado nesta oportunidade.”*

### **c) Análise do Controle Interno:**

O Gestor apresentou argumentações para as seguintes restrições apresentadas no relatório:

- 1-Cobrança de Taxa de Emolumento para retirada do Edital de Licitação;
- 2- Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante como documento de habilitação; e
- 3- Exigência de Certidão Negativa de Violação dos Direitos do Consumidor.

No item 01 (Cobrança de Taxa de Emolumento para retirada do Edital de Licitação), o gestor não apresentou justificativa, apenas afirmou que não cobra mais pelos editais.

No item 02 (Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante como documento de habilitação) afirmou que a declaração tinha como objetivo conceder necessária segurança jurídica para as empresas formularem suas propostas, evitando risco final de ser feita proposta em desacordo com a realidade, que tomasse impossível o cumprimento do objeto da licitação. Entende-se que essa afirmação não deve ser acatada, pois, como já fora explicado na constatação, “*para que alguém comprove ter tomado conhecimento de algo, basta uma declaração, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, ou seja, não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas*”. Nesse item dois, o gestor ainda afirmou que não houve prejuízo para nenhuma empresa participante, pois todas que apresentaram propostas foram habilitadas. Desconsideramos também essa afirmação, pois essa restrição impede que outras empresas participem e ainda permite o conhecimento prévio de todas as empresas aptas a participar do certame, facilitando possíveis ajustes entre as mesmas com a certeza de que outras não irão participar.

No item 03 (Exigência de Certidão Negativa de Violação dos Direitos do Consumidor.) o gestor se resumiu a afirmar que o ato se refere a Administração do Prefeito anterior.

Dessa forma, reafirmamos que a cobrança, por parte da Prefeitura de Rio Negro/MS, de valor excessivo pelo fornecimento do edital da TP nº 005/2007, agregada às exigências indevidas de 03 documentos de habilitação (comprovante de recolhimento da taxa do edital, atestado de visita técnica e Certidão Negativa de Violação dos Direitos do Consumidor) configuram-se cláusulas exorbitantes, sem qualquer fundamento legal, inclusive já rechaçadas pelo Tribunal de Contas da União, que, com conjuntamente com a falta de publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação, podem ter restringido a participação de possíveis licitantes interessadas, haja vista o comparecimento apenas duas para participar do, afrontando, assim, o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

**d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação a irregularidades na aplicação de recursos públicos federais destinados à execução de obras, especificamente sobre a Tomada de Preços nº 05/2007, cujo objeto é a pavimentação asfáltica e drenagem em ruas do município de Rio Negro/MS, constatou-se restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório.

**2.2.1.2**

**Situação Verificada**

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

**CONSTATAÇÃO**

Sobrepreço no valor total de R\$ 14.258,59 no Contrato 020/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. maio de 2007).

**a) Fato:**

Conforme verificação in loco, no dia 13/02/2014, constatamos que a execução das obras objeto do ajuste encontra-se paralisada. Foram realizadas três medições do empreendimento, referentes ao período de 04 de julho a 31 de agosto de 2007, no valor total de R\$ 36.926,26 (20,09% do total contratado). Do valor medido, foram pagos apenas R\$ 28.230,68 referente a primeira e segunda medições.

Com base em uma amostra de 71,13% dos preços contratados e adotando um BDI (Benefícios e

Despesas Indiretas) de 30% (adotamos esse valor pelo princípio da prudência, tendo em vista que 30% é o valor máximo normalmente utilizados nas obras em geral), foi realizada comparação com os preços constantes da Planilha SINAPI, tendo como referência o mês de maio de 2007, mesmo período da abertura de envelopes da licitação. Dessa comparação, constatamos que existem preços contratados em valores superiores a mediana do SINAPI, que proporcionaram um sobrepreço total de R\$ 14.258,59, conforme tabela a seguir:

Cód. da Licit.	Qt. Lic.	Preço Lic. (R\$)	Código SINAPI	Descrição	Unid.	Unit. SINAPI (R\$)	Total SINAPI c/ BDI (R\$)	Total Licitado (R\$)	Sobrepreço (R\$)
3.1	311,34	10,20	23406/1	Escavação mecânica de vala m <sup>3</sup> em mat. de 1 <sup>a</sup> cat.		3,63	1.469,21	3.175,67	1.706,45
3.2	235,65	7,25	11509/1	Regul. apiloamento e manual de fundo	m <sup>2</sup>	1,33	407,44	1.708,46	1.301,02

				de vala.					
3.5	116	37,40	31552	GSTC PB, C-1 D=0,40m, m	24,80	3.739,84	4.338,40	598,56	
3.6	119,04	67,90	31553	GSTC PB, C-1 D=0,60m, m	46,66	7.220,73	8.082,82	862,09	
4.2.5	4181,85	2,78	31436	Imprimação de base (CM-30) m <sup>2</sup>	0,39	2.120,20	11.625,54	9.505,35	
4.3.1	990	18,80	11519/1	Meio fio com sarjeta, concreto m fck 13,5Mpa.	14,24	18.326,88	18.612,00	285,12	
Sobrepreço Total								14.258,59	

Ressalta-se que, em decorrência da ausência da apresentação da composição dos custos unitários, por parte da empresa contratada (em afronta ao art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93), adotou-se como critério de comparação a descrição exata dos serviços contratados pela Prefeitura, em comparativo com a descrição dos serviços constantes da Planilha SINAPI.

Desse modo, constata-se aqui a infração ao art. 43, IV, da Lei n.º 8.666/93, haja vista que os membros da Comissão de Licitação responsáveis pela análise de preços, não verificaram a disparidade de alguns preços unitários em relação aos preços de mercado.

Em agravo, tem-se que até mesmo a planilha orçamentária da própria Prefeitura orçava os mesmos itens com sobrepreço e com valores ligeiramente superiores (na casa de centavos) aos cotados pela empresa vencedora, ou seja, os preços acima do valor de mercado já eram de prévio conhecimento dos membros da Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS.

Destaca-se que, por se tratar de contrato de repasse, onde a execução é através de repasse de recursos federais, seria obrigatório o cumprimento pelo recebedor dos recursos (Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS), e a análise pela Entidade Mandatária da União, dos preços constantes do SINAPI, como dispõe o art. 115 da Lei Federal Nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006:

*"Art. 115. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet."*

Ademais, julga-se importante registrar ainda que não foram verificadas condições especiais que justifiquem tal majoração de preços, que resultou no sobrepreço indicado de R\$ 14.258,59, com consequente superfaturamento de R\$ 3.548,83, em decorrência de pagamentos indevidos, a preços superiores aos de mercado (Boletim de medição nº 01 e nº 02).

#### **b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação da Prefeitura Municipal de Rio Negro sobre esta constatação.

**c) Análise do Controle Interno:**

Não se aplica.

**d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação a irregularidades na aplicação de recursos públicos federais destinados à execução de obras, especificamente sobre a Tomada de Preços nº 05/2007, cujo objeto é a pavimentação asfáltica e drenagem em ruas do município de Rio Negro/MS, constatou-se sobrepreço de R\$ 14.258,59, com consequente superfaturamento de R\$ 3.548,83, em decorrência de pagamentos indevidos, a preços superiores aos de mercado (Boletim de medição nº 01 e nº 02).

<b>Objeto Examinado:</b>	
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte.	
<b>Agente Executor Local:</b>	03.501.558/0001-49 PREFEITURA MUNICIPAL - GABINETE DO PREFEITO
<b>Montante de Recursos Financeiros Aplicados:</b>	R\$ 146.250,00
<b>Ordem de Serviço:</b>	201314749
<b>Forma de Transferência:</b>	572492 Contrato de Repasse

**2.2.1.3**

**Situação Verificada**

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

**CONSTATAÇÃO**

Restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório da Tomada de Preços nº 004/2007.

**a) Fato:**

O presente trabalho tem como escopo a verificação da execução do objeto do Contrato de Repasse nº 0195938-34/2006, no valor de R\$ 153.654,62 (R\$ 146.250,00 – recursos federais + R\$ 7.404,62 – contrapartida), celebrado em 30/10/2006 entre a Prefeitura de Rio Negro/MS e o Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa Econômica Federal – CEF, para a execução de 2.933,22 m<sup>2</sup> de pavimentação asfáltica, 823,70 m de meios fios e sarjetas e execução de 295,10 m de galerias de águas pluviais nas Ruas Pernambuco e Av. Antônio Coelho Neto (Eixo 1).

A Prefeitura de Rio Negro/MS instaurou em 01/03/2007 o processo administrativo nº 015/2007, que deu origem à Tomada de Preços nº 004/2007, cujo orçamento estimado foi de R\$ 154.562,20. O

edital da referida licitação fora publicado no Diário Oficial do Estado – DOEMS nº 6.943 (pág. 87), no dia 04/04/2007.

Nas análises desse Contrato de Repasse foram verificados os volumes de processos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal e o Processo Administrativo nº 015/2007 da Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS. Todos esses volumes de processos disponibilizados não continham numeração de página, o que facilita sobremaneira a retirada e colocação de documentos nos mesmos.

Retiraram o Edital e participaram da licitação as empresas Intercola Transportes Terraplenagem e Construções Ltda. (CNPJ 16.044.786/0001-89) e Nautilus Engenharia Ltda. (CNPJ 00.652.193/0001-65). A Empresa Intercola Transportes Terraplanagem Construções Ltda. sagrou-se vencedora do certame com a proposta no valor de R\$ 148.257,62, com o contrato nº 019/2007 sendo celebrado em 14/05/2007. Os procedimentos adotados na instrução do processo administrativo nº 015/2007 (fase interna da licitação) e durante a sessão de julgamento das propostas (fase externa) foram conduzidos pela Comissão Permanente de Licitação - CPL designada formalmente pelo Decreto Municipal nº 001, de 03/01/2007.

Com relação ao aspecto legal da licitação, foram constatadas no edital pela equipe de fiscalização as seguintes cláusulas que podem ter restringido a participação de outras empresas porventura interessadas em apresentar propostas de preços:

**1) Cobrança de valor excessivo como taxa de aquisição do edital e exigência indevida do comprovante do recolhimento como documento de habilitação:**

Conforme o item 3.1.7 do edital da TP nº 04/2007, para fornecimento de cópia do instrumento convocatório e de seus anexos às empresas interessadas em participar do certame, a Prefeitura estabeleceu uma taxa no valor de R\$ 188,50 para a disponibilização do documentos, conforme reprodução a seguir:

*“3.1.7. – O valor da guia relativa à pasta contendo o presente Edital é de R\$ 188,50 (Cento e oitenta e oito reais e cinquenta centavos), cujo comprovante deverá ser juntado aos documentos de habilitação (envelope nº 01).”*

Levando-se em consideração a quantidade de folhas do edital e da minuta do contrato (16 páginas), bem como das plantas e do memorial descritivo que integram o projeto da obra (95 páginas), o valor cobrado como taxa de fornecimento do instrumento convocatório e de seus anexos (R\$ 1,69/folha) está muito acima dos praticados por qualquer empresa privada prestadora de serviços de reprografia (em Campo Grande/MS, entre R\$ 0,15 e R\$ 0,25).

Entretanto, conforme preceitua o § 5º do art. 32 da lei nº 8.666/93, aos licitantes públicos somente se permite a cobrança de taxas ou emolumentos relativos ao fornecimento do edital e de seus elementos constitutivos na proporção dos custos efetivos de sua reprodução, conforme transrito a seguir:

*“§ 5º Não se exigirá, para a habilitação de que trata este artigo, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado, com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.”*

Cabe destacar que, atualmente, um CD ou DVD possui capacidade de armazenamento de toda a documentação da licitação em arquivos digitais, dispensando sua reprodução gráfica para a entrega física aos interessados.

Mais grave ainda configura-se a exigência contida no mesmo item 3.1.7, no que se refere ao comprovante de recolhimento da taxa de recolhimento do edital como documento habilitatório. Ou seja, para fins de habilitação jurídica à Tomada de Preços nº 005/2007, as empresas interessadas em participar do certame deveriam, indispesavelmente, apresentar o comprovante de recolhimento da taxa de fornecimento do edital. Também essa exigência editalícia configura cláusula exorbitante,

capaz de restringir a participação de outras empresas interessadas em apresentar propostas para a obra licitada, pois, suponhamos, hipoteticamente, a existência de 10 empresas interessadas em participar de uma licitação, cujo edital incluísse cláusula dessa natureza, tal dispositivo abriria a possibilidade de um gestor mal intencionado utilizar o artifício de negar o acesso ao instrumento convocatório às empresas que não estivessem participando de um possível conluio e assim, favorecer àquela para a qual o objeto licitado já estaria previamente direcionado, ou seja, sem o acesso ao instrumento convocatório, as demais empresas não poderiam cumprir a exigência de habilitação jurídica, em virtude da ausência do comprovante de recolhimento da taxa de aquisição do edital.

Ademais, não existe qualquer fundamentação legal para a exigência de tal documento, que não se encontra dentre aqueles relacionados nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93 (Da Habilitação), *in verbis*:

*"Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:*

*I - habilitação jurídica;*

*II - qualificação técnica;*

*III - qualificação econômico-financeira;*

*IV – regularidade fiscal e trabalhista;*

*V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.*

*Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:*

*I – cédula de identidade;*

*II – registro comercial, no caso de empresa individual;*

*III – ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;*

*IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;*

*V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.*

*Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:*

*I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);*

*II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;*

*III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;*

*IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.*

*V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943.*

*Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;*

*II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*

*III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;*

*IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.*

*(...)*

*Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:*

*I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;*

*II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;*

*III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1o do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.” Destaques nossos*

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União já se pronunciou contrariamente tanto à prática ilegal de cobrança de valor exorbitante como taxa de fornecimento do edital, como à de se exigir o comprovante de recolhimento dessa taxa como documento de habilitação ao certame, conforme se depreende dos excertos dos seguintes julgados:

*“Em relação às razões de justificativa neste ponto apresentadas pelo responsável, cabe esclarecer que o art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, expressamente proíbe, para habilitação dos licitantes, prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os valores referentes ao fornecimento do edital e seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.” Destaques nossos*

#### **Acórdão 3066/2008 Plenário (Relatório do Ministro Relator)**

*“Abstenha-se de exigir dos interessados, pela aquisição do edital, valores que exorbitem o efetivo custo da reprodução gráfica do instrumento convocatório, em atendimento ao disposto no art. 32, § 5º, da Lei no 8.666/1993.” Destaques nossos*

#### **Acórdão nº 2715/2008 Plenário”**

*“Estabeleça o preço do edital considerando apenas o seu custo de reprodução gráfica, de modo a não restringir a participação de todos os possíveis interessados.” Destaques nossos*

#### **Acórdão nº 354/2008 Plenário**

*“Adote providências no sentido de não prever nos editais de licitação:*

(...)

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

#### **Acórdão nº 1453/2009 Segunda Câmara (Relação)**

*“Adote providencias no sentido de não prever nos editais de licitação cláusulas restritivas a participação dos interessados na visita técnica, a exemplo de comprovação do recolhimento da taxa de aquisição do edital e seus anexos e do depósito da garantia de participação, por contrariar o art. 30, inciso III, da referida lei;” Destaques nossos*

#### **Acórdão nº 1450/2009 Segunda Câmara (Relação)**

#### **2) Exigência indevida de atestado de visita técnica realizada pelo responsável técnico da licitante como documento de habilitação:**

De acordo com o item 5.1.7 do edital da TP nº 04/2007, para participação no certame, as empresas interessadas deveriam apresentar, como documento indispensável à sua habilitação, um atestado de visita técnica, conforme reprodução a seguir:

*“5.1.7 – Atestado fornecido pela Secretaria Municipal de Infra – Estrutura, Trânsito e Serviços Urbanos de Rio Negro – MS, de que o representante legal e/ou responsável técnico da empresa vistoriou os locais onde serão executados as obras e serviços, bem como de que tomou conhecimento de todas as informações inerentes ao fiel cumprimento das obrigações objeto desta licitação. O Atestado deverá ser agendado mediante requerimento via fax até o dia 23 de Abril de 2007 na Secretaria de Administração, Planejamento e Finanças de Rio Negro – MS, sendo que a visita deverá ocorrer no dia 27 de Abril de 2007 no horário de funcionamento da Prefeitura (Das 7:00 às 12:00).”*

Em que pese à sua previsão em edital, a vistoria técnica não é sequer citada na lei nº 8.666/93, e sua obrigatoriedade, como condição para a habilitação do licitante, constitui restrição ao caráter competitivo do certame, pois, o que se prevê apenas é que o licitante deve apresentar “*comprovação fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação*” (inciso III do art. 30 da lei nº 8.666/93), não havendo qualquer exigência quanto a imprescindível visita técnica ao local da obra.

Assim, obviamente que, para que alguém comprove ter tomado conhecimento de algo, basta uma declaração, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, ou seja, não se trata de algo cuja comprovação só possa ser feita por testemunhas.

Tomemos novamente a hipótese mencionada no subitem 1) retro, da restrição intencional, por parte de um gestor de má fé, do acesso ao edital a algumas empresas. Note-se que somente aquelas empresas que tivessem tomado conhecimento com antecedência do teor do instrumento convocatório poderiam ter realizado a citada visita técnica (agendada para o dia 27/04) e, consequentemente, obter o respectivo atestado que, obrigatoriamente, seria emitido pela Prefeitura. Numa hipótese mais agravante, referido gestor, com o intento de favorecer determinada licitante, poderia lançar mão de se negar a emitir o referido atestado em nome de outras empresas interessadas em participar do certame.

Ainda nesse sentido, convém citar a hipótese de uma empresa sediada em outra Unidade da Federação e interessada em participar do certame, que teria que deslocar o representante legal ou

responsável técnico da empresa ao Município de Rio Negro/MS em data anterior ao do julgamento do certame somente para participar da Visita Técnica da obra a ser executada, tendo que arcar com alto custo financeiro apenas para demonstrar interesse e continuar em condições de participação no certame.

Quanto à exigência de vistoria técnica, apesar vislumbrar amparo legal tanto na lei nº 8.666/93 como em sua própria jurisprudência, o Tribunal de Contas da União assim se posicionou nas seguintes deliberações:

*“A exigência de visita técnica não admite condicionantes que importem restrição injustificada da competitividade do certame.”*

#### **Acórdão 2477/2009 Plenário (Sumário)**

*“Estabeleça que eventuais vistorias possam ser realizadas por qualquer preposto da licitante, a fim de ampliar a competitividade do certame.”*

#### **Acórdão 1731/2008 Plenário**

*“A exigência de vistoria que onere de forma desnecessária a participação de interessados em procedimento licitatório caracteriza restrição ao caráter competitivo da licitação, de que trata o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, ensejando, por isso, a nulidade do procedimento.”*

#### **Acórdão 874/2007 Segunda Câmara (Sumário)**

#### **3) Exigência indevida de certidão negativa de violação dos direitos do consumidor emitida pelo órgão competente da sede da licitante:**

Verificou-se ainda a inclusão no item 5.1.2 do edital da exigência de apresentação, por parte dos licitantes, de Certidão Negativa de Violação dos Direitos do Consumidor – CNDVC como documento de habilitação à TP Nº 004/2007. A exigência dessa certidão não encontra amparo legal, uma vez que extrapola a lista exhaustiva de documentos comprobatórios da habilitação fiscal e trabalhista estabelecida nos artigos 27 e 29 da lei nº 8.666/93, *in verbis*:

*“Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:*

*I - habilitação jurídica;*

*II - qualificação técnica;*

*III - qualificação econômico-financeira;*

***IV - regularidade fiscal e trabalhista.***

*(...)*

*Art.29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:*

*I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);*

*II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;*

*III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;*

*IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.*

*V – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.” Destaques nossos*

**4) Ausência de publicação do extrato de divulgação do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação:**

A publicidade dos certames é ponto crucial para evitar que os entes promotores possam manipular as licitações, mantendo o conhecimento referente aos certames em curso somente com as empresas de seu interesse. Nesse sentido, as licitações realizadas legalmente devem ser divulgadas de maneira ampla e irrestrita, ainda mais nos dias de hoje, considerando todas as possibilidades que a Internet disponibiliza.

A Lei 8.666/93, Lei de Licitações, para evitar que entes promotores mal intencionados manipulem as licitações, mantendo-as sigilosas, elencou a publicidade mínima exigida em seu art. 21, reproduzido a seguir:

*“Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:*

*I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;*

*II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;*

*III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.”*

No caso da Tomada de Preços nº 004/2007 da Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS não localizamos, dentre as páginas acostadas ao Processo Administrativo nº 16/2007, a publicação no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado, município ou região, contrariando o determinado no art. 21, incisos I e III, da Lei 8.666/93. Tal fato diminuiu o caráter competitivo do certame ao impedir que empresas aptas a participar do certame tivessem conhecimento da existência do mesmo, o que é confirmado pelo fato de apenas duas empresas adquirirem o edital e participarem da licitação.

Na presente ação de controle analisamos, além da Tomada de Preços nº 04/2007, a Tomada de Preços nº 05/2007, a Carta Convite nº 11/2007 e a Carta Convite 12/2007. A seguir apresentamos uma tabela com alguns dados dessas licitações:

Evento	0194634-38 CC 12/2007	0194635-43 TP 05/2007	0194636-58 CC 11/2007	0195938-34 TP 04/2007
Data da assinatura do contrato de repasse.	30/10/2006	30/10/2006	30/10/2006	30/10/2006

Os objetos das quatro licitações são os mesmos (pavimentação asfáltica e drenagem de águas pluvial), somente sendo alteradas as ruas onde seriam executados os serviços. No entanto, as duas licitações que utilizaram a modalidade de licitação denominada “Convite” não exigiam que o edital fosse adquirido e que a visita técnica fosse realizada, conforme relatado nos itens 1) e 2) acima. Esse fato indica que essas exigências nas Tomadas de Preços foram colocadas no edital com o intuito de cercear a participação de mais empresas.

A falta de competição fica claro ao se verificar que nas quatro licitações listadas acima, o percentual de desconto foi de apenas 0,4%, e nas tomadas de preços apenas duas empresas participaram, o que confirma que houve restrições ao caráter competitivo conforme exposto nos itens 1) a 4) acima.

Com isso, nota-se que a cobrança, por parte da Prefeitura de Rio Negro/MS, de valor excessivo pelo fornecimento do edital da TP nº 004/2007, agregada às exigências indevidas de 03 documentos de habilitação (comprovante de recolhimento da taxa do edital, atestado de visita técnica e Certidão Negativa de Violação dos Direitos do Consumidor) configuram-se cláusulas exorbitantes, sem qualquer fundamento legal, inclusive já rechaçadas pelo Tribunal de Contas da União, que, conjuntamente com a ausência de publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação, podem ter restringido a participação de possíveis licitantes interessadas, haja vista o comparecimento apenas duas para participar do, afrontando, assim, o disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

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

#### **Destaques nossos**

##### **b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação da Prefeitura Municipal de Rio Negro sobre esta constatação.

##### **c) Análise do Controle Interno:**

Não se aplica.

##### **d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação a irregularidades na aplicação de recursos públicos federais destinados à execução de obras, especificamente sobre a Tomada de Preços nº 04/2007, cujo objeto é a pavimentação asfáltica e drenagem em ruas do município de Rio Negro/MS, constatou-se restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório.

#### **2.2.1.4**

##### **Situação Verificada**

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia

Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Pùblico Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

## CONSTATAÇÃO

Sobrepreço no valor total de R\$ 12.767,19 no Contrato 019/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. maio de 2007).

### a) Fato:

Conforme verificação in loco, no dia 13/02/2014, constatamos que a execução das obras objeto do ajuste encontra-se paralisada. Foram realizadas três medições do empreendimento, referentes ao período de 04 de julho a 31 de agosto de 2008, no valor total de R\$ 47.258,75 (31,88% do total contratado). Do valor medido, foram pagos apenas R\$ 30.142,02 referente à primeira e segunda medições.

Com base em uma amostra de 76,02% dos preços contratados e adotando um BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) de 30% (adotamos esse valor pelo princípio da prudência, tendo em vista que 30% é o valor máximo normalmente utilizados nas obras em geral e, não consta o valor adotado pela Prefeitura e/ou pela empresa na proposta apresentada), foi realizada comparação com os preços constantes da Planilha SINAPI, tendo como referência o mês de maio de 2007, mesmo período da abertura de envelopes da licitação. Dessa comparação, constatamos que existem preços contratados em valores superiores a mediana do SINAPI, que proporcionaram um sobrepreço total de R\$ 12.767,19, conforme tabela a seguir:

Cód. da Licit.	Qt. Lic.	Preço Lic. (R\$)	Código SINAPI	Descrição	Unid.	Unit. SINAPI (R\$)	Total SINAPI c/ BDI (R\$)	Total Licitado (R\$)	Sobrepreço (R\$)
3.1	474,09	10,20	23406/1	Escavação mecânica de vala em mat. de 1ª cat.	m <sup>3</sup>	3,63	1.469,21	4.835,71	2.598,49
3.2	235,65	7,25	11509/1	Regul. e apiloamento manual de fundo de vala.	m <sup>2</sup>	1,33	407,44	2.225,17	1.694,51
3.5	118,00	37,40	31552	GSTC D=0,40m, PB, C-1	m	24,80	3.739,84	4.413,20	608,88
3.6	177,10	67,92	31553	GSTC D=0,60m, PB, C-1	m	46,66	7.220,73	12.028,63	1.286,10
4.2.5	2.933,22	22,75	31436	Imprimação de base (CM-30)	m <sup>2</sup>	0,39	2.120,20	8.066,36	6.579,21

Sobrepreço Total	12.767,19
------------------	-----------

Ressalta-se que, em decorrência da ausência da apresentação da composição dos custos unitários, por parte da empresa contratada (em afronta ao art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93), adotou-se como critério de comparação a descrição exata dos serviços contratados pela Prefeitura, em comparativo com a descrição dos serviços constantes da Planilha SINAPI.

Desse modo, constata-se aqui a infração ao art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, haja vista que os membros da Comissão de Licitação responsáveis pela análise de preços, não verificaram a disparidade de alguns preços unitários em relação aos preços de mercado.

Em agravo, tem-se que até mesmo a planilha orçamentária da própria Prefeitura orçava os mesmos itens com sobrepreço e com valores ligeiramente superiores (na casa de centavos) aos cotados pela empresa vencedora, ou seja, os preços acima do valor de mercado já eram de prévio conhecimento dos membros da Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS.

Destaca-se que, por se tratar de contrato de repasse, onde a execução é através de repasse de recursos federais, seria obrigatório o cumprimento pelo recebedor dos recursos (Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS), e a análise pela Entidade Mandatária da União, dos preços constantes do SINAPI, como dispõe o art. 115 da Lei Federal Nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006:

*"Art. 115. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet."*

Ademais, julga-se importante registrar ainda que não foram verificadas condições especiais que justifiquem tal majoração de preços, que resultou no sobrepreço indicado de R\$ 12.767,19, com consequente superfaturamento de R\$ 4.358,96, em decorrência de pagamentos indevidos, a preços superiores aos de mercado (Boletim de medição nº 01 e nº 02).

**b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação da Prefeitura Municipal de Rio Negro sobre esta constatação.

**c) Análise do Controle Interno:**

Não se aplica.

**d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação a irregularidades na aplicação de recursos públicos federais destinados à execução de obras, especificamente sobre a Tomada de Preços nº 04/2007, cujo objeto é a pavimentação asfáltica e drenagem em ruas do município de Rio Negro/MS, constatou-se restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório.

<b>Objeto Examinado:</b>	
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte.	
<b>Agente Executor Local:</b>	03.501.558/0001-49 PREFEITURA MUNICIPAL - GABINETE DO PREFEITO

<b>Montante de Recursos Financeiros Aplicados:</b>	R\$ 97.500,00
<b>Ordem de Serviço:</b>	201314750
<b>Forma de Transferência:</b>	572482 Contrato de Repasse

### 2.2.1.5

#### Situação Verificada

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

## CONSTATAÇÃO

Fracionamento de despesas: utilização de modalidade de licitação indevida.

#### a) Fato:

O presente trabalho tem como escopo a verificação da execução do objeto do Contrato de Repasse nº 0194634-38/2006, no valor de R\$ 102.408,03 (R\$ 97.500,00 – recursos federais + R\$ 4.908,03 – contrapartida), celebrado em 30/10/2006 entre a Prefeitura de Rio Negro/MS e o Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa Econômica Federal – CEF, para a execução de: 1.344,69m<sup>2</sup> de pavimentação e 229,10m de micro drenagem de águas pluviais na Rua Santo Antônio.

A Prefeitura de Rio Negro/MS instaurou em 01/03/2007 o processo administrativo nº 017/2007, que deu origem à Carta Convite nº 011/2007, cujo orçamento estimado foi de R\$ 91.143,14.

Nas análises desse Contrato de Repasse foram verificados os volumes de processos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal e o Processo Administrativo nº 017/2007 da Prefeitura Municipal de Rio Negro. Todos esses volumes de processos disponibilizados não continham numeração de página, o que facilita sobremaneira a retirada e colocação de documentos nos mesmos.

Receberam convite para participar da licitação as empresas Intercola Transportes Terraplenagem e Construções Ltda. (CNPJ 16.044.786/0001-89), Pactual Construções Ltda. (CNPJ 01.108.185/0001-15) e Locapavi Locação Pavimentação e Terraplanagem Ltda. (CNPJ 00.913.361/0001-29). A Empresa Intercola Transportes Terraplanagem Construções Ltda. sagrou-se vencedora do certame com a proposta de no valor de R\$ 90.803,25. O contrato nº 016/2007 foi celebrado em 19/04/2007. Os procedimentos adotados na instrução do processo administrativo nº 017/2007 (fase interna da licitação) e durante a sessão de julgamento das propostas (fase externa) foram conduzidos pela Comissão Permanente de Licitação - CPL designada formalmente pelo Decreto Municipal nº 001, de 03/01/2007.

Além desse contrato de repasse, mais três contratos de repasses similares foram analisados pela equipe de fiscalização. Todos eles se referem ao mesmo programa/ação e todos gerenciados Pela Caixa Econômica Federal. Ao analisarmos as diversas licitações de pavimentação asfáltica realizadas com recursos repassados por esses contratos de repasse, verificamos que as mesmas tiveram suas licitações abertas e julgadas quase que simultaneamente. Essas quatro licitações se referem aos seguintes contratos de repasse:

1) Contrato de Repasse 0194.634-38/2006/Ministério das Cidades/Caixa (SIAFI 572480).

O objeto do Contrato de Repasse é a execução de 2.317,73m<sup>2</sup> de pavimentação asfáltica na Rua Arthur Alves Pereira e Travessa do Mercado e 247,62m de micro drenagem de águas pluviais na Rua Arthur Alves Pereira, no município de Rio Negro/MS, no valor de R\$ 143.386,86 (R\$ 136.500,00 – recursos federais + R\$ 6.886,86 – contrapartida). Para a escolha da empreiteira que estava realizando a obra, a Prefeitura Municipal realizou a Carta Convite nº 12/2007.

2) Contrato de Repasse 0194.635-43/2006/Ministério das Cidades/Caixa (SIAFI 572481).

O objeto do Contrato de Repasse é a execução de 4.323,31m<sup>2</sup> de pavimentação asfáltica nas Ruas Espírito Santo e Cantareira e na Avenida Antônio Coelho Neto e 235,04 m de micro drenagem de águas pluviais na Rua Espírito Santo, no município de Rio Negro/MS, no valor de R\$ 184.758,64 (R\$ 175.500,00 – recursos federais + R\$ 9.258,64 – contrapartida). Para a escolha da empreiteira que estava realizando a obra, a Prefeitura Municipal realizou a Tomada de Preços nº 05/2007.

3) Contrato de Repasse 0194.636-58/2006/Ministério das Cidades/Caixa (SIAFI 572482), contrato de repasse a que se refere essa constatação.

O objeto do Contrato de Repasse é a execução de 1.344,69m<sup>2</sup> de pavimentação asfáltica e 224,10m de micro drenagem de águas pluviais na Rua Santo Antônio, no município de Rio Negro/MS, no valor de R\$ 102.408,03 (R\$ 97.500,00 – recursos federais + R\$ 4.908,03 – contrapartida). Para a escolha da empreiteira que estava realizando a obra, a Prefeitura Municipal realizou a Carta Convite nº 11/2007.

4) Contrato de Repasse 0195.938-34/2006/Ministério das Cidades/Caixa (SIAFI 572492).

O objeto do Contrato de Repasse é a execução de 2.981,59m<sup>2</sup> de pavimentação asfáltica na Rua Pernambuco e na Avenida Antônio Coelho Neto e 295,10 m de micro drenagem de águas pluviais na Avenida Antônio Coelho Neto, no município de Rio Negro/MS, no valor de R\$ 153.654,62 (R\$ 146.250,00 – recursos federais + R\$ 7.404,62 – contrapartida). Para a escolha da empreiteira que estava realizando a obra, a Prefeitura Municipal realizou a Tomada de Preços nº 04/2007.

Abaixo, apresentamos, resumidamente, informações preliminares das contratações:

Contrato de Repasse	Licitação	Data do Aviso do Edital	Data da Abertura
0194.634-38	Carta Convite 12/2007	04/04/2007	16/04/2007
0194.635-43	Tomada de Preços 05/2007	04/04/2007	07/05/2007
0194.636-58	Carta Convite 11/2007	04/04/2007	16/04/2007
0195.938-34	Tomada de Preços 04/2007	04/04/2007	07/05/2007

Ao analisarmos a documentação constante dos processos licitatórios, licitações na modalidade “Tomada de Preços” números 04/2007 e 05/2007 e licitações na modalidade “Carta Convite” números 11/2007 e 12/2007, identificamos que houve limitação ao caráter competitivo ao se fracionar a despesa para adequação em modalidade de licitação menor que modalidade pertinente ao todo nas duas cartas convites realizadas.

Ao analisarmos as quatro licitações, constatamos que os valores licitados totalizam o montante de

R\$ 559.570,10, valor incompatível com a modalidade de licitação pertinente ao todo nas duas cartas convites.

Licitação	Valor Contrato de Repasse (R\$)	Valor Licitado (R\$)	Valor Homologado (R\$)	Data do Aviso do Edital
TP 04/2007	153.654,62	148.888,99	148.257,62	04/04/2007
TP 05/2007	184.758,64	184.356,17	183.835,23	04/04/2007
CC 11/2007	102.408,03	91.143,14	90.803,25	04/04/2007
CC 12/2007	143.386,86	137.185,31	136.674,00	04/04/2007
<b>TOTAL</b>	<b>584.208,86</b>	<b>561.573,61</b>	<b>559.570,10</b>	

A Lei n.º 8.666, de 1993, em seu art. 23, § 5º, veda o fracionamento de despesa. O fracionamento se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou, para efetuar contratação direta. Em outras palavras, é vedada a utilização de modalidade inferior de licitação quando o somatório do valor a ser licitado caracterizar modalidade superior. Logo, não é lícita a realização de duas cartas convites, juntos com outras duas “tomada de preços”, para a realização de quatro obras no mesmo local, fracionando a despesa total prevista em várias despesas menores que conduziram as duas licitações para modalidade de licitação inferior, como ocorreu nas duas cartas convites citadas acima, onde o somatório das cartas convites e tomada de preços realizadas ultrapassou o valor determinado pela Lei 8.666/93, que é de R\$ 150.000,00, para a realização de licitação na modalidade “Carta Convite”.

No mesmo sentido são as deliberações do Tribunal de Contas da União, a exemplo dos Acórdãos:

Acórdão 1386/2005 Segunda Câmara.

*“Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições frequentes dos mesmos produtos ou realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os inciso I e II do 202 de 215 art. 24 da Lei 8.666/1993.”*

Acórdão 2528/2003 Primeira Câmara.

*“Evite o fracionamento de despesas como mecanismo de fuga à modalidade de licitação adequada (art. 23, § 5º).”*

Com efeito, o fracionamento em várias licitações é permitido pela Lei Federal 8.666/93, no entanto, a modalidade pertinente ao todo deve ser mantida, conforme prevê o Art. 23, parágrafos 1º, 2º e 5º, a saber:

*“§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da*

*competitividade sem perda da economia de escala.*

*§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.*

...

*§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço." (grifo nosso)*

Tal fato se dá porque modalidades mais complexas ampliam a competição, como por exemplo:

- na licitação na modalidade "Convite", não é exigida a publicação do aviso do edital em nenhum jornal e, no entanto, já na "Tomada de Preços", o aviso do edital é publicado em vários jornais e diários oficiais;
- no Convite o lapso de tempo obrigatório entre a data do recebimento do convite e a abertura dos envelopes é de apenas cinco dias úteis, já na Tomada de Preços a data da publicação do aviso do edital e a abertura dos envelopes é de quinze, etc.

Ressalta-se que não há que se falar em obras de natureza distintas nas quatro contratações conduzidas pela Prefeitura de Rio Negro/MS, uma vez que estas tratam do mesmo tipo de serviço (pavimentação asfáltica e drenagem), em locais próximos, na mesma cidade (Município de Rio Negro/MS) e, por fim, realizadas ao mesmo tempo (todos os avisos dos editais tem data de 04/04/2007), ou seja, são obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sendo necessário a realização de licitações na modalidade Tomada de Preços para as contratações realizadas.

Dessa forma, a Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS, ao realizar duas contratações na modalidade de licitação menor do que a prevista - "Convite", ao invés da "Tomada de Preços" - limitou a competição e diminuiu a quantidade de licitantes que poderiam participar do certame.

**b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação da Prefeitura Municipal de Rio Negro sobre esta constatação.

**c) Análise do Controle Interno:**

Não se aplica.

**d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação a irregularidades na aplicação de recursos públicos federais destinados à execução de obras, especificamente sobre a Carta Convite nº 011/2007, cujo objeto é a pavimentação asfáltica e drenagem em ruas do município de Rio Negro/MS, constatou-se restrições à competitividade do certame, com fracionamento de despesas para a utilização de modalidade de licitação indevida.

## Situação Verificada

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Pùblico Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

## CONSTATAÇÃO

Sobrepreço no valor total de R\$ 8.246,19 no Contrato 016/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. abril de 2007).

### a) Fato:

Conforme verificação in loco, no dia 13/02/2014, constatamos que a execução das obras objeto do ajuste encontra-se paralisada. Foram realizadas três medições do empreendimento, referentes ao período de 04 de julho a 31 de agosto de 2007, no valor total de R\$ 37.611,35 (41,42% do total contratado). Do valor medido, foram pagos apenas R\$ 20.149,05 referente a primeira medição e parte da segunda medição.

Com base em uma amostra de 74,63% dos preços contratados e adotando um BDI (Benefícios e

Despesas Indiretas) de 30% (adotamos esse valor pelo princípio da prudência, tendo em vista que 30% é o valor máximo normalmente utilizados nas obras em geral e, não consta o valor adotado pela Prefeitura e/ou pela empresa na proposta apresentada), foi realizada comparação com os preços constantes da Planilha SINAPI, tendo como referência o mês de abril de 2007, mesmo período da abertura de envelopes da licitação. Dessa comparação, constatamos que existem preços contratados em valores superiores a mediana do SINAPI, que proporcionaram um sobrepreço total de R\$ 8.246,19, conforme tabela a seguir:

Cód. da Licit.	Qt. Lic.	Preço Lic. (R\$)	Código SINAPI	Descrição	Unid.	Unit. SINAPI (R\$)	Total SINAPI c/ (R\$)	Total BDI (R\$)	Total Licitado (R\$)	Sobrepreço (R\$)
3.1	394,28	10,23	23406/1	Escavação mecânica de vala em mat. de 1ª cat.	m <sup>3</sup>	3,62	1.855,48	4.033,48	2.178,00	
3.2	248,52	7,28	11509/1	Regul. e apiloamento manual de fundo de vala.	m <sup>2</sup>	1,30	420,00	1.809,23	1.389,23	
3.5	66	37,4	31.552,00	GSTC PB, C-1 D=0,40m,	m	24,79	2.126,98	2.468,40	341,42	

3.6	163,1	67,92	31.553,00	GSTC D=0,60m, PB, C-1	m	46,65	9.891,20	11.077,75	1.186,55
4.2.5	1344,7	2,75	31.436,00	Imprimação de base (CM-30)	m <sup>2</sup>	0,39	681,76	3.697,93	3.016,16
4.3.1	351,12	18,74	11519/1	Meio fio com sarjeta, concreto m fck 13,5Mpa.		14,12	6.445,16	6.579,99	134,83
Sobrepreço Total									8.246,19

Ressalta-se que, em decorrência da ausência da apresentação da composição dos custos unitários, por parte da empresa contratada (em afronta ao art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93), adotou-se como critério de comparação a descrição exata dos serviços contratados pela Prefeitura, em comparativo com a descrição dos serviços constantes da Planilha SINAPI.

Desse modo, constata-se aqui a infração ao art. 43, IV, da Lei n.º 8.666/93, haja vista que os membros da Comissão de Licitação responsáveis pela análise de preços, não verificaram a disparidade de alguns preços unitários em relação aos preços de mercado.

Em agravo, tem-se que até mesmo a planilha orçamentária da própria Prefeitura orçava os mesmos itens com sobrepreço e com valores ligeiramente superiores (na casa de centavos) aos cotados pela empresa vencedora, ou seja, os preços acima do valor de mercado já eram de prévio conhecimento dos membros da Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS.

Destaca-se que, por se tratar de contrato de repasse, onde a execução é através de repasse de recursos federais, seria obrigatório o cumprimento pelo recebedor dos recursos (Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS), e a análise pela Entidade Mandatária da União, dos preços constantes do SINAPI, como dispõe o art. 115 da Lei Federal Nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006:

*"Art. 115. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet."*

Ademais, julga-se importante registrar ainda que não foram verificadas condições especiais que justifiquem tal majoração de preços, que resultou no sobrepreço indicado de R\$ 8.246,19, com consequente superfaturamento em decorrência de pagamentos indevidos, a preços superiores aos de mercado (Boletim de Medição nº 01 e parte do Boletim de Medição nº 02).

#### **b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação da Prefeitura Municipal de Rio Negro sobre esta constatação.

#### **c) Análise do Controle Interno:**

Não se aplica.

#### **d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação a irregularidades na aplicação de recursos públicos federais destinados à execução de

obras, especificamente sobre a Carta Convite nº 011/2007, cujo objeto é a pavimentação asfáltica e drenagem em ruas do município de Rio Negro/MS, constatou-se sobrepreço de R\$ 8.246,19.

<b>Objeto Examinado:</b>	
Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte.	
<b>Agente Executor Local:</b>	03.501.558/0001-49 PREFEITURA MUNICIPAL - GABINETE DO PREFEITO
<b>Montante de Recursos Financeiros Aplicados:</b>	R\$ 136.500,00
<b>Ordem de Serviço:</b>	201314751
<b>Forma de Transferência:</b>	572480 Contrato de Repasse

#### 2.2.1.7

##### Situação Verificada

Apurar supostas irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados ao município de Rio Negro/MS em diversas áreas, dentre elas, verbas destinadas à Educação e execução de obras, conforme demanda apresentada a esta Controladoria e solicitação do Departamento de Polícia Federal, visando subsidiar o Inquérito Policial nº 0361/2012-4 e do Ministério Público Federal, visando instruir o Inquérito Civil nº 1.21.006.000029/2013-89.

## CONSTATAÇÃO

Sobrepreço no valor total de R\$ 9.927,21 no Contrato 017/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. abril de 2007).

### a) Fato:

O presente trabalho tem como escopo a verificação da execução do objeto do Contrato de Repasse nº 0194634-38/2006, no valor de R\$ 143.386,86 (R\$ 136.500,00 – recursos federais + R\$ 6.886,86 – contrapartida), celebrado em 30/10/2006 entre a Prefeitura de Rio Negro/MS e o Ministério das Cidades, com interveniência da Caixa Econômica Federal – CEF, para a execução de: 2.317,73m<sup>2</sup> de pavimentação asfáltica na Rua Arthur Alves Pereira e Travessa do Mercado e 247,62m de micro drenagem de águas pluviais na Rua Arthur Alves Pereira.

A Prefeitura de Rio Negro/MS instaurou em 26/03/2007 o processo administrativo nº 018/2007, que deu origem à Carta Convite nº 012/2007, cujo orçamento estimado foi de R\$ 137.185,31.

Nas análises desse Contrato de Repasse foram verificados os volumes de processos disponibilizados pela Caixa Econômica Federal e o Processo Administrativo nº 018/2007 da Prefeitura Municipal de Rio Negro. Todos esses volumes de processos disponibilizados não continham numeração de página, o que facilita sobremaneira a retirada e colocação de documentos nos mesmos.

Receberam convite para participar da licitação as empresas Intercola Transportes Terraplenagem e Construções Ltda. (CNPJ 16.044.786/0001-89), Pactual Construções Ltda. (CNPJ 01.108.185/0001-15) e Locapavi Locação Pavimentação e Terraplanagem Ltda. (CNPJ 00.913.361/0001-29). A Empresa Intercola Transportes Terraplenagem Construções Ltda. sagrou-se vencedora do certame com a proposta de no valor de R\$ 136.674,00. O contrato nº 017/2007 foi celebrado em 19/04/2007. Os procedimentos adotados na instrução do processo administrativo nº

018/2007 (fase interna da licitação) e durante a sessão de julgamento das propostas (fase externa) foram conduzidos pela Comissão Permanente de Licitação - CPL designada formalmente pelo Decreto Municipal nº 001, de 03/01/2007.

Conforme verificação in loco, no dia 13/02/2014, constatamos que a execução das obras objeto do ajuste encontra-se paralisada. Foram realizadas três medições do empreendimento, referentes ao período de 04 de julho a 31 de agosto de 2007, no valor total de R\$ 43.995,19 (32,19% do total contratado). Do valor medido, foram pagos apenas R\$ 28.143,22 referente a primeira medição e parte da segunda medição.

Com base em uma amostra de 76,44% dos preços contratados e adotando um BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) de 30% (adotamos esse valor pelo princípio da prudência, tendo em vista que 30% é o valor máximo normalmente utilizados nas obras em geral e, não consta o valor adotado pela Prefeitura e/ou pela empresa na proposta apresentada), foi realizada comparação com os preços constantes da Planilha SINAPI, tendo como referência o mês de abril de 2007, mesmo período da abertura de envelopes da licitação. Dessa comparação, constatamos que existem preços contratados em valores superiores a mediana do SINAPI, que proporcionaram um sobrepreço total de R\$ 9.927,21, conforme tabela a seguir:

Cód. da Licit.	Qt. Lic.	Preço Lic. (R\$)	Código SINAPI	Descrição	Unid.	Unit. SINAPI (R\$)	Total SINAPI c/ BDI (R\$)	Total Licitado (R\$)	Sobrepreço (R\$)
3.1	435,2	10,22	23406/1	Escavação mecânica de vala em mat. de 1ª cat.	m <sup>3</sup>	3,62	2.048,05	4.447,74	2.399,69
3.2	257,14	7,25	11509/1	Regul. e apiloamento manual de fundo de vala.	m <sup>2</sup>	1,30	434,57	1.864,27	1.429,70
3.5	100	37,40	31552	GSTC D=0,40m, PB, C-1	m	24,79	3.222,70	3.740,00	517,30
4.2.5	2.317,66	2,78	31436	Imprimação base (CM-30)	m <sup>2</sup>	0,39	1.175,05	6.443,09	5.268,04
4.3.1	620	18,86	11519/1	Meio fio com sarjeta, concreto fck 13,5Mpa.	m	14,12	11.380,72	11.693,20	312,48
Sobrepreço Total								9.927,21	

Ressalta-se que, em decorrência da ausência da apresentação da composição dos custos unitários, por parte da empresa contratada (em afronta ao art. 7º, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93), adotou-se como critério de comparação a descrição exata dos serviços contratados pela Prefeitura, em comparativo com a descrição dos serviços constantes da Planilha SINAPI.

Desse modo, constata-se aqui a infração ao art. 43, IV, da Lei n.º 8.666/93, haja vista que os

membros da Comissão de Licitação responsáveis pela análise de preços, não verificaram a disparidade de alguns preços unitários em relação aos preços de mercado.

Em agravo, tem-se que até mesmo a planilha orçamentária da própria Prefeitura orçava os mesmos itens com sobrepreço e com valores ligeiramente superiores (na casa de centavos) aos cotados pela empresa vencedora, ou seja, os preços acima do valor de mercado já eram de prévio conhecimento dos membros da Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS.

Destaca-se que, por se tratar de contrato de repasse, onde a execução é através de repasse de recursos federais, seria obrigatório o cumprimento pelo recebedor dos recursos (Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS), e a análise pela Entidade Mandatária da União, dos preços constantes do SINAPI, como dispõe o art. 115 da Lei Federal Nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006:

*"Art. 115. Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos Orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet."*

Ademais, julga-se importante registrar ainda que não foram verificadas condições especiais que justifiquem tal majoração de preços, que resultou no sobrepreço indicado de R\$ 9.927,21, com consequente superfaturamento em decorrência de pagamentos indevidos, a preços superiores aos de mercado (Boletim de Medição nº 01 e parte do Boletim de Medição nº 02).

**b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Não houve manifestação da Prefeitura Municipal de Rio Negro sobre esta constatação.

**c) Análise do Controle Interno:**

Não se aplica.

**d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Em relação a irregularidades na aplicação de recursos públicos federais destinados à execução de obras, especificamente sobre a Carta Convite nº 012/2007, cujo objeto é a pavimentação asfáltica e drenagem em ruas do município de Rio Negro/MS, constatou-se sobrepreço de R\$ 9.927,21.

### **3. CONCLUSÃO**

3.1 Sobre os fatos e situações apontados à CGU, são procedentes as irregularidades listadas a seguir, que correspondem a cerca de R\$ 119.981,88, de um montante fiscalizado de R\$ 792.826,03, conforme demonstrado no corpo do relatório.

**3.1.1) Falhas com dano ao erário**

Item 2.1.2.1  
Educação Básica

Pagamentos de despesas no valor de R\$ 74.782,70 sem comprovação de vínculo com o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE.

**Item 2.2.1.2**

Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

Sobrepreço no valor total de R\$ 14.258,59 no Contrato 020/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. maio de 2007).

**Item 2.2.1.4**

Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

Sobrepreço no valor total de R\$ 12.767,19 no Contrato 019/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. maio de 2007).

**Item 2.2.1.6**

Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

Sobrepreço no valor total de R\$ 8.246,19 no Contrato 016/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. abril de 2007).

**Item 2.2.1.7**

Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

Sobrepreço no valor total de R\$ 9.927,21 no Contrato 017/2007, em comparação com os valores praticados na Planilha SINAPI (Ref. abril de 2007).

**3.1.2) Falhas sem dano ao erário**

**Item 2.1.1.1**

Educação Básica

Não realização de processo licitatório para aquisição de pães e carne bovina no âmbito do PNAE.

**Item 2.1.2.2**

Educação Básica

Não realização de processo licitatório para aquisição de peças e pneus no âmbito do PNATE.

**Item 2.1.2.3**

Educação Básica

Inabilitação indevida de licitante na realização do processo licitatório Concorrência nº 01/2012 para a prestação de serviço de transporte escolar.

**Item 2.2.1.1**

Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

Restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório da Tomada de Preços n° 005/2007.

Item 2.2.1.3

Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

Restrições à competitividade do certame, com inclusão de cláusulas sem amparo legal no edital licitatório da Tomada de Preços n° 004/2007.

Item 2.2.1.5

Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte

Fracionamento de despesas: utilização de modalidade de licitação indevida.

Campo Grande/MS, 3 de setembro de 2014

---

Chefe