

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V05º
Ciclo

Número do Relatório: 201800713

Sumário Executivo Ubajara/CE

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Ubajara/CE, relacionadas a área de educação, saúde, desenvolvimento social, infraestrutura e turismo em decorrência do 05º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais, no Município de Ubajara/CE, sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 12 a 16 de março de 2018.

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

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU.

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

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	31787
Índice de Pobreza:	50,43
PIB per Capita:	4.957,24
Eleitores:	21505
Área:	421

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	1	1.280.586,64
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		1	1.280.586,64
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	816.000,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	816.000,00
MINISTERIO DAS CIDADES	Planejamento Urbano	2	1.813.919,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		2	1.813.919,00
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	1	975.000,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO		1	975.000,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		5	4.885.505,64

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10 de setembro de 2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos

pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Ubajara/CE, no âmbito do 05º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, constataram-se falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, no que diz respeito a recursos da área de educação, especificamente no Programa/Ação de Governo “2080 - Educação de Qualidade para Todos/0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica”.

Estão listadas abaixo as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade do Programa/Ação executado na esfera local.

Dentre as falhas, destacam-se, além da ausência de apresentação da documentação de despesa e da relação dos veículos contratados para o transporte escolar nos exercícios 2015 e 2016, fatos e situações impróprias ocorridas nos certames licitatórios para contratação dos serviços de transporte escolar no município de Ubajara, tais como a restrição de participação de pessoas físicas nessas licitações e exigências nos editais de processos licitatórios de registro das empresas licitantes e de responsável técnico no Conselho Regional de Administração – CRA e de apresentação da declaração de adimplência junto ao município de Ubajara.

Nos exercícios de 2017 e 2018 ocorreu a subcontratação sistemática de cem por cento (100%) da prestação de serviço de transporte escolar do município de Ubajara, prática, essa, que, por si só, caracteriza afronta às disposições contidas na Lei de Licitações, e que resultou em sobrepreço nos valores pagos pelo município de Ubajara, com prejuízo potencial no valor de R\$ 460.401,65.

Verificou-se, também, que os veículos terceirizados no transporte escolar encontravam-se em desacordo com as normas de trânsito e com data de fabricação avançada e que os veículos pertencentes ao Município utilizados para o transporte escolar estavam em péssimo estado de conservação e segurança para os alunos.

Sobre a área de saúde, a fiscalização sobre a construção das Unidades Básicas de Saúde – UBS nos bairros de Domício Pereira e Monte Castelo em Ubajara identificou a ocorrência de direcionamento/favorecimento e de restrição à competitividade nos respectivos procedimentos licitatórios.

Na área de infraestrutura, constatou-se que a obra de pavimentação de diversas ruas nos bairros Grijalva e Centro, na sede, no distrito de Nova Veneza e no sítio Pitanga, no valor de R\$ 1.008.000,00, encontra-se atrasada. A ordem de início dos serviços da obra data de 8 de maio de 2015, com previsão de execução em 120 dias, tendo sido pagos apenas R\$ 372.617,17 até o momento, o que corresponde a apenas 36,9% do total das obras. Verificou-se, ainda,

restrição à competitividade no respectivo processo licitatório e também no processo licitatório relativo às obras de pavimentação de ruas no bairro de Domício Pereira, na sede, no bairro de Furnalhão no distrito de Araticum e trecho do sítio Sabiá ao Sítio Paus Altos, no valor R\$ 805.919,00.

A fiscalização da obra de construção do mercado público de Ubajara/CE, no valor de R\$ 1.004.266,17, identificou que a obra se encontra em estado de abandono. Do valor total foram pagos apenas R\$ 274.120,81, o que equivale a 26% do valor contratado. O início da execução dos serviços se deu em 19 de julho de 2012, com previsão de 240 dias para a execução, porém, em 14 de outubro de 2015 houve a rescisão do respectivo contrato pela Prefeitura Municipal de Ubajara devido à paralização dos serviços por um longo período de tempo ocasionada pelo embargo da obra pela justiça devido ao processo jurídico de desapropriação do terreno.

Ordem de Serviço: 201800421

Município/UF: Ubajara/CE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE UBAJARA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.280.586,64

1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados de ações de controle do 5º Programa de Fiscalização de Municípios, tendo como objeto a avaliação da contratação e prestação dos serviços de transporte escolar na cidade de Ubajara/CE.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a contratação e prestação dos serviços de transporte escolar no Município.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/03/2018 a 16/03/2018 sobre a aplicação de recursos federais dos Programas 2080 – Educação de Qualidade para todos: Ação 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica que totalizaram R\$ 1.280.586,64.

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

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10/09/2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de

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

2.2.1. Ausência de apresentação dos documentos dos veículos contratados para o transporte escolar nos exercícios 2015 e 2016.

Fato

Foi solicitado, por meio do Ofício nº 4240/2018/NAC2/CE/Regional/CE-CGU, de 08/03/2018, os documentos dos veículos contratados para a realização do transporte escolar nos exercícios 2015 e 2016. Ocorre que a referida documentação não foi apresentada e, conforme Declaração do Secretário Municipal de Educação, datada de 15/03/2018, a documentação solicitada pela CGU/CE não foi repassada pela Administração anterior (2013 a 2016) por ocasião da transição do Governo Municipal de Ubajara, ocorrida no final de dezembro/2016. Vale ressaltar que os processos de pagamento e os processos licitatórios referentes ao transporte escolar foram apresentados a esta equipe de fiscalização.

Este fato impediu que fossem realizadas as devidas análises acerca da idade e tipo dos veículos terceirizados utilizados para a prestação dos serviços de transporte escolar ocorridos nos exercícios 2015 e 2016.

2.2.2. Restrição de participação de pessoas físicas em licitações de transporte escolar em Ubajara.

Fato

Da análise realizada nos processos licitatórios realizados no período de 2015 a 2017, para a contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Ubajara, foi verificado que houve restrição à participação de pessoas físicas nos procedimentos licitatórios, conforme descrito a seguir:

a) Pregão Presencial Nº 008/2015 e Pregão Presencial Nº 01.065/2017:

Da análise dos editais dos referidos pregões, foi constatado que houve direcionamento para participação somente de pessoas jurídicas, conforme observado nas suas cláusulas que tratam da participação, do credenciamento, da apresentação de documentos e da habilitação.

b) Pregão Nº 01.008/2017:

Em que pese a existência da cláusula 2.1 permitindo a concorrência de pessoas físicas, no Preâmbulo do seu edital consta o seguinte:

“Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DESTINADO AO PROGRAMA DO TRANSPORTE ESCOLAR DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO DOMUNICÍPIO DE UBAJARA-CE.”

Ademais, as exigências e condições estabelecidas no referido edital não possibilitam a participação de pessoas físicas, tendo em vista que suas cláusulas quanto ao credenciamento, à proposta e aos documentos de habilitação se dirigem apenas às pessoas jurídicas.

Pelo acima exposto nas, conclui-se que não foi permitida a participação de pessoas físicas, proprietárias de veículos de transporte escolar, interessadas em concorrer ao objeto licitado, contrariando o disposto no inciso I, §1º, do art. 3º, da Lei 8.666/93, o qual não admite a existência de cláusulas nos editais de licitações que limitem o caráter competitivo do procedimento licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018 – Ubajara-CE, de 10 de setembro de 2018, o Município de Ubajara assim se manifestou:

“De início, é válido de destaque o alto índice de participantes sem quaisquer interesses legais nos certames licitatórios, tampouco de sagrar-se vencedores, como é de conhecimento desta egrégia Corte. Neste seguimento, buscando sanar eventuais ocasiões destas, já tramita nesta edilidade providências a serem enviadas ao Ministério Público do município de Ubajara para acompanhamento das sessões licitatórias no desígnio de intimidar ocasionais “aventureiros”.

É bem verdade que tal exigência, muito embora comumente usada pela administração pública, nos mais diversos municípios e unidades federativas, faz-se perfeitamente necessária, não como regra, mas como exceção alternativa para esquivar-se dos aventureiros supramencionados, uma vez que a contratação de pessoa jurídica tenta em maior confiabilidade para um enlace contratual, reduzindo a possibilidade de uma futura inexecução contratual e por conseguinte casuais prejuízos ao transporte escolar do município.

Ademais, ressaltamos que, a efetiva competitividade do certame foi devidamente conquistada com as exigências em pauta, propiciando aos cofres públicos um dos mais vantajosos descontos da região da Ibiapaba, restando manifesto que a restrição para este caso específico não utilizou a sistemática para contemplar um preço benéfico ao município.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada pelo Município não foi considerada satisfatória tendo em vista à existência de diversos proprietários locais de veículos que poderiam concorrer ao certame caso houvesse a permissão para tal. Esses proprietários e motoristas (pessoas físicas), impossibilitados enfim de concorrer, foram subcontratados pelas empresas vencedoras das licitações por um custo inferior ao preço contratado pelo município com essas empresas e assim passaram a ser os efetivos prestadores dos serviços de transporte escolar em Ubajara.

Dessa forma, a participação de pessoas físicas nos certames licitatórios teria trazido a possibilidade de o município ter obtido melhores preços nas licitações para transporte escolar ocorridas, conforme relatado adiante neste relatório.

Portanto, permanece o registro da situação apontada no campo ‘fato’.

2.2.3. Veículos terceirizados no transporte escolar em desacordo com as normas de trânsito.

Fato

Foi realizada análise da relação dos veículos contratados para o transporte escolar, durante os exercícios de 2017 e 2018 e dos respectivos documentos, inclusive da habilitação dos motoristas. Também foram vistoriados 13 veículos no decorrer dos trabalhos de campo da equipe de fiscalização da CGU/CE, que representam 50% da frota contratada atuante em 2018. As irregularidades encontradas estão demonstradas a seguir:

1) Veículos sem cintos de segurança nos assentos e sem a faixa de denominação “Transporte Escolar” na lateral da carroçaria. O uso de cintos de segurança é determinado pelo art. 65 do Código de Trânsito Brasileiro; e a utilização do dístico ESCOLAR é obrigatória de acordo com a Portaria Detran Nº 1310 de 1º de agosto de 2014 em seu art. 3º, inciso II, transcrita a seguir:

“Art. 3º O veículo destinado à condução coletiva de escolares, para fins de circulação nas vias abertas à circulação, deverá atender aos seguintes requisitos”:

II - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com 40 centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, padrão Helvética Bold, em preto, com altura de 20 a 30 centímetros, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas”;





Micro-ônibus KIB-4183 ano 2009:
Ausência do dístico ESCOLAR na lateral do veículo (Ubajara, 15/03/2018)



Ônibus OCJ-8063 ano 2011:
Ausência do dístico ESCOLAR na lateral do veículo (Ubajara, 15/03/2018)



Kombi NHB-2825 ano 2006:
Ausência do dístico ESCOLAR na lateral do veículo (Ubajara, 15/03/2018)



Micro-ônibus LOV-0189 ano 2003:
Ausência do dístico ESCOLAR na lateral do veículo e assentos sem o cinto de segurança
(Ubajara, 15/03/2018)

2) Utilização de veículos terceirizados com data de fabricação avançada, em desobediência à recomendação contida na Norma Técnica - FNDE – 2010, do Manual de Planejamento do Transporte Escolar, a qual recomenda que a idade máxima ideal para todos os veículos da

frota de transporte escolar seja de sete anos. Entretanto, a média de idade de fabricação dos 26 veículos utilizados pelas empresas contratadas é de 15,9 anos, conforme quadro a seguir:

Quadro – Veículos Contratados - Exercício: 2017-2018.

Placa	Tipo	Ano de Fabricação	Idade (anos)
GRJ-8639	Micro-ônibus	1973	45
CNR-4164	Micro-ônibus	1986	32
HWG-0900	Micro-ônibus	1988	30
HVX-2456	Kombi	1999	19
HPD-4245	Ônibus	1999	19
CPG-8249	Ônibus	1999	19
MOO-1330	Micro-ônibus	2000	18
BTO-8795	Ônibus	2000	18
LOV-0189	Ônibus	2003	15
HYP-1511	Micro-ônibus	2003	15
DJB-1880	Ônibus	2003	15
HWV-8322	Micro-ônibus	2003	15
ALB-3074	Micro-ônibus	2003	15
HXF-0212	Ônibus	2004	14
HUO-0154	Ônibus	2004	14
HYR-4869	Kombi	2005	13
ANT-3751	Ônibus	2006	12
NHB-2825	Kombi	2006	12
HYP-7194	Ônibus	2007	11
HXS-4304	Ônibus	2007	11
HYP-3302	Kombi	2007	11
KYL-1235	Ônibus	2008	10
KIB-4183	Ônibus	2009	09
NVC-5870	Ônibus	2010	08
OCJ-8063	Ônibus	2011	07
OFL-2718	Ônibus	2011	07
Média da Idade da Frota			15,9

Fonte: Relação dos veículos contratados para execução do transporte escolar 2017/2018.

Diante do exposto, verifica-se que os veículos utilizados pelas empresas contratadas não estão adequados às normas brasileiras de trânsito que regem a condução de escolares, bem como estão em desacordo com os editais de seus respectivos certames licitatórios que determinam que os veículos utilizados para execução desses serviços deverão preencher os requisitos de segurança contidos no Código Nacional de Trânsito e se adequarem aos requisitos para condução de escolares conforme Capítulo XIII do mesmo Código.

As empresas que prestaram serviços de transporte escolar em 2017 e as empresas em atuação até março/2018, no período dos trabalhos de campo, são as seguintes:

Quadro - Empresas Contratadas para Transporte Escolar (2017 a mar/2018)

Exercício	Empresa	CNPJ	Nº do Processo Licitatório	Valor Homologado (R\$)
2017	J. Júlio de Andrade Júnior - ME	27.841.317/0001-07	01.008/2017 (Pregão Pres.)	308.313,72
	Ordônio Ferreira Fernandes – ME	11.219.085/0001-10		579.337,04

Exercício	Empresa	CNPJ	Nº do Processo Licitatório	Valor Homologado (R\$)
	W. R. Locações. Serv. - ME	18.640.470/0001-85	2017.05.08.01 (Dispensa)	213.130,93
	M. L. Mouta - ME	21.903.952/0001-95	2017.02.06.03 (Dispensa)	604.057,17
2018	Âncora Const. e Loc. - ME	27.841.317/0001-07	01.065/2017 (Pregão Pres.)	2.084.433,65
	Ordônio Ferreira Fernandes – ME	11.219.085/0001-10		639.299,92

Fonte: Processos Licitatórios citados na tabela.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018 – Ubajara-CE, de 10 de setembro de 2018, o Município de Ubajara assim se manifestou:

“Aproveitamos para esclarecer que, todos os veículos terceirizados foram adesivados com faixa de denominação “Transporte Escolar”, na lateral da carroceria, conforme pode ser comprovado pelo “Acervo Fotográfico”, que ora encaminhamos. (DOCS. ANEXOS).

Ressaltamos também que, a Secretaria Municipal de Educação, fez reunião com as Empresas ganhadoras do certame licitatório, e foi solicitado a substituição de todos os veículos utilizados no Transporte Escolar com idade de uso acima de 7 (sete) anos, e que preencham todos os requisitos de segurança contidos no Código Nacional de trânsito.”

Análise do Controle Interno

Apesar da informação de que consta relatório fotográfico com a comprovação da colocação da faixa com o nome “Transporte Escolar”, não foi localizado na mídia enviada para a CGU/CE o referido acervo fotográfico, bem como em relação à idade, ainda carece de comprovação documental a substituição dos veículos com mais de sete anos de fabricação.

Portanto, a situação acima registrada ainda permanece pendente de solução, inclusive a falta de cinto de segurança demonstrada em diversos veículos não foi mencionada na manifestação do Município ora transcrita.

2.2.4. Veículos pertencentes ao Município utilizados para o transporte escolar em péssimo estado de conservação e segurança para os alunos.

Fato

Da inspeção “in loco” dos veículos utilizados no transporte escolar de propriedade do Município de Ubajara, realizada pela equipe de fiscalização da CGU/CE por ocasião dos trabalhos de campo, foi constatada uma situação precária de segurança e conforto oferecida aos alunos, contrariando as normas de trânsito vigentes no Brasil e expondo a comunidade estudantil a riscos de acidentes dentro dos ônibus por falta de manutenção adequada da frota pertencente ao Município de Ubajara. A situação descrita está demonstrada a seguir:



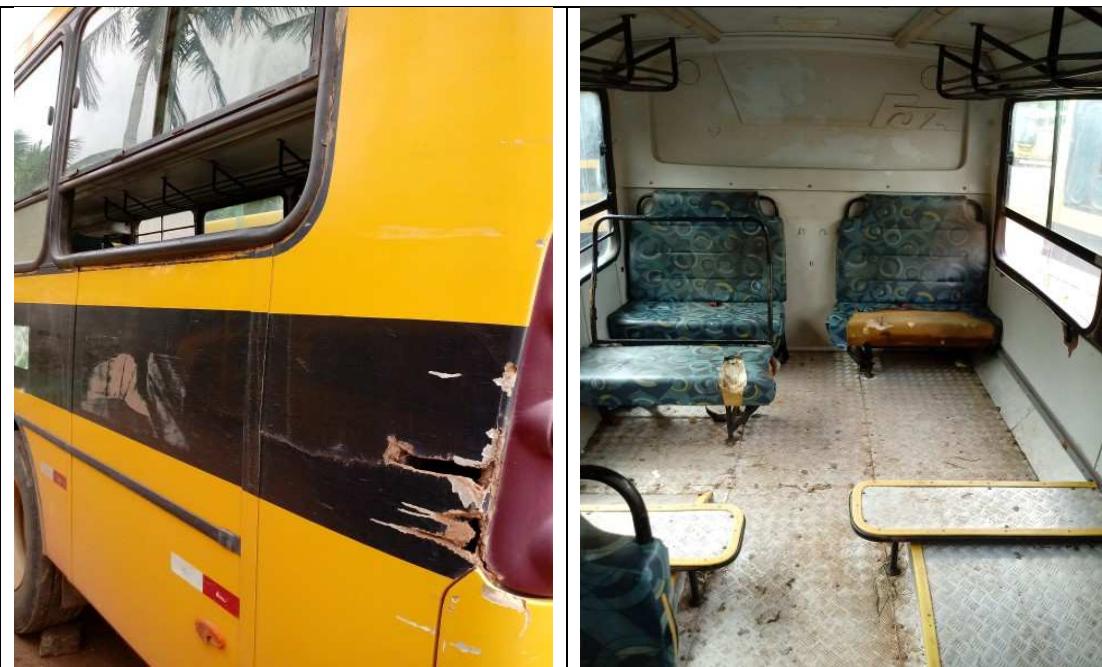
Micro-ônibus, ano 2003, placa OCG-5227:
Para-brisa avariado, segurança comprometida. Assentos em condições precárias de conservação e
segurança (Ubajara, 15/03/2018)



Micro-ônibus, ano 2011, placa OCE-6208:
Bancos em condições precárias, sem forro e sem cintos de segurança. (Ubajara, 15/03/2018)



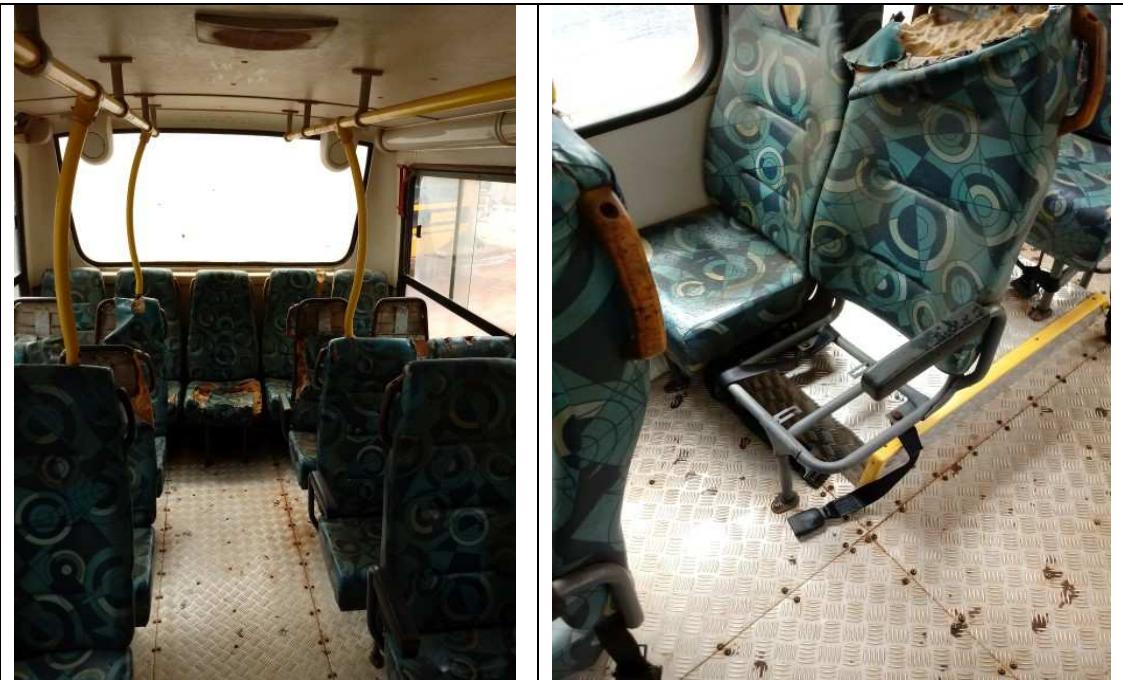
Micro-ônibus, ano 2012, placa OCE-6Q18:
Bancos em condições precárias de conservação e sem cintos de segurança. (Ubajara, 15/03/2018)



Micro-ônibus, ano 2010, placa NRB-9151:
Janela lateral sem o vidro e carroçaria com avarias. Assentos em condições inadequadas de segurança
e conservação. (Ubajara, 15/03/2018)



Micro-ônibus, ano 2009, placa NRB-2531:
Assentos em condições precárias de segurança e conservação. (Ubaíara, 15/03/2018)



Micro-ônibus, ano 2009, placa NRB-2137:
Assentos em condições precárias de segurança e conservação. (Ubaíara, 15/03/2018)



Micro-ônibus, ano 2009, placa NQQ-2007:
Assentos em condições precárias de segurança e conservação. (Ubajara, 15/03/2018)

Diante do exposto, verifica-se que a frota de veículos pertencente ao Município não oferece condições dignas para o transporte dos alunos da rede municipal de ensino, pois expõe as crianças e adolescentes a riscos contínuos de acidentes advindos do contato com as ferragens expostas dos bancos e assentos sem manutenção, existentes no interior desses veículos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018 – Ubajara-CE, de 10 de setembro de 2018, o Município de Ubajara se manifestou dessa forma:

“Esclarecemos que, a Secretaria Municipal de Educação, fez licitação para recuperação dos bancos e assentos da frota de transporte escolar do Município, sendo que o ganhador da licitação desistiu da execução dos serviços. Sendo que, a Secretaria Municipal de Educação, está tomando as providências, no sentido de fazer um novo processo para recuperação total dos veículos de propriedade da Prefeitura.”

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de providências para sanar a impropriade apontada, permanece o registro da situação acima descrita no campo ‘fato’. Dessa forma, persiste a condição detectada de insegurança e desconforto dentro dos veículos próprios do Município de Ubajara utilizados para transporte de alunos.

2.2.5. Subcontratação do serviço de transporte escolar por parte das empresas contratadas para realização desse serviço nos exercícios 2017 e 2018 no Município de Ubajara.

Fato

Da análise da documentação obtida junto ao setor responsável pelo transporte escolar do Município de Ubajara, constatou-se que as empresas M.L. MOUTA – ME (CNPJ: 21.903.952/0001-95), J. JÚLIO ANDRADE JÚNIOR – ME (CNPJ: 27.841.317/0001-07) e W. R. LOCAÇÕES, SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES – ME (CNPJ: 18.640.470/0001-85), contratadas em 2017; bem como a empresa ÂNCORA CONSTRUÇÕES & LOCAÇÕES – ME (CNPJ: 27.841.317/0001-07), contratada em 2018, executaram os serviços de transporte escolar no município de Ubajara mediante a subcontratação de 100% dos serviços, locando veículos de terceiros e utilizando motoristas sem vínculos empregatícios com as mesmas. Quanto à empresa ORDÔNIO FERREIRA FERNANDES – ME (CNPJ: 11.219.085/0001-10), esta realizou sublocação no percentual de 80% dos serviços contratados em 2017. Entretanto, em 2018, a empresa utilizou somente veículos próprios nas 6 rotas em foi vencedora.

A Lei nº 8.666/93, em seus artigos 72 e 78, inciso VI, permite que ocorra a subcontratação parcial da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido pela Administração. Contudo, a subcontratação integral demonstra a ausência de capacidade operacional da empresa para realizar o serviço avençado, o que fere o art. 27, inciso II c/c o art. 30, incisos II e IV, da Lei nº 8.666/93, que dispõe que é dever da Administração Pública, nos certames licitatórios exigir que as empresas interessadas nos respectivos objetos licitados, comprovem ser possuidoras de capacidade técnica e operacional para prestar o serviço.

No quadro seguinte fica demonstrado o percentual de sublocação utilizado pelas empresas contratadas nos exercícios 2017 e 2018:

Quadro - Demonstrativo do Percentual de Subcontratação

Exercício	Empresa	Processo Licitatório	% de Subcontratação permitido em Edital	% de Subcontratação praticado
2017	J. Júlio de Andrade Júnior - ME	01.008/2017 (Pregão Pres.)	Não previsto	100,00
	Ordônio Ferreira Fernandes – ME			80,00
	W. R. Locações. Serv. - ME	2017.05.08.01 (Dispensa)	Não previsto	100,00
	M. L. Mouta - ME	2017.02.06.03 (Dispensa)	Não previsto	100,00
2018	Âncora Const. e Loc. – ME	01.065/2017 (Pregão Pres.)	80	100,00
	Ordônio Ferreira Fernandes – ME			0,00

Fonte: Processos licitatórios indicados na tabela e contratos de sublocação de veículos.

Quanto à empresa Âncora Const. e Loc.-ME, contratada para a execução de 19 rotas de transporte escolar durante o exercício 2018, verificou-se que houve 100% de sublocação para o serviço contratado, embora o edital do Pregão Presencial nº 01.065/2017, que contratou os serviços para o exercício 2018, previsse o limite de até 80% de sublocação da frota de veículos passível de ser praticado pela empresa vencedora, conforme transscrito a seguir:

“12.5. O contratado poderá sublocar veículos para completar sua frota para a execução do objeto, onde a sua frota deverá ser de no mínimo 20% (Vinte por cento) da quantidade de veículos necessários para a execução do objeto em questão.”

Além de 80% já ser um elevado percentual permitido para sublocação de veículos, a empresa não apresentou nenhum veículo próprio para a execução do transporte escolar no município.

Vale destacar, ainda, que no exercício de 2017 não havia permissão de subcontratação do objeto licitado, portanto as empresas contratadas nesse período realizaram a sublocação de veículos sem o devido amparo legal. O mencionado art. 72 da Lei 8.666/93 diz o seguinte: “*O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.*”

Face ao exposto, conclui-se que, nos exercícios de 2017 e 2018 ocorreu a subcontratação sistemática de cem por cento (100%) da prestação de serviço de transporte escolar do município de Ubajara. Sendo assim, as vencedoras dos certames licitatórios funcionam como meras intermediárias entre o Município e as pessoas físicas subcontratadas, que são aquelas que efetivamente prestam o serviço. Prática, essa, que caracteriza afronta às disposições contidas na Lei de Licitações, (art. 27, inciso II c/c o art. 30, inciso II e IV e art. 72 da Lei 8.666/93).

Ademais, esse fato, contraria a jurisprudência firmada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, a exemplo do Acórdão 2189/2011 – Plenário, que explicita o seguinte:

“(...) não se deve perder de perspectiva que a subcontratação é regra de exceção, somente admitida quando não se mostrar viável, sob a ótica técnica e/ou econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada, situação essa que deve ficar bem evidenciada ainda na fase do planejamento da contratação (fase interna da licitação). A subcontratação total, ao revés, não se coaduna com as normas que disciplinam os contratos administrativos”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018 – Ubajara-CE, de 10 de setembro de 2018, o Município de Ubajara assim se manifestou:

“Conforme explicitado pela Nobre Equipe de Inspeção, no exercício de 2018, mesmo havendo uma determinação no Edital para poder sublocar até 80% dos veículos contratados, a Empresa vencedora do certame utilizou somente veículos próprios nas 6(seis) rotas em que foi vencedora.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a informação prestada pelo município, por meio do mencionado ofício, vale ressaltar que o Pregão 01.065/2017, cujo objeto foi a execução do transporte escolar em Ubajara, teve duas empresas vencedoras. Ocorre que apenas uma das empresas utilizou somente veículos de sua propriedade. Enquanto que a outra empresa, Âncora Const. e Loc.-ME, utilizou somente veículos de terceiros, incidindo em um percentual de 100% de sublocação para execução do objeto do contrato.

Dessa forma, o alto percentual de sublocação de veículos persistiu em 2018. Com isso mantém-se o registro da situação descrita no campo ‘fato’ deste item.

2.2.6. Fiscalização insuficiente dos contratos de transporte escolar quanto à comprovação da efetiva prestação dos serviços.

Fato

Dos exames relativos à fiscalização dos contratos de prestação dos serviços de transporte escolar, referentes aos exercícios 2017 e 2018, verificou-se que os controles existentes para o atesto do pagamento mensal do transporte escolar no Município de Ubajara não são suficientes para comprovar a efetiva execução dos serviços realizados, tendo em vista a falta de documento que comprove o acompanhamento diário da realização desses serviços, tais como lista de frequência, ou outro documento equivalente, a fim de se atestar o comparecimento dos veículos contratados no transporte diário de alunos para as respectivas escolas da rede pública de ensino municipal.

Conforme disposto no art. 62 da Lei 4.320/64, “*O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.*” A regular liquidação da despesa deverá ser feita de forma que seja comprovada a efetiva realização dos serviços, conforme inciso III, do §2º, do art. 63 da Lei 4.320/64, transscrito a seguir:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. ”

Foram gastos R\$ 1.366.498,35 em despesas com transporte escolar durante o exercício de 2017 e até março de 2018, sem a apresentação dos documentos que comprovassem a efetiva prestação dos respectivos serviços, contrariando a legislação já mencionada.

Durante o exercício de 2017 foram pagos R\$ 1.173.482,50 e, no exercício de 2018, os pagamentos até o mês de março somam R\$ 193.015,85, conforme evidenciado nos papéis de trabalho.

Vale ressaltar que a análise referente aos exercícios 2015 e 2016 não foi realizada, devido à falta de apresentação da documentação referente a esses exercícios, conforme registrado em item específico neste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018 – Ubajara-CE, de 10 de setembro de 2018, o Município de Ubajara assim se manifestou:

“Por oportuno esclarecemos que, foi designado pela Administração servidor para acompanhar a fiscalização da execução dos serviços contratados, e que, os pagamentos

somente são efetuados mediante a comprovação das Mediações dos Serviços Executados. Conforme pode ser comprovado pela Portaria que ora anexamos ao bojo processual. (DOC.ANEXO)."

Análise do Controle Interno

Foi recebida a cópia da Portaria nº 172 de 07 de novembro de 2017 que nomeia um servidor para fiscal dos contratos administrativos da Secretaria de Educação do Município de Ubajara. Entretanto, não há comprovação documental de que a fiscalização já esteja disposta de meios que atestem efetivamente a realização dos serviços de transporte escolar que pelo fiscal, tais como planilhas de controle de frequência dos motoristas prestadores do serviço de transporte escolar.

Tendo em vista que não foi comprovada a alteração da situação apontada no campo ‘fato’, quanto à efetiva atuação da fiscalização do contrato para execução do transporte escolar, permanece o registro desta constatação no relatório.

2.2.7. Sobrepreço nos valores pagos pelo Município decorrente da sublocação de veículos por parte das empresas contratadas para executar o transporte escolar em Ubajara, com prejuízo potencial no valor de R\$ 460.401,65.

Fato

As empresas M.L. MOUTA – ME (CNPJ: 21.903.952/0001-95), J. JÚLIO ANDRADE JÚNIOR – ME (CNPJ: 27.841.317/0001-07), W. R. LOCAÇÕES, SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES – ME (CNPJ: 18.640.470/0001-85) e ORDÔNIO FERREIRA FERNANDES – ME (CNPJ: 11.219.085/0001-10), contratadas em 2017; e a empresa ÂNCORA CONSTRUÇÕES & LOCAÇÕES – ME (CNPJ: 27.841.317/0001-07), contratada em 2018; realizaram sublocação de veículos com motoristas para prestação dos serviços de transporte escolar.

Verificou-se que a prática de sublocação de veículos e motoristas para a realização do transporte escolar por parte dessas empresas vencedoras das licitações durante os exercícios de 2017 e 2018, já abordada em item específico deste relatório, resultou na majoração das despesas com transporte escolar pagas pelo Município.

Ocorre que, ao intermediar essa prestação de serviços de transporte escolar, as empresas sublocaram os veículos de terceiros por um valor muito abaixo do estabelecido nos contratos firmados com o Município de Ubajara. Essa diferença configura sobrepreço e causou prejuízos ao erário municipal, pois não houve contrapartida por parte da empresa para justificar a diferença entre os preços da sublocação e os preços pactuados nas respectivas licitações.

Em 2017, a empresa Ordônio Ferreira Fernandes – ME (CNPJ: 11.219.085/0001-10) sublocou veículos para a execução de 13 rotas de transporte escolar, onde os percentuais de sobrepreços variariam de 2,2% a 72,2%, obtendo-se uma média de 32,3% de sobrepreço, conforme evidenciado em papéis de trabalho. Já a empresa J. Júlio de Andrade Júnior – ME (CNPJ: 27.841.317/0001-07) apresentou variações de 6,0% a 75,0% e um percentual médio de 30,93% de sobrepreço nas sete rotas em que sublocou veículos de terceiros.

Ainda em 2017, M. L. Mouta – ME (CNPJ: 21.903.952/0001-95) teve um percentual médio de sobrepreço de 83,6%, com variações observadas nas 14 rotas contratadas a partir de 63,3%

até 145,0%. Quanto à empresa W. R. Locações e Serviços – ME (CNPJ: 18.640.470/0001-85), verificou-se que sua média de sobrepreço praticada foi de 72,8%, com variação nos percentuais de sobrepreço nas 22 rotas a partir de 59,0% e chegando até 102,5%.

No exercício de 2018, a empresa Âncora Const. e Locações – ME (CNPJ: 27.841.317/0001-07) apresentou um percentual médio de sobrepreço de 66,6%, verificando-se variações que foram de 43,3% a 102,5% nas 19 rotas contratadas.

Verifica-se que cada empresa apresentou percentuais diferentes de sobrepreço, o que provoca uma diferença considerável entre o valor contratado junto ao Município e o valor sublocado junto aos motoristas terceirizados, os quais são os efetivos prestadores dos serviços de transporte escolar.

Cotejando os preços contratados com os efetivamente pagos pelas empresas contratadas às pessoas físicas que realizaram de fato os serviços de transporte escolar, constatou-se a ocorrência de um prejuízo potencial nos pagamentos realizados pelo Município às empresas contratadas para a prestação dos serviços em questão.

Aplicando-se o percentual de sobrepreço no valor de cada rota contratada, já demonstrado neste relatório, sobre os valores pagos pelo Município de Ubajara às empresas contratadas, obtém-se o valor do potencial prejuízo aos cofres públicos municipais. Foi realizado o levantamento do valor desse prejuízo referente ao período de 01/01/2017 a 05/03/2018, cujos cálculos estão registrados em papéis de trabalho e o resultado está demonstrado no quadro a seguir:

Quadro: Valor do prejuízo potencial calculado pela aplicação do percentual dos sobrepreços sobre os pagamentos realizados no período de 01/01/2017 a 05/03/2018

Exercício	Empresa	Valor pago às empresas conforme licitação (R\$)	Valor pago pela sublocação de veículos (R\$)	Percentual de sobre-preço (%) *	Prejuízo potencial pago pelo Município (R\$)
2017	Ordônio Ferreira Fernandes – ME (CNPJ:11.219.085/0001-10)	439.288,84	346.362,58	26,83	92.926,26
	J. Júlio de Andrade Júnior-ME (CNPJ:19.726.444/0001-37)	251.108,00	208.460,00	20,45	42.648,00
	W. R. Locações. Serv. – ME (CNPJ:07.735.541/0001-07)	213.130,93	126.098,06	69,02	87.032,87
	M. L. Mouta – ME (CNPJ:21.903.952/0001-95)	426.039,82	246.840,98	72,60	179.198,84
2018 (Até 05/03/2018)	Âncora Const. e Loc. – ME (CNPJ:27.841.317/0001-07)	149.854,04	91.258,36	64,21	58.595,68
Total		1.479.421,63	1.019.019,98	45,18	460.401,65

*Percentual obtido com base na diferença do KM/rodado nas licitações e o valor existente nos contratos de sublocação dos veículos de terceiros.

Fonte: Processos licitatórios e processos de pagamento no período de jan/2017 a mar/2018 e contratos de Sublocação 2017 e 2018.

Conforme demonstrado, o valor do sobrepreço foi de R\$ 460.401,65, que poderia ter sido evitado pela Administração se houvesse ocorrido a contratação diretamente com as pessoas físicas que prestam de fato o serviço de transporte escolar. A quantia representa 45,18% do total de R\$ 1.479.421,63 pagos pelo Município às empresas no período de 01/01/2017 a 05/03/2018.

A contratação de empresas para a execução de transporte escolar, no período examinado, resultou em um prejuízo potencial aos cofres públicos municipais, decorrente da mera intermediação realizada por essas empresas contratadas entre o Município e os motoristas e proprietários dos veículos sublocados. Restou comprovado que tais empresas não se utilizaram de meios próprios (veículos e motoristas) para prestarem os serviços contratados e terceirizaram quase todo o objeto dos contratos junto a proprietários de veículos do próprio município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018 – Ubajara-CE, de 10 de setembro de 2018, o Município de Ubajara se manifestou dessa forma:

“Por oportuno esclarecemos que todos os procedimentos licitatórios realizados são precedidos de pesquisa e/ou coletas de preços, para que o Município possa contratar a empresa ou as empresas que oferecerem o menor preço e o serviço mais vantajoso para o Município e para os Municípios.

Encaminhamos as "Cotação de Preços", "Mapa Comparativo de Preços" e "Propostas Vencedoras", que comprovam a veracidade dos fatos acima expostos. (DOCS. ANEXOS)”

Análise do Controle Interno

O cerne da situação descrita no campo ‘fato’ não é a ausência de pesquisas de preços, mas sim a contratação de empresas que subcontrataram junto a terceiros a execução do objeto licitado por um valor menor do que aquele constante nas respectivas propostas de preços. Dessa forma, o referencial para a afirmação de existência de sobrepreço foi o preço da subcontratação de motoristas e veículos constante em cada subcontrato examinado por esta equipe de fiscalização.

Sendo assim, o preço desses subcontratos em que as empresas vencedoras contratam terceiros para a execução do transporte escolar foi considerado como sendo o preço de mercado, pois as pessoas físicas efetivamente aceitaram esse valor para realizarem o objeto do contrato, assumindo todos os custos com combustível, manutenção de veículo e mão de obra. E a diferença entre esse valor do subcontrato e o valor que a empresa recebe do Município foi considerada o prejuízo potencial, conforme demonstrado no quadro constante no campo ‘fato’.

Portanto, o resultado da análise realizada por esta equipe de fiscalização continua inalterado, permanecendo o registro desta constatação no relatório.

2.2.8. Exigência de registro das empresas licitantes e de responsável técnico no Conselho Regional de Administração - CRA nos editais de processos licitatórios para transporte escolar em Ubajara.

Fato

Da análise efetuada nos processos licitatórios para contratação dos serviços de transporte escolar no Município de Ubajara, no período de 2015 a 2017, verificou-se a exigência irregular de registro das empresas licitantes no Conselho Regional de Administração – CRA nos editais dos seguintes pregões:

- a) Pregão Presencial Nº 008/2015: alínea “d” do Inciso “III – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, CONFORME O CASO” da cláusula 4.1 do seu edital;
- b) Pregão Presencial Nº 01.065/2017 – SEDUC: cláusula 8.5.1 do respectivo edital; e
- c) Pregão Presencial Nº 01.008/2017 – SEDUC: alínea “c” do Inciso “III – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA” da cláusula 6.1.1 do respectivo edital.

Sabe-se que o que se encontra submetido à fiscalização do CRA é a prestação de serviços de locação de mão de obra, de administração e de seleção de pessoal. O objeto do presente certame e da contratação dele decorrente, no entanto, é a locação de veículos, tendo a mão de obra caráter acessório à contratação. Não é, portanto, objeto do certame e da contratação dele decorrente, a terceirização de pessoal. De fato, a mera presença do componente humano na prestação dos serviços não obriga as empresas a efetuarem cadastro no CRA. É o que se depreende, por exemplo, do Acórdão TCU 3393/2012 – Plenário, do qual se transcreve o trecho a seguir:

“Denegamos provimento ao pedido de impugnação prestado pela licitante. Informamos que o objeto do presente certame e da contratação dele decorrente é a locação de veículos em caráter permanente, sendo mão de obra, combustível, seguro e outros componentes apenas acessórios a esta contratação. Não é objeto do certame e da contratação dele decorrente, a terceirização de pessoal, o que seria referenciado pela citada Instrução Normativa MP nº 02/2008. A exigência de profissional de nível superior ou de que o atestado de capacidade técnica seja averbado no CRA extrapolam o determinado na Legislação e jurisprudência, sendo que para a comprovação da aptidão para a prestação dos serviços que formam o objeto do presente certame e da contratação dele decorrente são verificáveis na forma prevista na legislação, jurisprudência e no instrumento convocatório”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018 – Ubajara-CE, de 10 de setembro de 2018, o Município de Ubajara se manifestou dessa forma:

“Rotineiramente, nos deparamos com questionamentos sobre a necessidade de exigir ou não o registro junto ao Conselho Regional de Administração competente nas licitações para a contratação de serviços terceirizados. E não é sem motivo, pois é grande a controvérsia que envolve a questão. Vejamos.

Primeiramente, é preciso reconhecer a falta de clareza das normas vigentes que estabelecem o plexo de atividades subordinadas ao controle dos Conselhos Regionais de Administração.

A Resolução Normativa CFA nº 390, de 30 de setembro de 2010, prescreve: "Art. 30 Serão obrigatoriamente registradas nos CRAs as Pessoas Jurídicas (PJ) de direito público e privado que explorem, sob qualquer forma, atividades de Administrador."

Especificamente sobre os serviços terceirizados, o CFA, no Acórdão nº 01/97 — Plenário, acabou por "julgar obrigatório o registro das empresas prestadoras de serviços terceirizados (limpeza e conservação, segurança e vigilância, copeiragem e outros), cuja execução requer o fornecimento de mão de obra, nos Conselhos Regionais de Administração, por ficar caracterizadas atividades típicas do profissional Administrador, tais como: recrutamento, seleção, admissão; treinamento, desenvolvimento, movimentação e supervisão de recursos humanos".

A partir disso, é possível concluir que o Conselho Federal de Administração - CFA se considera como entidade profissional competente para exercer a fiscalização das empresas que explorem, sob qualquer forma, a atividade de administração, o que conduz ao entendimento de que a inscrição dessas empresas neste Conselho se faz obrigatória.

Em manifestações pretéritas, o Tribunal de Contas da União manifestou-se no sentido de que a exigência da inscrição junto ao CRA competente nos casos de terceirização de serviços seria válida.

É o caso, por exemplo, do Acórdão nº 2783/2003 - Primeira Câmara, oportunidade na qual ficou assentado que seria "notório que empresas de conservação e limpeza devem ter lastro na área do conhecimento sobre Administração, haja vista as atividades de gerenciamento e execução de atividades laborais, o que justifica sem maiores problemas tal exigência do registro no CRA". (Relator: Ministro Marcos Vinícius Vilaça. Sessão em 11/11/2003.)

Já em manifestações mais recentes, o TCU vem se posicionando no sentido de que a exigência quanto ao registro em entidade profissional deve guardar estrita relação com a atividade-fim dos licitantes, indicando uma alteração de entendimento.

Como se pode perceber, a questão é extremamente polêmica e controvertida. De todo modo, inclina-se a entender que não é obrigatória a inscrição das empresas no Conselho Regional de Administração — CRA, cuja atividade-fim não está relacionada com aquelas atividades típicas de administração, previstas no art. 20 da Lei nº 4.769/65 e no art. 30 do Decreto nº 61.934/67. Tal diretriz, nos moldes já expostos, é também seguida nas manifestações mais recentes do Tribunal de Contas da União e daquelas exaradas pelo Poder Judiciário.

Seguindo essa linha de raciocínio, é possível concluir, como regra, que não seria pertinente a exigência de registro junto ao Conselho Regional de Administração nas licitações para contratação de serviços que envolvam prestação de serviços terceirizados, na medida em que a atividade-fim de tais empresas não se relaciona diretamente com ações de administração.

Contudo, o CRA-CE impõe aos municípios através de Ofício Circular no início de cada ano, o dever desta exigência editalícia de forma bem sintética e objetiva: "transporte escolar com locação de motorista", conforme anexo.

Deste modo, como dito anteriormente é competência do CFA a fiscalização de tais exigências, levando-nos a entender que tais imposições devam ser cumpridas na ausência de um texto específico, uno e explicativo sobre o tema em questão."

Análise do Controle Interno

Em que pese a justificativa apresentada, o Acórdão TCU 3393/2012 – Plenário é muito claro em afirmar que a mão de obra e combustível são componentes acessórios a essa contratação e que não se deve exigir um profissional de nível superior ou que o atestado de capacidade técnica seja averbado no CRA, por extrapolar o determinado na legislação e jurisprudência.

Dessa forma permanece o registro dessa constatação no relatório.

2.2.9. Exigência de apresentação da declaração de adimplência junto ao município de Ubajara no edital do Pregão Presencial 008/2015, realizado para contratação dos serviços de transporte escolar.

Fato

A exigência contida na alínea “c” do Inciso “II – REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA, CONFORME O CASO” da cláusula 4.1 do edital do Pregão Presencial 008/2018 de “*Prova de regularidade fiscal junto à Fazenda Municipal de seu domicílio e do Município de Ubajara (Certidão Negativa de Débitos Gerais ou ISS)*;” configura limitação de competitividade entre os interessados em concorrer ao referido pregão e contraria o art. 31, incisos I, II e III, bem como o § 5º do art. 32, todos da Lei 8.666/93, ao exigir além daquilo que a lei expressamente limita, tendo a Administração frustrado o caráter competitivo da licitação, na medida em que exigiu e limitou injustificadamente o prazo para a data de emissão dessa declaração de adimplência de 72 horas antes da abertura do certame.

Manifestação da Unidade Examinada

Quanto à suposta exigência de "Declaração de Adimplência junto ao Município de Ubajara, no Edital do Preqão Presencial nº 008/2015", esclarecemos que, não podemos entrar no mérito, tendo em vista que o Processo Licitatório foi realizado em 2015, portanto sob a responsabilidade da Gestão do Ex-Prefeito.

Portanto, suplicamos pela exclusão de nossa responsabilidade, pois só assumimos a Prefeitura Municipal de Ubajara, em 01 de janeiro de 2017. Não podendo assim, ser responsabilizados por exigências editalícias realizadas sob a responsabilidade da Gestão Anterior (2013/2016).

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação do Município ora transcrita, informa-se que uma suposta responsabilização desse ato administrativo recairá sobre o gestor à época em que ocorreu a impropriedade descrita no campo ‘fato’. Portanto, permanece o registro em relatório.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, em vista do que segue.

Quanto à realização das despesas e seus aspectos legais constatou-se a existência de cláusulas restritivas à competitividade no Pregão Presencial nº 008/2015, Pregão Presencial

nº 01.065/2017 e nº 01.008/2017; fiscalização do contrato insuficiente para atestar a efetiva prestação do serviço de transporte escolar; subcontratação indevida do objeto contratado por parte das empresas vencedoras dos pregões e existência de sobrepreço no valor de R\$ R\$ 460.401,65, encontrado nos pagamentos das despesas de transporte escolar decorrente da subcontratação indevida de veículos e motoristas que realizam de fato o transporte escolar em Ubajara/Ce.

Sob a ótica da execução dos serviços constatou-se a existência de veículos em desacordo com as normas de trânsito e normas do FNDE/MEC nos quesitos de ausência da faixa amarela nas laterais dos veículos, ausência de cintos de segurança, bancos deteriorados comprometendo a segurança dos alunos, para-brisa quebrado, ausência de janela lateral de vidro e média de idade de fabricação dos veículos terceirizados em torno de 15,9 anos.

Ordem de Serviço: 201801065

Município/UF: Ubajara/CE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: UBAJARA PREFEITURA FMS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 816.000,00

1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados de ações de controle do 5º Programa de Fiscalização de Municípios, tendo como objeto a construção de 02 (duas) unidades básicas de saúde (UBS Domício Pereira e UBS Monte Castelo) na cidade de Ubajara/CE.

Os recursos totalizam R\$ 816.000,00 (oitocentos e dezesseis mil reais) do Fundo Nacional de Saúde destinados ao Fundo Municipal de Saúde de Ubajara.

A fiscalização teve como objetivo responder às seguintes questões de auditoria: o repasse dos recursos públicos obedeceu às disposições da legislação (Leis, Decretos e Normativos) pertinente; os processos de contratação das prestadoras de serviços foram realizados conforme previsto na legislação vigente; os recursos repassados estão em consonância com os objetos celebrados; os valores dos objetos celebrados são compatíveis com os valores de mercado; o empreendimento está sendo realizado conforme previsto no projeto de engenharia; o cronograma físico-financeiro está sendo cumprido de acordo com o Plano de Trabalho e as prestações de contas exigíveis foram apresentadas..

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/03/2018 a 16/03/2018 sobre a aplicação de recursos federais dos Programas 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde / Ação 12L5 – Construção e Ampliação de Unidades Básicas de Saúde - UBS.

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

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10/09/2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Contextualização da obra de construção de Unidade Básica de Saúde-UBS no bairro de Domício Pereira em Ubajara/CE.

Fato

Por meio da Portaria nº 1.160, de 17 de maio de 2014, do Ministério da Saúde – MS, a Prefeitura de Ubajara foi contemplada com uma UBS no valor de R\$ 408.000,00 (Proposta nº 10158.4940001/14-004), conforme planilha de liberação de recursos abaixo:

Quadro - Liberações financeiras para a Construção da UBS de Domício Pereira.

Valor	Data
81.600,00	11/08/2015

Fonte: extratos bancários Ag. 532-0, Conta Corrente nº 21.467-1.

Foi realizado um processo licitatório para a contratação da empresa executora, conforme abaixo:

Quadro – Contratação de empresa executora da UBS de Domício Pereira.

Tomada de Preços nº 05/2016 – SESAS, de 01 de setembro de 2016		
Participante	Valor Proposta (R\$)	Situação
Adeodato Eng. E Const. EIRELI – ME (CNPJ nº 08.213.745/0001-40)	-	Inabilitada
JC Emp. EIRELI-ME (CNPJ nº 23.322.409/0001-20)	-	Inabilitada
MJ Proj. Eng. EIRELI (CNPJ nº 08.156.453/0001-13)	575.647,88	Desclassificada
Terceiro e Bento Const. e Serv. Ltda.-ME (CNPJ nº 12.433.502/0001-95)	-	Inabilitada
FP Const. Ltda.-ME (CNPJ nº 07.085.315/0001-28)	568.830,90	Desclassificada
Planalto Timbó Const. e Serv. EIRELI-ME (CNPJ nº 24.269.824/0001-20)	-	Inabilitada
Construtora Nova Hidrolândia EIRELI-ME (CNPJ nº 22.675.190/0001-80)	-	Inabilitada
Apolo Serv. e Const. Ltda.-ME (CNPJ nº 13.766.379/0001-97)	-	Inabilitada
Juaçaba Const. e Serv. Ltda. (CNPJ nº 10.898.924/0001-00)	-	Inabilitada
Veneza Const. Ltda.-ME (CNPJ nº 05.323.403/0001-95)	-	Inabilitada
Fênix Const. e Loc. EIRELI (CNPJ nº 19.879.663/0001-56)	-	Inabilitada
LOCOS Loc. Const. EIRELI-ME (CNPJ nº 17.364.013/0001-42)	-	Inabilitada
MV Construções e Serviços Ltda. – ME (CNPJ nº 10.599.088/0001-63)	564.155,74	Desclassificada
Nunes e Cia Ltda. – EPP (CNPJ nº 06.019.939/0001-84)	551.465,08	Vencedora
TR Const. EIRELI-ME (CNPJ nº 21.375.124/0001-21)	-	Inabilitada

Real Emp. e Serv. EIRELI-ME (CNPJ nº 73.324.451/0001-58)	-	Inabilitada
ECO LOG Loc. e Limpeza EIRELI-EPP (CNPJ nº 15.065.993/0001-57)	564.047,47	Desclassificada
SAVRIES Const. EIRELI-ME (CNPJ nº 22.346.772/0001-12)	550.536,67	Desclassificada

Fonte: Processo licitatório fornecido pela Prefeitura de Ubajara.

O quadro a seguir mostra informações sobre os pagamentos realizados:

Quadro – Despesas de pagamento da UBS de Domício Pereira.

Empresa: RS Engenharia Ltda.			
Nº Nota Fiscal	Data Pagamento	Medição	Valor (R\$)
74	29/12/2016	1	50.972,18
77	14/07/2017	2	43.135,72
77	21/07/2017	2	80.908,20 (*)
80	19/10/2017	2	23.854,60 (*)
TOTAL			198.870,70

Fonte: Prefeitura de Ubajara.

(*) Conta 6.569-2 Ag. 532-0.

A seguir registro fotográfico da UBS de Domício Pereira em Ubajara:

	
Placa da obra.	Fachada frontal da obra em execução.
	
Fase de acabamento de corredor interno.	Vista da lateral esquerda da obra.

2.1.2. Direcionamento na condução de certame licitatório para construção de Unidade Básica de Saúde em Domício Pereira.

Fato

Quando da análise da Ata Suplementar da Tomada de Preços nº 005/2016, página 253, para a abertura dos envelopes das proposta de preços, cujo objeto é a construção de 01 (uma) Unidade Básica de Saúde – UBS no bairro Domício Pereira no município de Ubajara – CE, no valor de R\$ 408.000,00, verificou-se direcionamento na condução do certame licitatório.

Do total de 06 (seis) empresas que foram habilitadas e tiveram suas propostas de preços abertas para análise, apenas 1 (uma) foi classificada e, consequentemente, consagrou-se a vencedora do certame.

A seguir apresentamos as irregularidades verificadas na desclassificação das 5 (cinco) empresas:

a) as empresas M.J. Projetos e Engenharia EIRELI, CNPJ nº 08.156.453/0001-13, MV Construções e Serviços Ltda. – ME, CNPJ nº 10.599.088/0001-63, e Savires Construções EIRELI – ME, CNPJ nº 22.346.772/0001-12, foram desclassificadas porque não apresentaram o detalhamento da composição de seus encargos sociais, entretanto em nenhum dos itens do edital que regulamenta as regras do certame prevê a apresentação de tal exigência.

O item “5.0. Da Proposta de Preços – Envelope B” do edital prevê apenas no subitem 5.2.7 a composição analítica da taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI. Inclusive o edital trouxe um modelo para referida previsão editalícia (Anexo VI – Modelo de Composição da Taxa de BDI).

b) a empresa M.J. Projetos e Engenharia EIRELI também foi desclassificada tendo a seguinte justificativa: “não apresentou alguns itens em sua composição”, sem informações sobre quais seriam esses itens da planilha de custos.

Importante mencionar que a composição de preços unitários encontra-se nas páginas 2.148 a 2.184 do processo, porém as páginas 2.161, 2.162, 2.163, 2.164 e 2.165 encontram-se em branco, com apenas seus respectivos carimbos, com a identificação da comissão de licitação e o número das páginas.

Ainda, as páginas 1 e 18 numeradas pela M.J. Projetos e Engenharia EIRELI, referentes a sua composição de preços unitários, não foram localizadas no processo.

c) a empresa Eco Loc Locações e Limpeza EIRELI – EPP, CNPJ nº 15.065.993/0001-57, foi desclassificada apenas por apresentar erros em seus coeficientes, também sem o detalhamento de quais coeficientes estavam com problemas, que tipos de erros seriam considerados na desclassificação e quais itens encontravam-se com esses problemas.

A composição de preços unitários da Eco Loc Locações e Limpeza EIRELI – EPP encontra-se nas páginas 2.206 a 2.246, e das páginas 2.259 a 298 do processo, com alguns erros na sequência dos números dos carimbos da comissão de licitação.

d) a empresa Savires Construções EIRELI – ME também foi desclassificada por não apresentar o valor do BDI em seu cronograma físico-financeiro, porém verificou-se que o Modelo do Cronograma Físico-Financeiro previsto no Anexo III, página 153, do edital não faz referência explicitamente à inclusão desse valor em nenhum dos seus itens, enquanto o modelo de Planilha Orçamentária, Anexo III do edital, pagina 151, prevê no item 03 a inclusão do percentual de BDI.

Portanto se a empresa apresentou o seu cronograma físico-financeiro de forma equivocada, porque foi levada ao erro devido aos modelos dos anexos contidos no edital.

Importante destacar que o valor do BDI da empresa encontra-se na sua proposta (Anexo II), na sua planilha de orçamento (Anexo III), em sua composição de preços unitários (Anexo III) e na composição analítica do BDI (Anexo VI).

e) a empresa FP Construções Ltda. – ME, CNPJ nº 07.085.315/0001-28, não foi classificada porque não apresentou em alguns itens o detalhamento dos encargos sociais em sua composição de preços unitários, da mesma forma não foram descritos a quais itens a comissão julgadora do certame se referia.

Ainda, a tabela de preços SINAPI de fevereiro de 2016 apresentada na composição de preços unitários da FP Construções Ltda. – ME, que se supõe o motivo da desclassificação da empresa, contempla todos os coeficientes de produtividade (equipamentos, mão-de-obra, material, encargos sociais, etc.), portanto não haveria necessidade do detalhamento dos encargos sociais, visto que esse detalhamento já havia sido apresentado na composição dos encargos sociais já apresentada na proposta de preços da empresa.

O item 5.2.6 do edital que trata do assunto prevê que a planilha de composição de preços unitários **conterá** todos os insumos e coeficientes de produtividade necessários à execução de cada serviço, portanto o valor dos encargos sociais já se encontravam contidos na tabela de preços SINAPI.

A composição de preços unitários da FP Construções Ltda. – ME encontra-se nas páginas 2.267 a 2.492, e das páginas 2.503 a 2.526 do processo,

Importante destacar que a empresa Nunes e Cia Ltda. – EPP, CNPJ nº 06.019.939/0001-84, vencedora do certame, apresentou o valor de R\$ 551.465,08 em sua proposta, sendo que a Savires Construções EIRELI – ME apresentou o menor valor com R\$ 550.536,67.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao suposto direcionamento na condução do certame licitatório, esclarecemos que, não podemos entrar no mérito, tendo em vista que o Processo Licitatório foi realizado em 2016, portanto sob a responsabilidade da Gestão do Ex-Prefeito.

Vimos também informar que, em análise do procedimento licitatório em questão, notamos ser de responsabilidade da administração anterior, colocando-nos assim inaptos para expor quaisquer elucidações sobre os atos protestados, visto que não temos ciência exata das ações ou mesmo das razões que os moveram a exercer as falhas detectadas.

Não obstante isso, e tendo em vista que o referido processo licitatório foi aprovado pelo Ministério da Saúde, e buscando resguardar o erário e o interesse público, a atual gestão deu prosseguimento à obra, mas, para se resguardar, todos os pagamentos feitos pela atual gestão, somente forem autorizados após o aval e liberação feita pelo Ministério da Saúde, bem como após aprovação das Medições por parte da Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Serviços Urbanos.”

Análise do Controle Interno

Como não foram apresentados fatos novos, visto que o gestor da administração atual se exime de expor quaisquer elucidações sobre os fatos apontados, posto que o processo licitatório não ter sido realizado sob sua responsabilidade, e por não terem sido apresentadas quaisquer justificativas pelo gestor anterior daquele município, a constatação permanece sem quaisquer novidades a serem incluídas em sua transcrição.

2.1.3. Restrição à competitividade em realização de certame licitatório de obra de construção de Unidade Básica de Saúde em Domício Pereira.

Fato

Quando da análise da Tomada de Preços nº 005/2016, de 1º de agosto de 2016, cujo objeto é a contratação de 01 (uma) Unidade Básica de Saúde – UBS no bairro Domício Pereira no município de Ubajara – CE, no valor de R\$ 408.000,00, verificou-se que o edital de licitação apresentou restrição à competitividade.

Ainda, do total de 18 (dezuito) concorrentes, apenas 6 (seis) foram habilitadas para a fase de apresentação das propostas e somente 1 (uma) classificada na fase da abertura das propostas.

A seguir apresentamos os itens do edital com restrição à competitividade:

a) certificado de registro cadastral, item 4.2.1, como documento de habilitação, exigência considerada irregular pelo TCU em seu Acórdão nº 2857/2013 – Plenário, de 23 de outubro de 2013.

De acordo com o referido acórdão, é ilegal a exigência, como documento de habilitação, de certificado de registro cadastral (CRC). A faculdade legal de apresentação do CRC não pode se converter em obrigação, de forma a restringir a competitividade dos certames ao conjunto de empresas cadastradas.

Tal exigência acarretou na desclassificação de 3 (três) licitantes, de acordo com a ata do certame realizado: Adeodato Engenharia e Construções EIRELI – me, CNPJ nº 08.213.745/0001-40, Locos Locações e Construções EIRELI – ME, CNPJ nº 17.364.013/0001-42 e TR Construções EIRELI, CNPJ nº 21.375.124/0001-21.

b) o item 4.2.5.5 do edital delimitou o prazo de visitas ao local da obra até o segundo dia útil antes da realização do certame, o que não é previsto na Lei nº 8.666/93, visto que o seu art. 30 no Inciso III apenas prevê que, quando o edital exigir, a licitante deverá comprovar que tomou conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, sem a delimitação de prazo para isso.

De acordo com o Acórdão 1573/2015 – Plenário, de 24 de junho de 2015, do TCU, é incompatível com os princípios norteadores da licitação a exigência, como requisito de habilitação, de visita técnica ao local da obra em data pré-determinada, por responsável técnico da licitante, visto que afronta o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e no Acórdão 1264/2010-TCU-Plenário.

c) a exigência de reconhecimento de firma das declarações expedidas pela licitante prevista nos itens 4.3.1, 4.3.3, 5.2.11 e 22.5 do edital, de acordo com os Acórdãos nº 3.966/2009-2ª Câmara, de 04 de agosto de 2009, nº 291/2014 – Plenário, de 12 de fevereiro de 2014, e nº 1301/2015 –Plenário, de 27 de maio de 2015, foi considerada restrição à competitividade.

Inclusive 4 (quatro) empresas foram inabilitadas por descumprimento do referido item do edital: Planalto Timbó Construções e Serviços EIRELI – ME, CNPJ nº 24.269.824/0001-20, Veneza Construções Ltda. – ME, CNPJ nº 05.323.403/0001-95, TR Construções EIRELI, CNPJ nº 21.375.124/0001-21 e Real Empreendimentos e Serviços EIRELI – ME, CNPJ nº 73.324.451/0001-58.

d) a exigência de certidão negativa de débitos da dívida ativa do município de Ubajara, prevista no letra “c” do item 4.2.4.1 do edital também é considerada restritiva da competitividade, visto que a Lei nº 8.666/93 não prevê tal exigência em seu art. 20, Inciso III. De acordo com o referido inciso, a exigência da certidão se restringe apenas ao domicílio ou sede do licitante.

e) Exigência de Certidão Simplificada expedida pela junta comercial da sede do licitante, emitida em data não superior a 30 (trinta) dias da data marcada para a abertura da licitação prevista no item 4.3.4 também não encontra respaldo na Lei nº 8.666/93.

Acórdão nº 7856/2012 – 2ª Câmara já deliberou sobre a proibição de referida certidão.

f) O Alvará de Licença de Funcionamento da licitante previsto no item 4.3.5 do edital também não encontra amparo na Lei 8.666/93.

Acórdão nº 5748/2011 – 1ª Câmara, do TCU, de 26 de julho de 2011, deliberou contra a referida exigência, apresentando como justificativa a ausência de previsão legal (art. 28 da Lei 8.666/93).

Inclusive a empresa Locos Locações e Construções EIRELI – ME, CNPJ nº 17.364.013/0001-42 foi inabilitada por descumprimento ao referido item do edital.

f) a justificativa da inabilitação das empresas Construtora Nova Hidrolândia EIRELI-ME, CNPJ nº 22.675.190/0001-80, Apolo Serv. e Const. Ltda.-ME, CNPJ nº 13.766.379/0001-97 e Veneza Const. Ltda.-ME, apresentadas na ata, de que a prova de inscrição ou registro e quitação das anuidades do CREA estava inválida por conta de as empresa não informarem junto a esse entidade as novas atividades acrescidas ao seu contrato social por meio dos seus aditivos, descumprimento, portanto, o item 4.2.5.2 do edital, não encontra respaldo nem no edital e nem no Inciso I do art. 30 da Lei 8.666/93.

A Lei 8.666/93 prevê que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á apenas ao registro ou inscrição na entidade profissional competente, sem a obrigatoriedade de quaisquer atualizações cadastrais.

O edital usa o termo “prova de inscrição ou registro da licitante junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), da localidade da sede da proponente”, portanto segue o mesmo raciocínio acima.

Inclusive o Tribunal de Contas da União já decidiu pela irregularidade na exigência da quitação da licitante junto ao conselho de fiscalização profissional (Acórdãos nº 7982/2017 – Segunda Câmara e nº 1447/2015).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à suposta restrição à competitividade em realização do certame licitatório para construção da Unidade Básica de Saúde no Bairro Domício Pereira, esclarecemos que, não podemos entrar no mérito, tendo em vista que o Processo Licitatório foi realizado em 2016, portanto sob a responsabilidade da Gestão do Ex-Prefeito.

Vimos também informar que, em análise do procedimento licitatório em questão, notamos ser de responsabilidade da administração anterior, colocando-nos assim inaptos para expor quaisquer elucidações sobre os atos protestados, visto que não temos ciência exata das ações ou mesmo das razões que os moveram a exercer as falhas detectadas.”

Análise do Controle Interno

Como não foram apresentados fatos novos, visto que o gestor da administração atual se exime de expor quaisquer elucidações sobre os fatos apontados, posto que o processo licitatório não ter sido realizado sob sua responsabilidade, e por não terem sido apresentadas quaisquer justificativas pelo gestor anterior daquele município, a constatação permanece sem quaisquer novidades a serem incluídas em sua transcrição.

2.1.4. Pagamento de serviços de construção de Unidade Básica de Saúde em Domício Pereira em conta divergente da conta conveniada.

Fato

De acordo com as despesas de pagamento referentes à construção da UBS de Domício Pereira em Ubajara, o Ministério da Saúde repassou o valor de R\$ 81.600,00 da primeira parcela do valor total de R\$ 408.000,00 para a conta 21.467-1, agência 532-0 do Banco do Brasil, porém verificou-se que a empresa executora, Nunes e Cia Ltda. - EPP, CNPJ nº 06.019.939/0001-84, além de receber duas parcelas no valor total de R\$ 94.107,90, equivalente às medições 1 e 2, também recebeu R\$ 104.762,80 da conta nº 6.569-2, Agência 535-0, ainda da medição 2, como pagamento das despesas da mesma obra, conforme notas fiscais nº 77 e nº 80 do quadro abaixo,

Quadro – Despesas de pagamento da UBS de Domício Pereira.

Empresa: Nunes e Cia Ltda. - EPP			
Nº Nota Fiscal	Data Pagamento	Medição	Valor (R\$)
74	29/12/2016	1	50.972,18
77	14/07/2017	2	43.135,72
77	21/07/2017	2	80.908,20 (*)
80	19/10/2017	2	23.854,60 (*)
TOTAL			198.870,70

Fonte: Prefeitura de Ubajara.

(*) Conta 6.569-2 Ag. 532-0.

De acordo com o art. 4º da Portaria nº 412, de 15 de março de 2013, do Ministério da Saúde, os recursos do Fundo Nacional de Saúde quando repassados aos municípios para os respectivos fundos municipais, somente poderão ser movimentados em conta específica para sua respectiva finalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Primeira esclarecemos que, os recursos para "Construção da UBS do Bairro Domício Pereira", não são objeto de Convênio, e sim de TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DE CAPITAL, em conformidade com o disposto na PORTARIA N O 381, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2017, DO MINISTÉRIO DA SAÚDE.

Portanto não existe obrigatoriedade que os recursos a serem complementados pelo Município na Obra, sejam depositados em conta vinculada, inclusive as Prestações de Contas são feitas de maneira diferente da prestação de contas de Convênios, senão vejamos o que diz o MANUAL DE AUDITORIA NA GESTÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DO SUS.

TRANSFERÊNCIAS FUNDO A FUNDO

Os gestores devem prestar contas ao:

- a) Tribunal de Contas do Estado, compondo a prestação de contas anual do município.
- b) Conselho Municipal de Saúde, no que refere ao período acordado (mensal, bimestral, trimestral, etc.), composta por: demonstrativo da receita e despesa, relação de pagamentos e extrato das contas bancárias;
- c) Ministério da Saúde, por meio do Relatório de Gestão, aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde.

O Relatório de Gestão constitui-se da prestação de contas dessa modalidade de transferência financeira, e serve também para comprovar junto ao Ministério da Saúde a aplicação dos recursos transferidos fundo a fundo para Estados, Distrito Federal e Municípios (Decreto n.º 1.651/1995, arts. 32 e 62). O Relatório de Gestão compõe-se dos seguintes elementos:

- a) Programação e execução física e financeira do orçamento;
- b) Comprovação dos resultados alcançados quanto à execução do Plano de Saúde;
- c) Demonstração do quantitativo de recursos financeiros próprios aplicados no setor saúde, bem como das transferências recebidas de outras instâncias do SUS;
- d) Documentos adicionais avaliados pelos órgãos colegiados de deliberação própria do SUS.

Numa outra modalidade a direção do SUS, em cada nível de governo, apresentará nas entidades abaixo citadas, trimestralmente, relatório detalhado contendo dentre outros: dados sobre o montante e a fonte de recursos aplicados, as auditorias concluídas ou iniciadas no período, bem como sobre a oferta e produção de serviços na rede assistencial própria, contratada ou conveniada (Decreto n.º 1.651/95, art. 9º 2º):

- ao Conselho de Saúde correspondente; às Câmaras de Vereadores e nas Assembléias Legislativas respectivas, em audiência pública; - ampla divulgação.

Outrossim informamos que, a Aplicação dos recursos FUNDO A FUNDO para a Obra em epígrafe, foi Aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, bem como prestado contas ac Conselho, bem corno, em Audiência Pública na Câmara Municipal.

Comunicamos também que, mesrno havendo saldo a receber com Ministério da Saúde, a referida Obra já concluída, bem como Inaugurada e entregue à Comunidade, e encontra-se em pleno funcionamento, conforme pode ser comprovado pelo "Termo de Recebimento Definitivo da Obra" e "Acervo Fotográfico", que comprovam a veracidade dos fatos. (DOCS. ANEXOS).

Análise do Controle Interno

Houve um equívoco quanto ao artigo previsto na Portaria nº 412, de 15 de março de 2013, do Ministério da Saúde, no campo “fato”, visto que foi informado o artigo 4º, porém, o artigo 6º da referida legislação é que faz previsão da necessidade da abertura de uma conta específica, conforme descrito a seguir:

“Art. 6º As contas correntes para repasse de recursos oriundos do Bloco de Investimento na Rede de Serviços de Saúde serão abertas em conformidade com o projeto aprovado.”

Verifica-se, pela descrição do artigo, que quaisquer recursos oriundos do Bloco de Investimento, no caso específico a construção da UBS de Domício Pereira, deverão ter suas respectivas contas correntes abertas para a movimentação dos valores depositados, o que de fato foi realizado, visto que realmente foi criada pela Prefeitura a conta corrente nº 21.467-1, agência 532-0 do Banco do Brasil, como já relatado anteriormente, que de acordo com as notas de pagamento tem a denominação de PROG REC UBS-CONVEN, vejam que existe especificamente o termo UBS em sua denominação, porém parte dos pagamentos foram pagos por meio de outra conta com a denominação PMU/FMS, como já relato anteriormente.

Em relação à Portaria nº 381, de 6 de fevereiro de 2017, além de ser posterior à publicação da Portaria nº 1.160, de 17 de maio de 2014, que trata da construção da UBS, não aborda o assunto aqui em referência, visto que as Portarias nº 204/GM/MS, de 29 de janeiro de 2007, e nº 412, de 15 de março de 2013, é que regulamentam o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e serviços de saúde na forma de blocos de financiamento e o respectivo monitoramento e controle.

Portanto permanece a constatação com as devidas correções aqui tratadas.

2.1.5. Contextualização da obra de construção de Unidade Básica de Saúde-UBS no bairro de Monte Castelo em Ubajara/CE.

Fato

Por meio da Portaria nº 1.380, de 09 de julho de 2013, do Ministério da Saúde – MS, a Prefeitura de Ubajara foi contemplada com uma UBS no valor de R\$ 408.000,00 (Proposta nº 10158.4940001/13-001), conforme planilha de liberação de recursos abaixo:

Quadro - Liberações financeiras para a Construção da UBS de Monte Castelo.

Valor	Data
81.600,00	03/09/2013
244.800,00	06/05/2014
81.600,00	08/07/2016

Fonte: extratos bancários Ag. 532-0, Conta Corrente nº 20.203-7.

Foram realizados dois processos licitatórios para a contratação da empresa executora, conforme abaixo:

Quadro – Contratação de empresas executoras das obras da UBS de Monte Castelo.

Tomada de Preços nº 02/2013 – SESAS, de 03 de dezembro de 2013		
Participante	Valor Proposta (R\$)	Situação
RS Engenharia Ltda. (CNPJ nº 03.434.044/0001-18)	465.991,07	Vencedora
Brandão Construções e Locações Ltda. (CNPJ nº 10.470.695/0001-29)	-	Inabilitada
MV Construções e Serviços Ltda. – ME (CNPJ nº 10.599.088/0001-63)	-	Inabilitada
Tomada de Preços nº 01.004/2017 – TP, de 11 de abril de 2017		
W e R Construções e Locações Ltda. – EPP (CNPJ nº 17.608.342/0001-91)	-	Inabilitada
Nunes e Cia Ltda. – EPP (CNPJ nº 06.019.939/0001-84)	122.928,49	Vencedora
DEC Eng. Emp. Imobiliários Ltda. (CNPJ nº 14.218.683/0001-62)	-	Inabilitada
F3 Construções e Serviços EIRELI, CNPJ nº 17.441.110/0001-91)	-	Inabilitada
Ramilo Construções EIRELI (CNPJ nº 09.060.561/0001-50)	-	Inabilitada

Fonte: processos licitatórios fornecidos pela Prefeitura de Ubajara.

O quadro a seguir mostra informações sobre os pagamentos realizados:

Quadro – Despesas de pagamento da UBS de Monte Castelo.

Empresa: RS Engenharia Ltda. Agência nº 532-0 Conta: 20.203-7			
Nº Nota Fiscal	Data Pagamento	Medição	Valor (R\$)
6	10/03/2014	1	72.018,04
7	15/04/2014	2	9.581,96
12	22/05/2014	3	65.737,14
17	01/07/2014	4	89.936,18

24	21/08/2014	5	44.474,15
36	11/11/2014	6	44.652,53
TOTAL			326.400,00
Empresa: Nunes e Cia Ltda.			
Nº Nota Fiscal	Data Pagamento	Medição	Valor (R\$)
-	-	-	0,00

Fonte: Prefeitura de Ubajara.

A seguir registro fotográfico da UBS de Monte Castelo em Ubajara:



2.1.6. Direcionamento na realização de processo licitatório para a construção de Unidade Básica de Saúde em Monte Castelo.

Fato

Quando da análise dos documentos de habilitação da TP 002/2013-SESAS, do total de 3 (três) empresas participantes, a Comissão de Licitação inabilitou 2 (duas) participantes em desconformidade com as regras que regem o assunto.

De acordo com o Termo de Julgamento de Habilitação do certame, páginas 423 e 424, a empresa Brandão Construções e Locações Ltda., CNPJ nº 10.470.695/0001-29, foi inabilitada por descumprimento dos itens 8.3.2, 8.4, 8.5.2, 8.10.1, 8.10.3 e 8.11.

Também inabilitou a empresa M.V. Construções e Serviços Ltda. – ME, CNPJ nº 10.599.088/0001-63, por descumprimento dos itens 8.10.1, 8.16.4 e 8.10.4.

Quanto à empresa Brandão Construções e Locações Ltda. segue uma análise dos fatos apontados:

a) em relação ao item 8.3.2 a comissão informou que a empresa não apresentou a DRE conforme pede referido item, porém, apesar do demonstrativo não apresentar a mesma nomenclatura prevista no Anexo 3 do ITG – 100 - Modelo Contábil para Microempresa e Empresa de Pequeno, aprovado pela Resolução CFC nº 1.418/2012, verificou-se que, além da assinatura de um técnico de contabilidade, apresentava dados que demonstrava o resultado das movimentações de receitas e despesas do exercício.

Importante ressaltar que o §5º do art. 31 da Lei 8.666/1993, teve o cuidado de evitar restrições à participação das empresas quanto à comprovação da boa situação financeira, visto que determina que seja realizada de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Ressalta-se que os índices contábeis foram apresentados e encontravam-se conforme determinava o edital.

Ao cabo, não podemos deixar de citar o Decreto 8.538/2015 que regulamenta o tratamento diferenciado às pequenas empresas no âmbito da administração pública federal. O artigo 3º do referido diploma legal reza que na habilitação em licitações para o fornecimento de bens para pronta entrega ou para a locação de materiais, não será exigida da microempresa ou da empresa de pequeno porte a apresentação de balanço patrimonial do último exercício social, o que não se aplica ao fato apontado, porém demonstra a flexibilidade dada ao assunto quanto à contratação de empresas pelo governo federal.

b) quanto ao item 8.4, a comissão discordou do cálculo do índice contábil de Solvência Geral (SG), porém a empresa apenas errou no valor apresentado a menor, visto que no cálculo considerou apenas o valor do ativo permanente, senão vejamos:

Edital: SG = AT / PC + PNC, sendo AT = Ativo Total, PC = Passivo Circulante e PNC = Passivo Não Circulante

Empresa: SG = 42.000 / 15.664 = 2,68

Índice Correto de SG = 179.664 / 15.664 = 11,46

Sendo AT = 179.664, PC = 0, PNC = 15.664

c) Já em relação ao item 8.5.2, verificou-se que a empresa Brandão Construções e Locações Ltda. foi desclassificada porque apresentou a Apólice de Seguro Garantia nº 10-0775-0164403, de 27 de novembro de 2013, emitida pela empresa de seguros J. Malucelli Seguradora S.A, CNPJ nº 84.948.157/0001-33, em referência ao processo licitatório TP nº 03/2013-SESAS, tendo como objeto a construção de uma UBS localizada no bairro Nossa Senhora de Lurdes, realizado no mesmo dia, porém em horário vespertino,

Em resposta ao Ofício nº 7813/2018/NAC2/CE/Regional/CE-CGU, de 25 de abril de 2018, a empresa J. Malucelli Seguradora S.A, disponibilizou a Apólice nº 10-0775-0164404, emitida na mesma data e com as mesmas informações contidas na apólice anteriormente mencionada, mas em referência à TP nº 02/2013-SESAS.

Ainda, foram apresentados por e-mail, de 04 de julho de 2018, os seguintes esclarecimentos acerca do assunto pelo representante da empresa Brandão Construções e Locações Ltda. Sr. A.C.B., CPF nº ***.823.***-20:

“Lendo o texto encaminhado com os anexos apresentados, em atendimento ao solicitado, apresentamos abaixo as seguintes considerações solicitadas:

Verificando os documentos anexos no e-mail, a motivação apresentada na ata de julgamento da habilitação das empresas licitantes encaminhada, nossa empresa foi INABILITADA pela Comissão de Licitação por não apresentar documentos em conformidade com o solicitado no ato convocatório, conforme ata de julgamento anexada no e-mail.

Em assim sendo, foi solicitado a apólice junto à Seguradora J. Malucelli para fazer face ao cumprimento editalício em seu item 1.3 como mencionado, porém ao preparar a documentação no envelope de habilitação houve um equívoco de nossa empresa em anexar a apólice referente à Tomada de preços 02/2013 – SESAS, valendo dizer que só foi verificado a apresentação equivocada da apólice, quando da publicação da ata suplementar que julgou a habilitação das empresas licitantes.

Ademais, conforme se verifica na ata suplementar, além da inabilitação pela apresentação da garantia de participação com o número da TP errada, nossa empresa foi INABILITADA por descumprimento dos itens: 8.3.2; 8.4; 8.5.2; 8.10.1; 8.10.3 e 8.11.

Desta feita, ao nosso conhecimento, após a apresentação dos envelopes de Habilitação e Proposta de Preços, a lei proíbe a apresentação de qualquer documento novo, daí o porquê de nossa empresa não poder apresentar a apólice correta neste tempo em que é informado no texto em esclarecimento e que como já dito, o equívoco da apólice só foi informado na ata suplementar.

Após o julgamento dos documentos de habilitação, existe o prazo de recurso para os licitantes que participaram do certame, e achamos inoportuno apresentar recurso visto as motivações apresentadas pela comissão terem fundamento para a INABILITAÇÃO, onde, dentre outros motivos, este informado da apólice.

Por fim, sobre a participação apenas no certame TP nº 02/2013-SESAS, por ser obras com valores consideráveis, o porte operacional de nossa empresa se apresentava, no momento, apenas com condições de participar de um único certame.”

A empresa informa que conheceu do equívoco somente quando da divulgação do resultado em ata suplementar, porém os envelopes foram abertos, assinados e rubricados no dia do recebimento das propostas, enquanto o resultado foi divulgado 7 (sete) dias após a abertura dos envelopes.

Esclarece ainda da proibição legal quanto a apresentação de documentos novos após a apresentação dos envelopes de habilitação, de fato o § 3º do art. 43 de Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê que é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta, porém caberia à comissão de licitação ter realizado diligências quanto ao equívoco verificado, visto que todas as informações contidas na apólice, tais como valor do seguro, beneficiário, período de vigência, modalidade de licitação, com exceção do número do edital de licitação, estavam contidas no documento apresentado.

Ainda, havia tempo suficiente para referidos esclarecimentos visto que o certame foi realizado no dia 03 de dezembro de 2013, com o julgamento da fase de habilitação somente em 10 de dezembro de 2013.

d) em relação ao item 8.10.1, a Comissão informa que a licitante não apresentou a chave de autenticidade do Cadastro de Registro e Quitação - CRQ da empresa, no entanto a empresa apresentou o selo de autenticação digital, com o código de controle da autenticação, data e horário de emissão, importando destacar que a veracidade do documento poderia ter sido consultada no endereço eletrônico do cartório emissor. O item 8.16.4 do edital prevê apenas que as cópias dos documentos deverão ser autenticadas na forma da lei, mas não faz referência quanto ao procedimento a ser realizado pela licitante para a comprovação da autenticidade da sua documentação.

Também quanto ao mesmo item, a empresa foi inabilitada por não apresentar o CRQ do engenheiro responsável, no entanto verificou-se que no CRQ da licitante, com validade até 31 de dezembro de 2013, constava o nome completo do engenheiro responsável, o número do registro profissional – RNP e sua profissão, o que comprovava que o profissional encontrava-se registrado no órgão competente.

Não há dúvida de que é necessário que tanto a licitante quanto o seu responsável técnico estejam regulares quanto ao registro ou inscrição na entidade profissional competente como condicionante para a participação em certame licitatório, conforme previsto no Inciso I do art. 30 da Lei de Licitações, porém o excesso de rigor dessa comprovação, quando há meios ao alcance dos julgadores, acarreta na violação do caráter competitivo, o que pode frustrar a busca pela proposta mais vantajosa e apta a realizar o interesse coletivo.

Em Acórdão nº 1203/2011 – Plenário, o Tribunal de Contas da União – TCU já havia reprovado o excesso de formalidade de julgamento em processo licitatório, quando decidiu “*Enfim, não havia razão jurídica ou administrativa para conferir-se arbitrariamente tamanha proeminência à formalidade de anotação cadastral, mais até que ao conjunto de fatores que indicavam a aptidão da licitante a participar da competição e a oferecer propostas que aumentariam a sua competitividade*” (grifo nosso).

Também em Acórdão nº 2.126/2016 - Plenário, o TCU considerou irregular a inabilitação de empresa com base na apresentação de CRQ expedida pelo Crea por estar vencida, posto que a empresa encontrava-se registrada na entidade profissional competente, apesar de estar em débito financeiro naquele momento, comprovando sua aptidão na participação do certame.

Ao analisar conjuntamente as informações apresentadas no parágrafo anterior com a exigência da CRQ do profissional responsável técnico da empresa em editais de licitação, verifica-se a inocuidade de tal previsão editalícia em situação em que a empresa apresentar apenas a sua certidão de registro e quitação, acompanhada de todas as informações necessárias de comprovação do registro de seu responsável técnico na mesma entidade profissional, independentemente de estarem regulares quanto ao pagamento de suas anuidades. Portanto, neste caso, os meios prevalecem sobre os processos quanto à comprovação de aptidão em participação licitatória.

Em relação à empresa M.V. Construções e Serviços Ltda. – ME, apresentamos a mesma abordagem:

a) a comissão de licitação inabilitou a empresa por descumprimento ao item 8.10.1 do Edital porque considerou que a CRQ do responsável técnico encontrava-se ilegível, porém sequer mencionou em que partes do documento havia ilegibilidade que prejudicaram a obtenção das informações necessárias ao cumprimento do item editalício.

Quando da verificação visual do documento digitalizado em cópia fornecida pela Prefeitura, verificou-se que, apesar de encontrar-se um pouco ilegível, o documento apresentava-se apto a fornecer todas as informações mínimas necessárias para o cumprimento das disposições contidas no edital, visto que continha seu nome completo, número do registro nacional profissional, atividade desempenhada e o número da autenticação digital, que, por meio de consulta no sítio da entidade emissora, pode-se confirmar a sua autenticidade.

Ainda, como já relatado anteriormente, na CRQ da empresa poderiam ter sido extraídas as informações necessárias para a comprovação do registro do seu responsável técnico, sendo desnecessária tal exigência.

Foi apresentado também um documento que informava que a empresa encontrava-se ativa no cadastro do Crea, extraído do sitio eletrônico do Crea, página 307.

Declaração de vistoria, página 346, emitida pela Secretaria de Saúde e Saneamento Básico da Prefeitura de Ubajara, relata também que o responsável técnico da licitante encontra-se registrado no Crea – CE e que vistoriou o local de execução dos serviços.

Importante lembrar que, de acordo com § 3º do art. 43 da Lei 8.666/1993, é facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

b) A inabilitação da empresa quanto ao item 8.16.1 recai no fato de que o atestado de capacidade técnica encontrava-se em xerox, sem a comprovação de sua autenticidade. Quanto a esse ponto nossa análise ficou prejudicada, visto que o material foi digitalizado por um servidor desta Controladoria quando da visita “in loco” ao local de recolhimento do material e sua análise realizada por outrem.

Destacamos que foram apresentadas 4 (quatro) Certidões de Acervo Técnico – CAT do profissional da licitante, com informações sobre os acervos de capacidade técnica vinculados às respectivas certidões.

Ressaltamos ainda que o recebimento e abertura dos envelopes de habilitação foram realizados no dia 03 de dezembro de 2013, conforme Ata de Reunião TP nº 02/2013 – SESAS, página 420, e o termo de julgamento de habilitação, página 423, de 10 de dezembro de 2013, ou seja, caberia à Comissão, se o quisesse, ter diligenciado a empresa e solicitado a apresentação dos originais nesse intervalo de tempo para saneamento do fato verificado e posterior habilitação da participante, conforme previsto§ 3º do art. 43 da Lei 8.666/1993.

Importar destacar que, em análise realizada na documentação de habilitação da empresa vencedora do certame, RS Engenharia ltda., CNPJ nº 03.434.044/0001-18, verificou-se que o item 8.2.4.1 foi atendido de forma parcial, visto que a empresa não apresentou os documentos de identificação dos seus sócios, conforme previa referido item, porém foi habilitada.

Já em relação ao item 8.4 o valor da Liquidez Geral apresentado pela empresa diverge da fórmula apresentada no edital, conforme a seguir:

Edital: $LG = (AC + RLP) / (PC + PNC)$

Empresa $LG = (AC + ANC) / (PC + PNC) = (1.469.414,66 + 862.327,17) / (21.161,86 + 83.509,96) = 22,28$

De acordo com o Balanço Patrimonial da empresa, páginas 371 e 372, o valor do RLP foi zero, portanto o LG da empresa correto seria:

$LG = (1.469.414,66 + 0) / (21.161,86 + 83.509,96) = 14,04$

Apesar de a fórmula da LG da empresa vencedora e o consequente cálculo do valor final encontrar-se divergente do previsto no edital, a empresa foi classificada, enquanto a empresa Brandão Construções e Locações Ltda. acabou sendo desabilitada pelos mesmos fatos apontados, conforme já relado, o que demonstra que houve tratamento diferenciado nos critérios de julgamento da documentação das licitantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao suposto direcionamento na realização do certame licitatório, esclarecemos que, não podemos entrar no mérito, tendo em vista que o Processo Licitatório foi realizado em 2013, portanto sob a responsabilidade da Gestão do Ex-Prefeito.

Vimos também informar que, em análise do procedimento licitatório em questão, notamos ser de responsabilidade da administração anterior, colocando-nos assim inaptos para expor quaisquer elucidações sobre os atos protestados, visto que não temos ciência exata das ações ou mesmo das razões que os moveram a exercer as falhas detectadas.

Não obstante isso, e tendo em vista que o referido processo licitatório foi aprovado pelo Ministério da Saúde, e buscando resguardar o erário e o interesse público, a atual gestão deu prosseguimento à obra, mas, para se resguardar, todos os pagamentos feitos pela atual gestão, somente foram autorizados após o aval e liberação feita pelo Ministério da Saúde, bem como após aprovação das Medições por parte da Secretaria Municipal de Obras, Transporte e Serviços Urbanos.”

Análise do Controle Interno

Como não foram apresentados fatos novos, visto que o gestor da administração atual se exime de expor quaisquer elucidações sobre os fatos apontados, posto que o processo licitatório não ter sido realizado sob sua responsabilidade, e por não terem sido apresentadas quaisquer justificativas pelo gestor anterior daquele município, a constatação permanece sem quaisquer novidades a serem incluídas em sua transcrição.

2.1.7. Restrição à competitividade em realização de certame licitatório para a construção de Unidade de Saúde em Monte Castelo.

Fato

Quando da análise da Tomada de Preços nº 002/2013 -SESAS, realizada no dia 03 de dezembro de 2013, cujo objeto é a construção de Unidade Básica de Saúde – UBS no bairro Monte Castelo em Ubajara/CE, com valor de R\$ 408.000,00, verificou-se que o edital de licitação apresentou restrição à competitividade, conforme a seguir:

a) o item 8.10.5.1 do edital delimitou o prazo de visitas ao local da obra em dia e hora marcada, ou seja, 22 de novembro de 2013, das às 8hs às 12hs da manhã, o que não é previsto na Lei nº 8.666/93, visto que o seu art. 30 no Inciso III apenas prevê que, quando o edital exigir, a licitante deverá comprovar que tomou conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, sem a delimitação de prazo para isso.

De acordo com o Acórdão 1573/2015 – Plenário, de 24 de junho de 2015, do TCU, é incompatível com os princípios norteadores da licitação a exigência, como requisito de habilitação, de visita técnica ao local da obra em data pré-determinada, por responsável técnico da licitante, visto que afronta o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e no Acórdão 1264/2010-TCU-Plenário.

b) Em relação à capacidade técnica-profissional, previstas no item 8.10.2.1, houve limitação de quantidades e prazos com o objeto da licitação, o que é proibido, conforme previsto no art. 30, § 1º, Inciso I, da Lei 8.666/93, descrito abaixo:

“Art. 30. (...)

§ 1º (...)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos,”(grifo nosso).

No âmbito do TCU, a Corte de Contas manifestou-se pela impossibilidade de a Administração fixar quantitativos mínimos para a qualificação técnico-profissional, conforme consta dos Acórdãos nºs 2.081/2007, 608/2008, 1.312/2008, 2.585/2010, 3.105/2010 e 276/2011, todos do Plenário. Nesse sentido também foi o Acórdão nº 165/2012 do Plenário, no qual restou consignado que “a exigência de quantitativo mínimo, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, contraria o estabelecido no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93”.

Entretanto, recentemente, pretendendo a uniformização da interpretação do art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93, o Plenário do TCU formulou precedentes em sentido diverso. No Acórdão nº 1.214/2013, concluiu que “é preciso analisar a vedação da parte final do inciso I, do parágrafo 1º, do art. 30, da Lei de Licitações com razoabilidade, pois, quando o fator primordial da licitação reside na existência de experiência em determinado quantitativo mínimo ou em determinados prazos máximos, acatar a literalidade da norma levaria a uma contradição, qual seja, prevalecendo a interpretação de que não se pode exigir tais requisitos, a licitação estaria impossibilitada e a norma, inócuia, sem qualquer aplicação prática”. Porém esse entendimento seria quando houvesse complexidade técnica dos serviços objeto da licitação, o que não é o caso, visto que são serviços de construção de obras civis rotineiramente realizadas.

Importante destacar que das 03 (três) empresas participaram do certame, RS Engenharia Ltda., CNPJ nº 03.434.044/0001-18, Brandão Construções e Locações Ltda. CNPJ nº 10.470.695/0001-29 e MV Construções e Serviços Ltda. – ME (CNPJ nº 10.599.088/0001-63), somente 01 (uma) foi classificada para a fase de propostas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à suposta restrição à competitividade em realização do certame licitatório para construção da Unidade Básica de Saúde no Bairro Monte Castelo, esclarecemos que, não podemos entrar no mérito, tendo em vista que o Processo Licitatório foi realizado em 2013, portanto sob a responsabilidade da Gestão do Ex-Prefeito.

Vimos também informar que, em análise do procedimento licitatório em questão, notamos ser de responsabilidade da administração anterior, colocando-nos assim inaptos para expor quaisquer elucidações sobre os atos protestados, visto que não temos ciência exata das ações ou mesmo das razões que os moveram a exercer as falhas detectadas.

Análise do Controle Interno

Como não foram apresentados fatos novos, visto que o gestor da administração atual se exime de expor quaisquer elucidações sobre os fatos apontados, posto que o processo licitatório não ter sido realizado sob sua responsabilidade, e por não terem sido apresentadas quaisquer justificativas pelo gestor anterior daquele município, a constatação permanece sem quaisquer novidades a serem incluídas em sua transcrição.

2.1.8. Restrição à competitividade em realização de certame licitatório em obra de construção de Unidade Básica de Saúde em Monte Castelo.

Fato

Quando da análise da Tomada de Preços nº 004/2017, realizada no dia 11 de abril de 2017, cujo objeto é a conclusão da Unidade Básica de Saúde – UBS no bairro Monte Castelo em Ubajara/CE, com valor de R\$ 135.558,20, verificou-se que o edital de licitação apresentou restrição à competitividade, conforme a seguir:

a) os itens 2.2.2 e 2.2.3 do edital delimitaram o prazo de visitas ao local da obra até o 3º dia útil anterior à data de recebimento dos envelopes, no período de 8hs às 12hs da manhã, o que não é previsto na Lei nº 8.666/93, visto que o seu art. 30 no Inciso III apenas prevê que, quando o edital exigir, a licitante deverá comprovar que tomou conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, sem quaisquer referência à delimitação de prazo para isso.

De acordo com o Acórdão 1573/2015 – Plenário, de 24 de junho de 2015, do TCU, é incompatível com os princípios norteadores da licitação a exigência, como requisito de habilitação, de visita técnica ao local da obra em data pré-determinada, por responsável técnico da licitante, visto que afronta o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e no Acórdão 1264/2010-TCU-Plenário.

b) o item 4.2.6.2 exige a apresentação de uma declaração de adimplência fiscal, expedida pelo setor de tributos do município de Ubajara, declarando que a empresa encontra-se adimplente com essa municipalidade, o que vai de encontro com o art. 29, Inciso III da Lei nº 8.666/93, que obriga somente a apresentação desse tipo de declaração do domicílio ou sede da empresa participante.

Além dessa exigência, o mesmo item ainda prevê que para a emissão dessa declaração, com data de emissão até o 3º dia útil anterior à data de abertura do certame, deverão ser apresentados os seguintes documentos: solicitação de requerimento de adimplência da empresa interessada, contrato social e todos os aditivos, RG e CPF dos sócios, cartão do CNPJ, Procuração, RG e CPF do procurador (caso seja procurador), todos os documentos devendo estar autenticados e/ou reconhecido firma, na forma da lei.

c) Exigência de Certidão Simplificada e a Específica expedida pela junta comercial da sede do licitante, não superior a 30 (trinta) dias, comprovando todos os atos da empresa (inscrição, enquadramento, alterações de dados, etc.) prevista no item 4.2.6.4 também não encontra respaldo na Lei nº 8.666/93.

Acórdão nº 7856/2012 – 2ª Câmara já deliberou sobre a proibição de referida certidão.

Inclusive a empresa Ramilos Construções EIRELI, CNPJ nº 09.060.561/0001-50 foi inabilitada por descumprimento ao referido item do edital.

Destaca-se que do total de 5 (cinco) concorrentes, apenas a empresa Nunes e Cia Ltda. – EPP foi habilitada para a fase de abertura das propostas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Em alusão aos questionamentos apontados na Tomada de Preços nº 004/2017, verificou-se que os requerimentos impostos pelos itens 2.2.2 e 2.2.3 da peça editalícia, fizeram-se imprescindível para uma eventual contratação, uma vez que as empresas interessadas despertam interesses de visitas em horários diversos, e por conseguinte faz-se mister o acompanhamento de um técnico do setor de obras para acompanhamento da visita técnica.

Deste modo, muito embora atualmente já dispomos de técnico para acompanhamento em horário diversificado consequentemente esta requisição tenha sido retirada dos editais desta municipalidade, a época por questões técnicas tornava-se inviável tal feito, pois não tínhamos pessoal técnico para acompanhamento integral das visitações e concomitantemente para os serviços internos da Secretaria em questão. Assim, percebe-se que o item atacado, não tinha o desígnio de restringir a competição, mas de exercer suas atividades externas sem o comprometimento das obrigações internas do setor de obras.

Em se tratando das requisições trazidas pelo item 4.2.6.2 e 4.2.6.4, restaram-se mandatórios no intento de apreciar com maior facilidade e convicção os documentos apresentados, visto que as certidões e específica trazem em seu corpo descrições detalhadas dos atos de alteração das empresas na JUCEC, ocasionando assim numa maior solidez nos demais documentos apresentados pelos licitantes, podendo destacar sua real representatividade no momento do certame, ou mesmo a veracidade de balanços e demais documentos de obrigatoriedade da Junta.

Ademais, tais documentos podem ser com facilidade solicitado e emitido online na Junta Comercial, descaracterizando qualquer entendimento restritivo do documento.”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas quanto a limitação de pessoal técnico à época da contratação dos serviços e a necessidade de apresentação de documentos que tragam em seu corpo descrições mais detalhadas para facilitar a análise da comissão julgadora da licitação não podem se sobrepor aos princípios previstos na legislação que trata do assunto aqui abordado, visto que a ampla participação dos interessados para a escolha da melhor proposta deve ser buscada com o intuito de preservar a legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade dos atos administrativos.

Portanto permanece a constatação pelos fatos aqui abordados.

2.1.9. Favorecimento na contratação de empresa de obra de construção de Unidade Básica de Saúde em Monte Castelo.

Fato

Quando da análise da Tomada de Preços nº 01.004/2017, de 11 de abril de 2017, cujo objeto é a contratação de empresa para conclusão de 01 (uma) Unidade Básica de Saúde – UBS no Bairro Monte Castelo no município de Ubajara – CE, no valor de R\$ 135.559,20, verificou-se que, do total de 05 (cinco) empresas participantes, 03 (três) foram desabilitadas em desconformidade com as previsões editalícias e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme segue:

De acordo com a ata da licitação, página 591, a empresa F3 Construções e Serviços EIRELI, CNPJ nº 17.411.110/0001-91 foi desclassificada por descumprimento ao item 4.2.5.3 que prevê a apresentação de uma garantia de manutenção da proposta, porém verificou-se que a Apólice de Seguro Garantia nº 10-0775-0196298, página 445, com valor de R\$ 1.355,59, da seguradora JMalucelli, tendo como segurada a Prefeitura de Ubajara, de acordo com as condições do edital TP nº 01.004/2017, encontrava-se nos autos do processo.

Também relata que a empresa não apresentou a declaração que concorda com os termos do edital e a declaração de inexistência de fatos impeditivos, porém, em relação à primeira declaração encontrava-se na página 457 do processo, e, de acordo com o §2º do art. 32 da Lei 8.666, a apresentação de declaração de superveniência de fatos impeditivos é necessária no caso em que o certificado de registro cadastral substituir os documentos de habilitação previstos nos arts. 28 a 31 da referida lei, o que não é o caso, visto que, além do certificado, foram apresentados todos os documentos necessários para a habilitação, condição exigida no edital.

Ainda de acordo com a ata, a empresa Ramilos Construções EIRELI, CNPJ nº 09.060.561/0001-50 foi inabilitada apenas por não apresentar certidão expedida pela junta comercial, exigência prevista no item 4.2.6.4 do edital, porém desamparada de previsão legal, visto que o art. 28 da Lei 8.666/19932 não prevê tal exigência, conforme Acórdão nº 7856/2012 – Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, de 23 de outubro de 2012.

Quanto à empresa W e R Construções e Locações Ltda. – EPP, CNPJ nº 17.608.342/0001-91, inicialmente havia sido habilitada, porém a empresa Nunes e Cia Ltda. – EPP, CNPJ nº 06.019.939/0001-84 apresentou recurso pedindo a inabilitação da licitante, sendo acatada pela comissão de licitação.

Quando da análise do recurso apresentado e sua consequente aceitação, verificou-se que a comissão não apresentou em sua decisão, páginas 618 a 624, as devidas razões para o acatamento da interposição do recurso, visto que o texto retrata sobre o cuidado de não se expor ao excessivo formalismo procedural quando da tomada de decisão, inclusive citando decisões do Superior Tribunal de Justiça, do Superior Tribunal de Justiça do Espírito Santo, dentre outros, sem abordar as devidas razões para o acatamento de sua decisão.

De acordo com o recurso da Nunes e Cia Ltda. – EPP, a W e R Construções e Locações Ltda. – EPP descumpriu os itens 4.2.1 e 4.2.4.2 do edital, que tratam, respectivamente, da Certidão de Registro Cadastral – CRC e da capacidade técnico-profissional das licitantes.

A recorrente alega que o CRC da W e R encontrava-se vencido, visto que a Certidão Negativa do FGTS apresentava-se com o prazo de validade vencido, apesar de a empresa encontrar-se cadastrada, porém, de acordo com o §1º do art. 34 da Lei 8.666/1993, “*O registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.*” (grifo nosso), portanto cabe à Prefeitura de Ubajara a responsabilidade pela atualização desses registros.

Ainda, de acordo com a referida lei em seu art. 22, § 2º, Tomada de Preços é “*a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.*” (grifo nosso), o que não se pode concluir que o fato de uma certidão encontrar-se vencida significar que o participante não se encontrava devidamente cadastrado, visto que, além de ser de responsabilidade da realizadora do certame a atualização do cadastro de forma anual, como já relatado, soma-se a isso a subjetividade do termo “devidamente cadastrado” previsto no art. 22, que traz consigo uma variedade de interpretações, podendo-se questionar se apenas uma certidão fora do prazo de validade seria o suficiente para afirmar que a licitante não estaria devidamente cadastrada, visto que apresentou a mesma certidão atualizado em seus documentos de habilitação, página 307, o que enfraquece os argumentos apresentados pela recorrente.

Quanto ao item 4.2.4.2, verificou-se que a certidão de acervo técnico da W e R, páginas 310 a 334, apresentava atividades com características técnicas similares ao objeto da licitação, com informações sobre a data de início e fim da obra, o local da execução, nome da contratante e contratado, nome do responsável, dentre outros, conforme exigido no item 4.2.4.4 do edital.

De acordo com referido item, as seguintes atividades deveriam compor o acervo técnico do responsável técnico: construção com infra e superestrutura em concreto armado, paredes de alvenaria de tijolo cerâmico, cobertura em estrutura metálica, instalações elétricas

e hidrossanitárias, pisos e revestimentos cerâmicos, esquadrias de madeira, esquadrias de alumínio e vidro, esquadrias e gradis metálicos, pintura latéx com emassamento e reservatório pré-moldado com guarda corpo, o que contempla 100% das atividades previstas no orçamento dos serviços, contrariando o próprio texto do edital e o inciso I do parágrafo primeiro do art. 30 da Lei 8.666/1993, que limita a comprovação de experiência anterior às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

Verificou-se que nas diversas Anotações de Responsabilidades Técnicas apresentadas no acervo do responsável técnico no campo “4. Atividade Técnica” consta serviços de estrutura em concreto armado, instalações hidráulicas e elétricas, alvenaria, pintura, esquadria, dentre outras atividades compatíveis com os serviços a serem executados.

Portanto a comissão de licitação, além de não ter apresentado os arrazoados de sua decisão, desabilitou a W e R em desconformidade com a legislação que rege a matéria, quando acatou o recurso apresentado pela Nunes e Cia Ltda. – EPP.

Destaca-se que, do total de 5 (cinco) concorrentes, apenas a empresa Nunes e Cia Ltda. – EPP foi habilitada para a fase de abertura das propostas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente, cumpre-nos destacar que o conceito de "direcionamento" acha-se equivocado para o caso em pauta, uma vez não se fizeram detalhamentos excessivos no edital que conduzisse à contratação de fornecedor único, logo que várias empresas disponibilizam de documentos habilitatórios para seguir no embate licitatório. Assim, é perfeitamente notável que não há o que se falar em direcionamento, visto que não foram criadas quaisquer inoportunos para as demais empresas interessadas participarem ou habilitarem-se no procedimento licitatório em referência.

Tratando-se do questionamento quanto a apresentação da garantia de proposta apresentada pela empresa F3 CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS FIRELI, temos a ressaltar que os mandamentos editalícios não permitiram que a apólice fosse diretamente acostada aos autos habilitatórios, pois somente no dia útil seguinte esta garantia é ou não validade pela SUSEP. Assim, o fato de aceitar esta apólice sem uma prévia consulta para averiguação de sua veridicidade ocasionaria em risco para administração, tendo em vista que o licitante poderia habilitar-se sem que a apólice apresentada fosse devidamente validada pelo órgão responsável pela sua emissão. Neste contexto, o dispositivo editalício sobressai como uma forma de prestar segurança em favor da administração pública, e o ato de inabilitar como o cumprimento integral aos ditames do instrumento convocatório.

Já em referência as declarações apresentadas pela empresa, em nova análise notou-se que de fato não fora apresentada a Declaração questionada, o que provocaria sua inabilitação para fase subsequente, como de fato ocorreu.

Como sugestão ao cadastro de fornecedores no município, esta sublime Corte destacou que cabe ao município a atualização cadastral. Entretanto, é válido salientar que ao município cabe apenas a publicização do chamamento para atualização cadastral, ficando a cargo do fornecedor sua efetivação ou não.

Neste caso, como se nota, o CRC da empresa acha-se verdadeiramente vencido, como pode ser visto no corpo do documento, findando sua validade cadastral em consonância com a primeira certidão a vencer, competindo exclusivamente ao interessado sua constante atualização para participações em embates licitatórios. Portanto, verifica-se que impetuosamente que a empresa acha-se inabilitada, uma vez que a inscrição atualizada no município é indispensável para continuidade subsequente na modalidade Tomada de Preços.

Destarte, concluímos que o fato de restar unicamente a empresa NUNES & CIA EPP habilitada, acha-se corretamente natural, pois trata-se de um procedimento licitatório garantido com normas editalícias que servem exatamente para diferenciar e qualificar.

O rigorismo suscitado é tudo que se espera do agente público: vinculação ao texto do edital, embelezados pelas doutrinas aplicáveis e pela aspereza prudente da Lei.

No presente caso, não pode a Administração prestigiar aquele que por um motivo ou outro descuidou-se das suas obrigações, desprestigiando aquele que foi diligente no seu cumprimento, satisfazendo com fidelidade a todos os requerimentos editalícios.

Dentre os princípios balizadores da administração pública, merece sublime destaque "o princípio da igualdade entre os licitantes". A Administração Pública deve conduzir a licitação de maneira imparcial, sem prejudicar ou privilegiar nenhum licitante. Desde que preencham os requisitos exigidos, todos os que tiverem interesse em participar da disputa, devendo ser tratados com isonomia.

Afinal, o rigor só é condenável se conduzir as decisões extremadas por quanto desamparadas de razoabilidade.

Diante do Exposto, requer que Vossa Excelência ao analisar os presentes esclarecimentos, reconheça a impossibilidade de imposição de qualquer sanção, tendo em vista o rigoroso cumprimento da legislação pertinente por parte do peticionante.

Análise do Controle Interno

Quanto ao fato de a Prefeitura estar impossibilidade da consulta prévia para averiguação da veracidade da apólice de seguros na SUSEP não procede, visto que a abertura dos envelopes inicialmente marcada para o dia 11 de abril de 2017 foi adiada para o dia 19 de abril de 2017, ou seja, um dia antes para a disponibilidade da averiguação da veracidade da apólice na SUSEP, no caso, dia 20 de abril de 2017, visto que a apólice foi emitida em 10 de abril de 2017, e teriam sete dias úteis após a data de disponibilização da verificação de sua veracidade na SUSEP, porém, além de a empresa J.Malucelli informar que a veracidade da referida apólice poderia ter sido verificada em seu endereço eletrônico, o adiamento para o dia 19 (dezenove) poderia ter sido marcado para o dia 20 de abril de 2017, visto que é um ato discricionário da comissão de licitação, o que não acarretaria em prejuízo para a licitante. Ainda, não há previsão na Lei de Licitações a verificação da veracidade dos documentos emitidos empresas de seguros como condição para a habilitação das participantes.

Verificou-se ainda que não foi localizada a apólice de seguros da empresa Nunes e Cia Ltda. nos seus documentos de habilitação, páginas 150 a 290, porém a mesma foi classificada e contratada para a realização dos serviços. Apenas consta em sua documentação um recibo de garantia de proposta (pagina 282), emitido pela Prefeitura no dia 05 de abril de 2017, porém, de acordo com o item 4.2.5.3 do edital, a previsão para a emissão de recibo pelo setor de tesouraria seria após a publicação do resultado da habilitação, ou seja, 19 de abril de 2017. Ainda, no recibo consta a indicação do subitem 4.2.6.2 do edital como justificativa legal para a sua emissão, porém referido subitem trata da apresentação de declaração de adimplência fiscal.

Quanto à informação de que não consta no processo a declaração de concordância com os termos do edital não procede, visto que referida documentação encontra-se na página 457 do processo, como já relatado anteriormente.

Quanto à certidão de registro cadastral, de fato à prefeitura compete a publicização do chamamento para a atualização cadastral, porém não há dúvida de que a previsão da necessidade de apresentação da certidão veio tão somente com o objetivo de simplificar a apresentação dos documentos de habilitação, o que não impede que as participantes apresentem os documentos em sua totalidade, conforme previsto em legislação:

“Art. 32. (...)

§ 2º O certificado de registro cadastral a que se refere o § 1º do art. 36 substitui os documentos enumerados nos arts. 28 a 31, quanto às informações disponibilizadas em sistema informatizado de consulta direta indicado no edital, obrigando-se a parte a declarar, sob as penalidades legais, a superveniência de fato impeditivo da habilitação.”

Quanto aos demais assuntos abordados no campo “fato” não houve manifestação por parte da prefeitura, portanto permanece a constatação.

Quanto ao equívoco em relação ao conceito de direcionamento, consideram-se oportunos os questionamentos apresentados, o que nos leva a reformular o assunto abordado, porém sem alteração do conteúdo, visto que as alegações apresentadas não foram suficientes para sanar os achados contidos no campo “fato”.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, visto que houve direcionamento e restrição à competitividade nos processos de contratação das executoras dos serviços e descumprimento de normativo que rege a aplicação dos recursos pelo fato de terem sido pagos serviços em conta bancária divergente da conta específica criada especialmente para o pagamento do objeto.

Quanto às obras civis no que diz respeito à orçamentação e qualidade técnica encontram-se de acordo com as regras legais.

Ordem de Serviço: 201801216

Município/UF: Ubajara/CE

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 782071

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE UBAJARA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.008.000,00

1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados de ações de controle do 5º Programa de Fiscalização de Municípios, tendo como objeto a construção de pavimentação em diversas ruas da cidade de Ubajara/CE.

Os recursos totalizam R\$ 805.000,00 (oitocentos e cinco mil reais) do Ministério das Cidades, tendo como interveniente a Caixa Econômica Federal no acompanhamento e fiscalização desse investimento.

A fiscalização teve como objetivo responder às seguintes questões de auditoria: o repasse dos recursos públicos obedeceu às disposições da legislação (Leis, Decretos e Normativos) pertinente; os processos de contratação das prestadoras de serviços foram realizados conforme previsto na legislação vigente; os recursos repassados estão em consonância com os objetos celebrados; os objetos acordados foram efetivamente executados (compatibilidade entre valor repassado e execução do objeto); a execução do objeto celebrado foi precedida de pesquisa de preço de modo a garantir que a aquisição/serviço esteja dentro dos padrões de preço do mercado, em caso afirmativo, foi identificado conluio entre as empresas participantes da pesquisa; o empreendimento está sendo realizado conforme previsto no projeto de engenharia; o cronograma físico-financeiro está sendo cumprido de acordo com o Plano de Trabalho e as prestações de contas exigíveis foram apresentadas, foram aprovadas, em caso de não aprovação as providências recomendadas foram adotadas.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/03/2018 a 16/03/2018 sobre a aplicação de recursos federais dos Programas 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

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

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em xx/xx/2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Contextualização da obra de pavimentação de diversas ruas nos bairros Grijalva e Centro, na sede, no distrito de Nova Veneza e no sítio Pitanga em Ubajara/CE.

Fato

Por meio do Contrato de Repasse nº 1009102-19(SICONV Nº 791348) do Ministério das Cidades - MC, a Prefeitura de Ubajara foi contemplada com obras de pavimentação no valor de R\$ 1.008.000,00 (Um milhão e oito mil reais), conforme planilha de liberação de recursos abaixo:

Quadro - Liberações financeiras para a Construção da obra de pavimentação.

Valor	Data
124.941,28	03/12/2015
92.451,21	28/06/2016
62.394,59	01/11/2016
85.289,14	27/03/2017
155.685,26	03/11/2017

Fonte: extratos bancários Ag. 785, Conta Corrente nº 00647215-8.

Foi realizado um processo licitatório para a contratação da empresa executora, conforme abaixo:

Quadro – Contratação de empresa executoras da obra de pavimentação.

Tomada de Preços nº 03/2015 – SOURB, de 10 de março de 2015		
Participante	Valor Proposta (R\$)	Situação
Apolo Serv. Const. EIRELI-ME (CNPJ nº 13.766.379/0001-97)	-	Inabilitada
Mavascon Const. Loc. Serv. EIRELI-ME (CNPJ nº 17.390.566/0001-70)	-	Inabilitada
Ícone Const. Serv. Ltda.-ME (CNPJ nº 20.549.056/0001-07)	-	Inabilitada
Triclima Const. Prest. de Serv. Ltda.-ME (CNPJ nº 07.276.513/0001-79)	-	Inabilitada
Brandão Const. Serv. EIRELI-ME (CNPJ nº 10.470.695/0001-20)	-	Inabilitada
Juaçaba Const. Loc. Serv. Ltda. (CNPJ nº 10.898.924/0001-00)	977.751,41	Desclassifica
Souza e Veras Const. Serv. Ltda. (CNPJ nº 07.130.837/0001-02)	-	Inabilitada
Nunes e Cia Ltda. – EPP (CNPJ nº 06.019.939/0001-84)	971.415,10	Vencedora
FJ de Carvalho – ME (CNPJ nº 15.395.113/0001-00)	-	Inabilitada
MJ Proj. Eng. EIRELI (CNPJ nº 08.156.453/0001-13)	921.766,40	Desclassifica
J. Carvalho Eng. Loc. Serv. Ltda.-ME (CNPJ nº 03.834.465/0001-36)	-	Inabilitada

FJ Constr. Ltda.-ME (CNPJ nº 11.049.189/0001-23)	-	Inabilitada
Delmar Const. EIRELI-EPP (CNPJ nº 17.803.489/0001-32)	-	Inabilitada
Plana Const. Edif. Ltda.-ME (CNPJ nº 09.565.093/0001-76)	-	Inabilitada
TJ Eng. Const. Ltda.-ME (CNPJ nº 21.035.880/0001-01)	-	Inabilitada
CG Const. Ltda. (CNPJ nº 13.206.530/0001-32)	-	Inabilitada
Virgílio e Jacira Const. Ltda. (CNPJ nº 01.992.393/0001-20)	915.121,44	Desclassifica

Fonte: Processo licitatório fornecido pela Prefeitura de Ubajara.

O quadro a seguir mostra informações sobre os pagamentos realizados:

Quadro – Despesas de pagamento da obra de pavimentação.

Empresa: Nunes e Cia Ltda. – EPP. Ag. 785, Conta Corrente nº 00647215-8			
Nº Nota Fiscal	Data Pagamento	Medição	Valor (R\$)
51	12/01/2016	1,2	127.522,37
70	08/12/2016	3,4	158.044,32
79	09/11/2017	5	87.050,62
TOTAL			372.617,71

Fonte: Prefeitura de Ubajara.

A seguir registro fotográfico da obra de pavimentação:



Placa da rua SDO divisa ponte da Olinda.	Área a ser pavimentada da rua SDO divisa ponte da Olinda

2.1.2. Atraso na execução de obra de pavimentação em diversas ruas do município de Ubajara/CE.

Fato

Em fiscalização realizada no Contrato de Repasse nº 1009102-19(SICONV Nº 791348) verificou-se que a obra encontra-se atrasada, visto que do total de R\$ 1.008.000,00 (Um milhão e oito mil reais), foram pagos apenas R\$ 372.617,17 (trezentos e setenta e dois mil, seiscentos e dezessete reais e dezessete centavos).

A ordem de serviços da obra data de 8 de maio de 2015, com previsão de execução em 120 dias, conforme cronograma físico-financeiro, porém apenas 36,9% foram pagos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Primeiramente ressaltamos que, Obra encontra-se com atraso na execução, ern virtude da falta de agilidade na análise e fiscalização por parte da Caixa Econômica Federal, no entanto estamos aguardando visita de Engenheiro da Caixa, para que a empresa possa dá prosseguimento e apresentar novo boletim de medição.”.

Análise do Controle Interno

Apesar de o gestor informar que o atraso na execução da obra cabe à entidade interveniente do contrato de repasse, no caso, a Caixa Econômica Federal, não foram apresentados elementos que comprovassem as afirmações descritas em sua manifestação,

visto que apresentou em anexo apenas um Termo de Recebimento, datado de 02 de outubro de 2017, declarando que a obra encontrava-se com execução parcial de 54,72%, referente à 6ª (sexta) medição, portanto permanece a constatação inalterada.

2.1.3. Restrição à competitividade em realização de certame licitatório.

Fato

Quando da análise da Tomada de Preços nº 003/2015, de 15 de abril de 2015, cujo objeto é a contratação de empresa para pavimentação em pedra tosca em diversas ruas do município de Ubajara – CE, no valor de R\$ 1.008.000,00, verificou-se que o edital de licitação apresentou restrição à competitividade.

Ainda, do total de 17 (dezessete) concorrentes, apenas 4 (quatro) foram habilitadas para a fase de apresentação das propostas.

A seguir apresentamos os itens do edital com restrição à competitividade:

a) certificado de registro cadastral, item 4.2.1, como documento de habilitação, exigência considerada irregular pelo TCU em seu Acórdão nº 2857/2013 – Plenário, de 23 de outubro de 2013.

De acordo com o referido acórdão, é ilegal a exigência, como documento de habilitação, de certificado de registro cadastral (CRC). A faculdade legal de apresentação do CRC não pode se converter em obrigação, de forma a restringir a competitividade dos certames ao conjunto de empresas cadastradas.

Tal exigência acarretou na desclassificação de 3 (três) licitantes, de acordo com a ata do certame realizado: Apolo Serviços e Construções EIRELI-ME, CNPJ nº 13.766.379/0001-97, Ícone Construções e Serviços Ltda. – ME, CNPJ nº 20.594.056/0001-07 e Plana Construções e Edificações Ltda. – ME, CNPJ nº 09.565.093/0001-76.

b) de acordo com o item 4.2.5.2 a licitante deveria comprovar possuir responsável técnico ou em seu quadro permanente, na data prevista para entrega dos documentos, profissional(ais) de nível superior, reconhecido(s) pelo CREA, detentor (es) de certidão de acervo técnico que comprove a execução dos serviços de características técnicas similares ou superiores às do objeto da licitação cuja(s) parcela(s) de maior relevância técnica e valor significativo tenha(m) sido: pavimentação em pedra tosca com rejuntamento; meio-fio de concreto moldado no local e placas de sinalização (quantidade 50% da metragem orçada).

De acordo com a planilha de orçamento dos serviços, o item referentes à meio-fio de concreto moldado no local representava apenas 5% (R\$ 44.105,91) do valor total da obra.

Já em relação ao item placas de sinalização (quantidade 50% da metragem orçada), não fica evidente a qual dos itens e seu respectivo quantitativo está se referindo, visto que

havia na planilha de orçamento 03 (itens) relacionados a placa de sinalização, conforme quadro abaixo:

Item	Descrição	Valor	Representatividade (%)
2.2	Placa esmaltada para identificação de rua, dimensões 45x25cm	884,52	0,1
2.3	Placa de regularização/advertência refletia em aço galvanizado	1.939,41	0,2
2.4	Placa de obra em aço galvanizado	3.341,88	0,4

Verifica-se pelo quadro acima que todos esses itens possuíam uma baixa representatividade em relação ao valor global da obra, além de não serem considerados relevantes em relação a outros serviços, tal como o item “4.0 Construção de calçadas”, que representava 31% do orçamento total e se não foi incluído como condição para a habilitação técnica.

De acordo com a lei 8.666/93, em seu § 1º, Inciso I, é vedada a exigência de quantitativos mínimos, porém o TCU já deliberou sobre essa possibilidade, como previsto no Acórdão nº 3.070/2013, quando estiver assentado em critérios razoáveis, ou seja, diante de cada caso, examinar a natureza do objeto a ser contratado e avaliar se a fixação dessa condição se mostra necessária para aferição da qualificação técnico-profissional, devendo, se positivo, expor as justificativas que assim demonstram e atentar para preservar a competitividade da licitação ao máximo possível, o que não é o caso apontado acima, visto que o edital preocupou-se em exigir quantitativo mínimo em item menos relevante da planilha de orçamento, enquanto não previu em itens mais relevantes, além de não terem sido apresentadas quaisquer justificativas para tal exigência mínima.

Importante lembrar que a empresa Virgílio e Jacira Construções Ltda. – ME, CNPJ nº 01.992.393/0001-20, apresentou recurso, páginas 165 a 183 do processo, solicitando a retirada do referido item do edital, porém apresentando uma abordagem diferente do que foi relatado acima, no entanto a comissão de licitação além de não ter acatado o pedido de recurso, visto que manteve o edital inalterado, não apresentou no processo deliberação sobre a apreciação do recurso da empresa.

c) o item 4.2.5.8 do edital delimitou o prazo de visitas ao local da obra até o terceiro dia útil antes da realização do certame, o que não é previsto na Lei nº 8.666/93, visto que o seu art. 30 no Inciso III apenas prevê que, quando o edital exigir, a licitante deverá comprovar que tomou conhecimento das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, sem a delimitação de prazo para isso.

De acordo com o Acórdão 1573/2015 – Plenário, de 24 de junho de 2015, do TCU, é incompatível com os princípios norteadores da licitação a exigência, como requisito de habilitação, de visita técnica ao local da obra em data pré-determinada, por responsável técnico da licitante, visto que afronta o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e no Acórdão 1264/2010-TCU-Plenário.

d) a exigência de reconhecimento de firma de todas as declarações expedidas pela licitante prevista no item 22.5 do edital, de acordo com os Acórdãos nº 3.966/2009-2ª Câmara, de 04 de agosto de 2009, nº 291/2014 – Plenário, de 12 de fevereiro de 2014, e nº 1301/2015 –Plenário, de 27 de maio de 2015, consideram tal exigência restrição à competitividade.

Inclusive 1 (uma) empresa foi inabilitada por descumprimento do referido item do edital: Mavascon Construções, Locações e Serviços EIRELI – ME, CNPJ nº 17.390.566/0001-70.

e) exigência de que a garantia previsto no item 2.2.2.1 do edital seja emitida apenas por instituição bancária, além de não estar expressamente previsto no edital, essa condição não encontra respaldo legal, visto que não está previsto na a Lei 8.666/93 em seu art. 56.

De acordo com a ata da TP nº 003/2015, a empresa Souza e Veras Construções e Serviços Ltda., CNPJ nº 07.130.837/0001-02, foi inabilitada porque não apresentou carta fiança emitida por uma instituição bancária.

A seguir apresentamos os esclarecimentos da emissora da carta fiança Alpha Merchant Bank, que contestam as justificativas para a inabilitação da empresa Souza e Veras Construções e Serviços Ltda.:

“Considerando a solicitação de informações por parte do prefeitura municipal de Ubajara, cumpre informar que, o ALPHA MERCHANT INVESTIMENT PARTICIPAÇÕES S/A, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 05.402.543/0001-59, atuando como uma Companhia Fiduciária, não está classificado como Instituição Financeira, sendo assim, não está atrelado ao Banco Central do Brasil, pois opera como Merchant Bank em operações mercantis e fiduciárias, com amparo jurídico/legal e em conformidade com a Lei 556, de 25 de junho de 1850, Arts. 256 a 259, Lei 3071, de 01 de janeiro de 1916 – Arts. 1481 a 1504, e Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Arts. 818 a 829, em consonância com os objetivos sociais.

Todavia, cabe ressaltar que, as operações de emissão de Carta de Fiança são operações juridicamente perfeitas desde que observados os preceitos constitucionais da empresa emissora, o que está regiamente observado no Estatuto Social do Alpha Merchant Bank.

Por oportuno, salienta-se que, as operações de emissão de Carta de Fiança operacionalizadas pelo Alpha Merchant Bank são de caráter mercantil/fiduciária, em conformidade com a Lei, todavia, se faz mister não confundir com Carta de Fiança Bancária, estas sim, emitidas, tão somente, por Bancos comerciais, autorizados pelo Banco Central do Brasil, por este motivo são operações distintas, pois as Cartas de Fiança Mercantis/Fiduciárias cumprem a garantia de execução de contratos e as Cartas de Fiança Bancária garantem operações financeiras;

Com referência ao contrato firmado pela prefeitura municipal de Ubajara com a Souza e Veras, CNPJ: 07.130.837/0001-02, baseado na Lei 8.666/93, Art. 56, abaixo transscrito, na qual o objeto da garantia é o cumprimento da execução do contrato, ou seja,

uma garantia mercantil/fiduciária, não financeira, razão pela qual não se vê objeção na emissão da Carta Fiança por parte do Alpha Merchant Bank;

Pois o contrato na modalidade que foi elaborado, baseado na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, Art. 56, não faz referência nem faz menção que a fiança bancária tenha de ser feita por Instituição Financeira, Bancos atrelados ao SFN – Sistema Financeiro Nacional e regidos pelo BACEN - Banco Central do Brasil; nem ao menos faz objeção que a garantia seja prestada por um Merchant Bank, na modalidade de Companhia Fiduciária, no caso o Alpha Merchant Bank, tendo em vista que seus objetivos sociais, dão respaldo para a referida emissão, em consonância com a Lei 556, de 25 de junho de 1850, Arts. 256 e 257, transcrita abaixo, bem como a Lei 3071, de 01 de janeiro de 1916, Arts. 1481 a 1489.*

Portanto consideramos que houve restrição à competitividade em relação à inabilitação da licitante em referência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à suposta restrição à competitividade quando da realização do certame licitatório, esclarecemos que, não podemos entrar no mérito, tendo em vista que o Processo Licitatório foi realizado em 2015, portanto sob a responsabilidade da Gestão do Ex-Prefeito.

Vimos também informar que, em análise do procedimento licitatório em questão, notamos ser de responsabilidade da administração anterior, colocamo-nos assim inaptos para expor quaisquer elucidações sobre os atos protestados, visto que não temos ciência exata das ações ou mesmo das razões que os moveram a exercer as falhas detectadas.

Não obstante isso; e tendo em vista que o referido processo licitatório foi aprovado pelo Ministério das Cidades com Intervenção da Caixa Econômica Federal, e buscando resguardar o erário e o interesse público, a atual gestão deu prosseguimento às obras, mas, para se resguardar, todos os pagamentos feitos pela atual gestão, somente foram autorizados após o aval e liberação feita pela Caixa Econômica Federal.”

Análise do Controle Interno

Como não foram apresentados fatos novos, visto que o gestor da administração atual se exime de expor quaisquer elucidações sobre os fatos apontados, posto que o processo licitatório não ter sido realizado sob sua responsabilidade, e por não terem sido apresentadas quaisquer justificativas pelo gestor anterior daquele município, a constatação permanece sem quaisquer novidades a serem incluídas em sua transcrição.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, visto que houve restrição à competitividade nos processos de contratação das executoras dos serviços e, ainda, descumprimento do cronograma físico-financeiro previsto no Plano de Trabalho.

Quanto às obras civis no que diz respeito à orçamentação e qualidade técnica encontram-se de acordo com as regras legais.

Ordem de Serviço: 201801219

Município/UF: Ubajara/CE

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 791348

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE UBAJARA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 805.919,00

1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados de ações de controle do 5º Programa de Fiscalização de Municípios, tendo como objeto a construção de pavimentação em diversas ruas da cidade de Ubajara/CE.

Os recursos totalizam R\$ 1.008.000,00 (Um milhão e oito mil reais) do Ministério das Cidades, tendo como interveniente a Caixa Econômica Federal no acompanhamento e fiscalização desse investimento.

A fiscalização teve como objetivo responder às seguintes questões de auditoria: o repasse dos recursos públicos obedeceu às disposições da legislação (Leis, Decretos e Normativos) pertinente; os processos de contratação das prestadoras de serviços foram realizados conforme previsto na legislação vigente; os recursos repassados estão em consonância com os objetos celebrados; os objetos acordados foram efetivamente executados (compatibilidade entre valor repassado e execução do objeto); a execução do objeto celebrado foi precedida de pesquisa de preço de modo a garantir que a aquisição/serviço esteja dentro dos padrões de preço do mercado, em caso afirmativo, foi identificado conluio entre as empresas participantes da pesquisa; o empreendimento está sendo realizado conforme previsto no projeto de engenharia; o cronograma físico-financeiro está sendo cumprido de acordo com o Plano de Trabalho e as prestações de contas exigíveis foram apresentadas, foram aprovadas, em caso de não aprovação as providências recomendadas foram adotadas.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/03/2018 a 16/03/2018 sobre a aplicação de recursos federais dos Programas 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

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

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em xx/xx/2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Contextualização da obra de pavimentação de diversas ruas no bairro de Domício Pereira, na sede, no bairro de Furnalhão no distrito de Araticum e trecho do sítio Sabiá ao Sítio Paus Altos em Ubajara/CE.

Fato

Por meio do Contrato de Repasse nº 1005235-20(SICONV Nº 782071) do Ministério das Cidades - MC, a Prefeitura de Ubajara foi contemplada com obras de pavimentação no valor de R\$ 805.919,00 (Oitocentos e cinco mil reais e novecentos e dezenove centavos), conforme planilha de liberação de recursos abaixo:

Quadro - Liberações financeiras para a Construção da obra de pavimentação.

Valor	Data
203.689,43	03/06/2014
256.765,55	07/10/2014
263.550,73	03/12/2015
65.794,29	30/12/2016

Fonte: extratos bancários Ag. 785, Conta Corrente nº 00647203-4.

Foi realizado um processo licitatório para a contratação da empresa executora, conforme abaixo:

Quadro – Contratação de empresa executoras da obra de pavimentação.

Tomada de Preços nº 06/2013 – SOURB, de 26 de novembro de 2013			
Participante	Valor Proposta (R\$)	Situação	
BETA Empr. E Const. Ltda. (CNPJ nº 14.802.522/0001-11)	-	Inabilitada	
Nunes e Cia Ltda. – EPP (CNPJ nº 06.019.939/0001-84)	771.487,49	Vencedora	

Fonte: Processo licitatório fornecido pela Prefeitura de Ubajara.

O quadro a seguir mostra informações sobre os pagamentos realizados:

Quadro – Despesas de pagamento da obra de pavimentação.

Empresa: Nunes e Cia Ltda. – EPP. Ag. 785, Conta Corrente nº 00647203-4.			
Nº Nota Fiscal	Data Pagamento	Medição	Valor (R\$)
16	04/07/2014	1	207.814,24
27	24/10/2014	2,3	262.038,81
50	04/01/2016	4, 5,6	268.929,36
78	26/06/2017	7	45.167,45
TOTAL			783.949,86

Fonte: Prefeitura de Ubajara.

A seguir registro fotográfico da obra de pavimentação:

	
Placa da rua Julieta Lobão no Bairro Domício Pereira.	Rua SDO 2 no distrito de Araticum.
	
Rua Edgar Brito no Bairro Domício Pereira.	Rua Cesário Costa (trecho sítio Sabiá ao Sítio Paus Altos).

2.1.2. Restrição à competitividade em realização de certame licitatório.

Fato

Quando da análise da Tomada de Preços nº 006/2013, de 26 de novembro de 2013, cujo objeto é a contratação de empresa para pavimentação em pedra tosca em diversas ruas do município de Ubajara – CE, no valor de R\$ 805.919,00, verificou-se que o edital de licitação apresentou restrição à competitividade, visto que o item 8.10.4.1 do edital delimitou o prazo de visitas ao local da obra apenas para o dia 21 de novembro de 2013, de 14hs às 17hs o que não é previsto na Lei nº 8.666/93, pois o seu art. 30 no Inciso III apenas prevê que, quando o edital exigir, a licitante deverá comprovar que tomou conhecimento das condições

locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, sem a delimitação de prazo para isso.

De acordo com o Acórdão 1573/2015 – Plenário, de 24 de junho de 2015, do TCU, é incompatível com os princípios norteadores da licitação a exigência, como requisito de habilitação, de visita técnica ao local da obra em data pré-determinada, por responsável técnico da licitante, visto que afronta o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93 e no Acórdão 1264/2010-TCU-Plenário.

Houve apenas dois licitantes que participaram da licitação, tendo sido um deles desabilitado por descumprimento dos itens 8.10.2 e 8.10.3 do edital.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à suposta restrição à competitividade quando da realização do certame licitatório, esclarecemos que, não podemos entrar no mérito, tendo em vista que o Processo Licitatório foi realizado em 2015, portanto sob a responsabilidade da Gestão do Ex-Prefeito.

Vimos também informar que, em análise do procedimento licitatório em questão, notamos ser de responsabilidade da administração anterior, colocando-nos assim inaptos para expor quaisquer elucidações sobre os atos protestados, visto que não temos ciência exata das ações ou mesmo das razões que os moveram a exercer as falhas detectadas.

Não obstante isso, e tendo em vista que o referido processo licitatório foi aprovado pelo Ministério das Cidades com Intervenção da Caixa Económica Federal, e buscando resguardar o erário e o interesse público; a atual gestão deu prosseguimento às obras, mas, para se resguardar, todos os pagamentos feitos pela atual gestão, somente foram autorizados após o aval e liberação feita pela Caixa Econômica Federal.

Análise do Controle Interno

Como não foram apresentados fatos novos, visto que o gestor da administração atual se exime de expor quaisquer elucidações sobre os fatos apontados, posto que o processo licitatório não ter sido realizado sob sua responsabilidade, e por não terem sido apresentadas quaisquer justificativas pelo gestor anterior daquele município, a constatação permanece sem quaisquer novidades a serem incluídas em sua transcrição.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, visto que houve restrição à competitividade nos processos de contratação das executoras dos serviços.

Quanto às obras civis no que diz respeito à orçamentação e qualidade técnica encontram-se de acordo com as regras legais.

Ordem de Serviço: 201801203

Município/UF: Ubajara/CE

Órgão: MINISTERIO DO TURISMO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica - 741021

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE UBAJARA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 975.000,00

1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados de ações de controle do 5º Programa de Fiscalização de Municípios, tendo como objeto a construção do mercado público da cidade de Ubajara/CE.

Os recursos totalizam R\$ 975.000,00 (novecentos e setenta e cinco mil reais) do Ministério do Turismo, tendo como interveniente a Caixa Econômica Federal no acompanhamento e fiscalização desse investimento.

A fiscalização teve como objetivo responder às seguintes questões de auditoria: a celebração dos convênios obedeceu às disposições da legislação (Leis, Decretos e Normativos) pertinente; os recursos repassados estão em consonância com os objetos conveniados; o estágio físico atual da obra é compatível com o cronograma físico-financeiro; os serviços foram executados segundo as especificações técnicas definidas; os valores dos objetos conveniados são compatíveis com os valores de mercado; os valores conveniados de contrapartida foram honrados e as prestações de contas exigíveis foram apresentadas.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12/03/2018 a 16/03/2018 sobre a aplicação de recursos federais dos Programas 1166 – Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão / Ação 12L5 – Apoio a Projetos de Infra-Estrutura Turística.

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

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em xx/xx/2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da

execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais.

2.1.1. Contextualização da obra de construção do mercado público de Ubajara/CE.

Fato

Por meio do Contrato de Repasse nº 0332735-93 (SICONV Nº 741021) do Ministério do Turismo - MT, a Prefeitura de Ubajara foi contemplada com obras de obras de construção de um mercado público no valor de R\$ 1.004.266,17 (Um milhão, quatro mil e duzentos e sessenta e seis reais e dezessete centavos), conforme planilha de liberação de recursos abaixo:

Quadro - Liberações financeiras para a Construção do mercado público.

Valor	Data
51.577,50	12/12/2012
126.750,00	21/12/2012
87.847,50	04/06/2014

Fonte: extratos bancários Ag. 785, Conta Corrente nº 00647173-9.

Foi realizado a Tomada de Preços nº 03/2011/SAIC, de 09 de janeiro de 2012, para a contratação da empresa executora, tendo como vencedora a empresa Construtora C e A Ltda., CNPJ nº 08.222.396/0001-23, porém a documentação relativa à fase de habilitação e proposta de preços não foi localizada no processo disponibilizado.

No dia 14 de outubro de 2015, a Prefeitura de Ubajara rescindiu o Contrato nº 20120002 com a Construtora C e A Ltda., tendo como justificativa a paralização dos serviços por um longo período de tempo ocasionada pelo embargo da obra pela justiça devido ao processo jurídico de desapropriação do terreno, o que impossibilitou a retomada dos serviços e sua conclusão.

O quadro a seguir mostra informações sobre os pagamentos realizados:

Quadro – Despesas de pagamento da obra de construção do mercado público.

Empresa: Construtora C e A Ltda. Ag. 785, Conta Corrente nº 00647173-9			
Nº Nota Fiscal	Data Pagamento	Medição	Valor (R\$)
0269	28/03/2013	1,2	183.636,43
14	14/10/2014	3	90.484,38
TOTAL			274.120,81

Fonte: Prefeitura de Ubajara.

2.1.2. Ausência de documentação da Tomada de Preços nº 03/2011/SAIC, de 09 de janeiro de 2011, realizada pela Prefeitura de Ubajara.

Fato

Quando da análise da Tomada de Preços nº 03/2011/SAIC, cujo objeto é a construção de um mercado público na cidade de Ubajara, orçado em R\$ 1.085.570,50, verificou-se que a documentação disponibilizada continha apenas informações sobre o projeto técnico de

engenharia, edital de licitação, orçamento, parecer jurídico e publicações do aviso de licitação no Diário Oficial da União e jornal de grande circulação.

Quanto às fases de habilitação, escolha da melhor proposta e contratação, não foram localizadas quaisquer informações sobre o assunto, o que impossibilitou a análise completa do processo licitatório.

Por meio de declaração sem número, datada de 16 de março de 2018, a comissão de licitação informou que, após buscas nos arquivos da prefeitura, a pasta nº 2 (dois), contendo os documentos referentes ao processo licitatório TP nº 003/2011-SAIC, não foi localizada.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme Declaração fornecida pela Comissão de Licitação da atual gestão, foi informado à Nobre Equipe de Inspeção que não foi localizado da 2ª. (segunda) pasta contendo os documentos referentes ao Processo Licitatório nº. 003/2011-SAIC.”

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de novos fatos após a manifestação da unidade examinada, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

2.1.3. Obra encontra-se em estado de abandono.

Fato

Quando da visita “in loco” realizada na obra de construção de um mercado público na cidade de Ubajara, orçado em R\$ 1.085.570,50, verificou-se que a obra encontrava-se em estado de abandono, conforme registro fotográfico a seguir:



Estrutura construída encontra-se exposta às intempéries.	Vegetação em toda a área do terreno.
	
Parte dos serviços executados encontra-se danificado.	Ausência de tapumes/cercas para isolamento do canteiro de obras.

De acordo com o processo de pagamento, a última medição apresentada data de abril de 2014 e, até o presente momento, foram pagos apenas R\$ 274.120,81, o que equivale a 26% do valor contratado.

A autorização para o início da execução dos serviços foi realizada em 19 de julho de 2012, com previsão de 240 dias para a execução de 100% das obras civis, de acordo com o cronograma físico-financeiro contratado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 10.09.01/2018, de 10 de setembro de 2018, a Prefeitura de Ubajara apresentou a seguinte manifestação:

Por oportuno esclarecemos que, a obra foi iniciada em 2011, devido a problemas judiciais com a desapropriação do terreno onde está encravado a obra, a mesma foi paralisada, inclusive com rescisão contratual da empresa que foi contratada na época.

Segue Decisão Monocrática em relação a posse do terreno e Termo de Rescisão Contratual firmado com a Construtora. (DOCS. ANEXOS)

Mais uma vez, reiteramos que é de total interesse do atual prefeito a retomada da obra.

ACONTECE QUE, A Caixa Económica Federal/GIGOV-FO, resolveu não prorrogar o instrumento pelo fato de ter sido instaurada a TCE.

Nós apresentamos a solicitação com a antecedência necessária, em 29/12/2017, mas a alegação da gerência foi de que eles não poderiam prorrogar em razão da instauração da TCE, e que a Caixa poderia ser multada caso prorrogasse. Esta informação nos pegou de surpresa porque em 09/02/2018 a GIGOV emitiu parecer acerca do replanilhamento que estava em tramitação e também porque não foi recebida qualquer notificação sobre a recusa, por eles, do pedido da prorrogação.

Outra informação relevante em relação a esse processo, diz respeito ao encaminhamento do mesmo para o Tribunal de Contas da União(SECEXCE), em 20/02/2018 e tramita através do Processo nº. 004.932/2018-8.”

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo ‘fato’.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, visto que o fato de não terem sido disponibilizados os documentos do processo de contratação das executoras dos serviços impossibilitaram a verificação da consonância de sua realização com os ditames legais vigentes e, ainda, verificou-se que o estágio físico da obra não se encontrava compatível com o cronograma físico-financeiro ao se constatar o abandono de sua execução.

Quanto às obras civis no que diz respeito à orçamentação e especificações técnicas encontram-se de acordo com as regras legais.