



Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V05º Ciclo

Número do Relatório: 201801093

Sumário Executivo **Caxias do Sul/RS**

Introdução

Este Relatório apresenta os resultados dos exames realizados sobre ações de governo executadas no Município de Caxias do Sul/RS em decorrência do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos - FEF.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município de Caxias do Sul/RS sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período indicado individualmente em cada ação de controle. Os trabalhos de campo foram executados no período de 11 a 15 de junho 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 pela CGU.

A primeira parte, destinada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores federais dos programas de execução descentralizada, apresenta 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 especial, as quais serão monitoradas pela CGU.

Na segunda parte são evidenciadas as situações 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.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	435564
Índice de Pobreza:	20,93
PIB per Capita:	28.868,44
Eleitores:	279761
Área:	1644

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	7.731.643,40
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		1	7.731.643,40
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	9	93.913.645,32
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		9	93.913.645,32
MINISTERIO DAS CIDADES	PROGRAMA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA	3	49.636.760,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		3	49.636.760,00
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	Não se Aplica
	Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	1	Não se Aplica

TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2	0,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO	15	151.282.048,72

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado acerca dos apontamentos registrados no presente Relatório, cabendo aos Ministérios supervisores, 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 Caxias do Sul/RS, no âmbito do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos – FEF, foram constatados aspectos negativos relativos à aplicação dos recursos federais examinados, sendo demonstrados por Ministério e programa de governo, na segunda parte deste Relatório. Dentre esses, destacam-se, a seguir, os de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos programas/ações executados na esfera local.

Ministério do Desenvolvimento Social:

A ação de controle referente à fiscalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) teve como objetivo avaliar se a gestão municipal de Caxias do Sul/RS possui conhecimento e estrutura adequados para a realização do cadastro dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada no Cadastro Único e conhecer as reais situações em que vivem as famílias que possuem integrantes que recebem BPC, a partir de uma amostra aleatória de beneficiários, bem como identificar inconsistências na declaração de informações no Cadastro Único que podem comprometer a concessão e manutenção dos beneficiários do BPC. Enquanto a ação de controle referente à fiscalização do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF) teve como objetivo identificar as falhas no cadastro de famílias beneficiárias que tem como consequência a concessão de benefícios indevidos a famílias que não atendem aos critérios de renda estabelecidos pela legislação do Programa.

Dentro das concessões do BPC foram identificadas desconformidades de renda e de composição familiar para oito dos quinze beneficiários registrados no CadÚnico, observou-se casos de concessão do benefício a beneficiário que declarou não receber o benefício, embora os valores estão sendo créditos em conta corrente no nome do beneficiário e, não consta representantes formalmente nomeados junto ao INSS para o recebimento desses benefícios. E, verificou-se, ainda, que devido a extensão e população do Município, o número de servidores disponíveis para o atendimento e visitas às famílias é considerado insuficiente, corroborando com essa situação o fato de que os beneficiários que foram entrevistados durante os trabalhos de campo, informaram que não receberam visitas da Assistência Social do Município para verificar as condições da família e não receberam atendimento de algum serviço da Assistência Social.

Com relação a aplicação dos recursos federais recebidos pelo Município de Caxias do Sul/RS, relativos ao Programa Bolsa Família, verificaram-se famílias beneficiárias do PBF identificadas com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para permanência no Programa; famílias beneficiárias do PBF compostas por servidores municipais da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS com renda per capita superior à estabelecida na legislação para permanência no Programa; famílias beneficiárias do PBF não localizadas nos endereços cadastrados ou com endereços incorretos registrados no Cadastro Único; insuficiência de visitas domiciliares para comprovação das condições declaradas pelos beneficiários; e falta de disponibilização de documentos pelo gestor municipal.

Ministério da Educação:

O objetivo das ações de controle foi o de verificar a execução financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul no período de janeiro de 2016 a abril de 2018. Conforme informações extraídas do portal do FNDE, no período de jan/2016 a abril/2018 foi repassado o montante de R\$ 7.731.643,40 ao Município de Caxias do Sul/RS por meio da Ação 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae). Em suma, verificou-se ausência de identificação do beneficiário do pagamento na movimentação financeira dos recursos do Pnae; habilitação de cooperativa em chamada pública em desacordo com as exigências do Edital; e ausência de informações nutricionais requeridas pela legislação nos cardápios da alimentação escolar.

Ministério da Saúde:

Na Secretaria Municipal de Saúde de Caxias do Sul (SMS) verificaram-se deficiências na gestão dos contratos de limpeza e higienização por parte da SMS, como deficiências na fiscalização contratual, contratação direta de prestador de serviços em prazo superior ao que estabelece o inc. IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, falta de comprovação de regularidade fiscal válida na data de celebração do Contrato, exigência de realização de visita dos licitantes aos locais de prestação dos serviços como condição para habilitação.

Na contratualização com o Pio Sodalício das Damas de Caridade de Caxias do Sul (Hospital Nossa Senhora de Pompéia), constatou-se a omissão do controle social exercido pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS) sobre o acompanhamento da execução do contrato, cláusula contratual de repasse de valores em desacordo com a Portaria SAS/MS nº 635/2005 e falta de desconto dos valores pré-fixados em função do cumprimento parcial de metas.

Ministério das Cidades

As ações de controle tiveram por objeto a avaliação de três contratos de financiamentos celebrados entre a Caixa Econômica Federal e o Município de Caxias do Sul, com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, nas condições estabelecidas no Programa Pró-Transporte. As principais impropriedades verificadas referem-se a realização de procedimentos licitatórios com exigências que podem ter restringido a competitividade dos certames e a deficiências nos projetos elaborados para a realização das obras.

Ordem de Serviço: 201801066

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 7.731.643,40

1. Introdução

Os trabalhos de fiscalização foram realizados no período de 04 de junho a 13 de julho de 2018 sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul no período de janeiro de 2016 a abril de 2018.

O Pnae consiste no repasse suplementar de recursos financeiros do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a estados, municípios e escolas federais para oferta de alimentação escolar aos estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica das redes públicas e de entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, com o objetivo de atender às necessidades nutricionais dos estudantes durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes.

Conforme informações extraídas do portal do FNDE, no período de jan/2016 a abril/2018 foi repassado o montante de R\$ 7.731.643,40 ao Município de Caxias do Sul/RS por meio da Ação 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Pnae).

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 identificação do beneficiário do pagamento na movimentação financeira dos recursos do Pnae.

Fato

Em análise aos extratos disponibilizados da Conta Corrente nº 73813-1, Agência nº 89-2, do Banco do Brasil, utilizada pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul para movimentar os recursos do Pnae, verificou-se que não há identificação dos beneficiários dos pagamentos operacionalizados por Transferência Eletrônica Disponível – TED. Além disso, identificou-se débitos cujo histórico consigna “Pagamento a Fornecedores”, que também impossibilita a identificação do favorecido.

A análise documental possibilitou concluir que muitos desses lançamentos englobam várias notas fiscais de diferentes fornecedores, o que está em flagrante desacordo com o disposto no art. 4º da Resolução/CD/FNDE nº 44, de 25 de agosto de 2011, conforme os exemplos a seguir elencados:

Quadro – Detalhamento dos lançamentos constantes do extrato do Banco do Brasil

Extrato Conta Corrente Banco do Brasil				Documentação Fiscal, Extrato Conta Contábil e Extrato Bancário elaborado para prestação de contas ao FNDE		
Data	Histórico	Doc	Valor (R\$)	NF	Valor (R\$)	Contrato CNPJ Beneficiário
17/01/2017	Pagamento a Fornecedore s	4.076	57.176,12	398474	2.700,00	185/2016
				398475	4.500,00	92028265000116
				115574	14.788,00	116/2016
				115735	30.185,92	88830609000139
				395925	4.244,60	118/2016
				395923	757,60	91022632000101
17/01/2017	TED Transf. Eletr. Disponiv.	4.077	61.563,27	10979	2.730,50	119/2016 08616387000117
				10980	8.069,58	
				11044	2.227,58	
				11045	241,30	
				11051	246,38	115/2016 07635210000286
				9133	1.336,48	
				356407	24,60	41/2016 91684126000188
				3746	1.605,05	187/2016
				3744	1.501,32	
				3740	14,10	10910264000136
				16668	23.381,24	117/2016 e 186/2016
				16669	6.872,27	
				16670	1.346,40	
				16779	3.334,87	
				16780	870,40	
				16802	618,10	
				16835	6.340,70	14169702000108
				16836	802,40	
29/05/2017	Pagamento a Fornecedore s	10.251	156.744,55	13472	1.653,60	58/2017 88830609000139
				13471	1.341,60	
				13486	3.052,00	
				416583	52.728,75	26/2017
				416584	17.576,25	91022632000101

Extrato Conta Corrente Banco do Brasil				Documentação Fiscal, Extrato Conta Contábil e Extrato Bancário elaborado para prestação de contas ao FNDE		
Data	Histórico	Doc	Valor (R\$)	NF	Valor (R\$)	Contrato CNPJ Beneficiário
				416581	28.704,90	
				416682	24.116,25	
				416582	27.571,20	
29/05/2017	TED Transf. Eletr. Disponiv	10.252	59.055,20	3930	6.027,00	44/2017
				3931	38.158,70	10910264000136
				12006	11.129,70	47/2017
				12007	3.739,80	08616387000117
11/09/2017	Pagamento a Fornecedore s	9606	15.710,64	4116	3.880,47	661/2017
				4117	11.830,17	88830609000139
11/09/2017	TED Transf. Eletr. Disponiv	9607	24.733,20	22217	3960,00	46/2017
				22219	2.469,50	14169702000108
				10814	12.006,20	48/2017
				4148	6.297,50	07635210000286
20/11/2017	Pagamento a Fornecedore s	5.555	15.811,20	Não ident.	Não ident.	713/2017 10910264000136
20/11/2017	TED Transf. Eletr. Disponiv	5.556	3.276,00	Não ident.	Não ident.	Não identificado
20/11/2017	TED Transf. Eletr. Disponiv	5.556	3.276,00	Não ident.	Não ident.	Não ident. 92484534000159

Fonte: Extrato Banco do Brasil, extrato conta contábil, extrato constante na prestação de contas no FNDE e documentação fiscal referente aos pagamentos realizados pela Prefeitura de Caxias do Sul.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul apresentou a seguinte manifestação:

“No Município de Caxias do Sul, devido ao grande volume, os pagamentos são efetuados através da geração de arquivo de remessa bancária, enviado ao banco que efetua os débitos nas respectivas contas correntes e lança, no extrato bancário, um histórico padrão de ‘Pagamento a Fornecedores’. Cabe salientar que, ainda que as transferências bancárias fossem realizadas de forma manual, somente com a análise do extrato bancário não seria possível a identificação do beneficiário, pois todos os bancos possuem históricos padronizados.

A identificação dos favorecidos pode ser realizada através dos comprovantes de pagamentos, disponibilizado pelo banco após o processamento do arquivo bancário, através de relatórios de pagamentos ou, ainda, através da conciliação bancária realizada mensalmente pela Gerência de Contratos e Convênios. Todos estes controles estão à disposição para análise, se necessário.

Em nosso entendimento, a forma como atualmente os pagamentos são efetuados não fere o artigo 4º da Resolução/CD/FNDE nº 44 de 25/08/2011, abaixo transcrito, já que obedece às condições de movimentação exclusivamente por meio eletrônico e no recibo de pagamento consta a identificação da titularidade das contas correntes dos beneficiários.

‘Art. 4º A movimentação das contas correntes receptoras dos recursos transferidos pelo FNDE nos termos desta Resolução ocorrerá exclusivamente por meio eletrônico, no qual seja devidamente identificada a titularidade das contas correntes de fornecedores ou prestadores de serviços, beneficiários dos pagamentos realizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.’

Permanecemos à disposição para demais esclarecimentos, se necessário. ”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada não justifica as situações de uma mesma transferência ou pagamento ser efetuado em favor de vários fornecedores, bem como não demonstra o cumprimento do dispositivo legal citado, vez que o mesmo não prevê que a identificação da titularidade das contas correntes de fornecedores seja comprovada por documentos outros que não aquele atinente à movimentação da conta corrente receptora dos recursos do FNDE.

2.2.2. Habilitação de cooperativa em chamada pública em desacordo com as exigências do Edital.

Fato

Em análise ao Processo nº 2017/14670, referente à Chamada Pública nº 078/2017, verificou-se a inabilitação da Cooperativa Regional de Produtores Ecologistas do Litoral Norte do Rio Grande do Sul e Sul de Santa Catarina Ltda. – Filial (CNPJ nº 07635210/0002-86) por não apresentar Registro Comercial, Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social que comprovasse sua constituição, em desacordo com o item 3.1.1 do Edital.

Observa-se, no entanto, que a referida Cooperativa já havia participado com a mesma documentação da Chamada Pública nº 301/2015, bem como da Chamada Pública nº 257/2016, sendo habilitada e firmando os Contratos nº 115/2016 e nº 048/2017 para fornecimento de doce de frutas, molho de tomate e suco orgânico para a merenda escolar, sem que tenha sido questionada sua habilitação jurídica como filial, uma vez que a licitante apresentava o Estatuto da Cooperativa Regional de Produtores Ecologistas do Litoral Norte do Rio Grande do Sul e Sul de Santa Catarina Ltda., que não faz menção à criação de filial.

Questionada acerca do fato, a Prefeitura Municipal, por meio de sua Central de Licitações, apresentou a seguinte manifestação:

“Cumprir reforçar que a licitação decorre, inicialmente, do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. O artigo 3.º da Lei de Licitações preleciona que tanto a Administração Pública como os interessados ficam obrigados à observância dos termos e condições previstos no edital.

A obrigatoriedade do ato convocatório não é dirigida somente as licitantes, mas também à Administração Pública. No ato convocatório são fixadas as regras que nortearão a conduta da própria Administração. As licitantes sofrem indiretamente os efeitos das regras contidas no ato convocatório. Tomam conhecimento de que a Administração selecionará a proposta mais vantajosa segundo parâmetros certos e definidos no ato convocatório. O descumprimento às exigências e regras contidas no edital acarreta a licitante sua inabilitação ou desclassificação. Nesse sentido, leciona o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho:

'O estrito cumprimento ao procedimento e às regras contidas no ato convocatório é um dever para a Administração, cuja observância pode ser exigida pelos licitantes. Como o ato convocatório estabelece regras de conduta para a Administração, isso produz efeitos reflexos para os licitantes. Permite-lhes prever a conduta futura dos agentes da Administração e, desse modo, orientar as decisões a adotar. Se fosse dado à Administração ignorar as regras contidas no ato convocatório, os particulares ficariam em situação de insegurança. O descumprimento às regras contidas no ato convocatório ofende o interesse público.' (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8.^a edição, Dialética, São Paulo: 2000, pg. 389).

Assim, para participar de licitações, a proponente deve apresentar a sua documentação de habilitação, conforme determinado no edital, o que deve estar em conformidade com a legislação vigente, em especial os artigos 27 a 33 da Lei n.º 8.666/1993.

No caso em tela, a Cooperativa Regional de Produtores Ecologistas do Litoral Norte do Rio Grande do Sul e Sul de Santa Catarina Ltda. não apresentou a prova de criação da filial. O seu próprio Estatuto Social estabelece no artigo 54, informa que compete à Assembleia Geral deliberar sobre a criação de filiais.

É importante transcrever, o conteúdo do subitem 3.1.I do Edital, que motivou a inabilitação da Cooperativa Regional de Produtores Ecologistas do Litoral Norte do Rio Grande do Sul e Sul de Santa Catarina Ltda.:

3.1. Habilitação Jurídica

I - Ato Constitutivo ou Estatuto e suas alterações, se houver, devidamente registrado, acompanhado de documento de eleição de seus atuais administradores; inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedade civil, acompanhado de prova da diretoria em exercício; ou decreto de autorização, em se tratando de sociedade estrangeira em funcionamento no País, em vigor.

a) A entidade poderá apresentar a versão consolidada do documento solicitado acima, devendo vir acompanhado de todas as alterações **posteriores**, caso houver.

Dessa forma, ao apresentar o Estatuto Social, havendo alterações, estas deverão ser apresentadas, inclusive as respectivas atas de assembleia. Assim, não restou comprovada a aprovação por meio da assembleia geral, da criação da filial.

Registra-se que é tamanha a importância da Assembleia Geral, sendo que algumas matérias devem ser tratadas obrigatoriamente por meio desta, sendo de competência exclusiva da mesma a constituição, alteração estatutária e destituição dos diretores.

Lembrando que qualquer alteração estatutária, seja a criação de filial, deverá ser apresentada. Portanto, se a Administração exige no edital a apresentação do Estatuto Social e das alterações, as licitantes, por lógica, devem apresentar o Estatuto Social e as alterações, sendo que as modificações estatutárias são feitas ou não pela lavratura da Ata de Assembleia. Dessa forma, como foi criada uma filial que não constava no estatuto original deveria ter sido apresentada a ata da assembleia que a criou e aprovou a sua legitimidade.

Com relação aos processos licitatórios que culminaram na Chamada Pública n.º 301/2015 e na Chamada Pública n.º 257/2016, resta esclarecer que na conferência dos processos pela Comissão Permanente de Licitações, tampouco pelos participantes, não se percebeu a ausência da documentação que comprovasse a criação da filial. No processo que culminou a

Chamada Pública n.º 078-2017 foi verificado a falta do referido documento e realizada a correção e consequentemente a inabilitação. Salienta-se que a própria licitante não interpôs recurso contra a decisão da Comissão Permanente de Licitações.”

A manifestação vem no sentido de ressaltar a importância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que obriga a Administração e os licitantes de igual forma, o que, no entendimento deste Órgão de Controle, é absolutamente procedente.

O questionamento, no entanto, teve foco na mudança de critérios da comissão licitante que, após habilitar a interessada nas mesmas condições em certames anteriores, constatou o descumprimento da exigência editalícia. Com relação a isso, a Central de Licitações alegou que tal fato até então havia passado despercebido pela Comissão Permanente de Licitações.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul apresentou a seguinte manifestação:

“Ratifica-se a resposta exarada na prestação de informações referentes à SF nº 201801029/03/CGURS, onde informa-se que houve um equívoco no julgamento da documentação apresentada, pois a ausência de documentação que comprovasse a criação de filial passou despercebido pela Comissão de Licitações com relação a Chamada Pública nº 301/2015 e a Chamada Pública nº 257/2016. Já na Chamada Pública nº 078/2017 verificou-se a referida irregularidade na documentação apresentada, sendo que não resta outra opção a Comissão, senão a inabilitação da cooperativa.

Entende-se que um processo licitatório não é vinculado ao outro e que a partir da constatação de vício na documentação apresentada é dever do Agente Público a inabilitação/desclassificação da proponente que não cumpriu as exigências edilícias, se assim, não o fizesse comprometeria o procedimento licitatório e descumpriria a lei de licitações. Assim, a partir do momento em que se verificou o equívoco, o mesmo foi corrigido e adotado de forma uniforme em relação aos processos licitatórios deste Município.”

Análise do Controle Interno

Procede a alegação da Prefeitura de que um processo licitatório não é vinculado ao outro, motivo este que ensejou o presente apontamento, vez que a mesma situação foi identificada em dois processos distintos.

Conforme manifestação apresentada, a Prefeitura reconhece ter incorrido em equívocos na análise da documentação apresentada pela licitante na Chamada Pública nº 301/2015 e na Chamada Pública nº 257/2016, ratificando assim a falha apontada.

2.2.3. Ausência de informações nutricionais requeridas pela legislação nos cardápios da alimentação escolar.

Fato

Em análise aos cardápios elaborados para o preparo das refeições no período de janeiro de 2016 a abril de 2018, vinculadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae,

verificou-se que os mesmos se encontram em desacordo com o estabelecido no artigo 14, §7º, da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que assim dispõe:

“§7º Os cardápios, elaborados a partir de Fichas Técnicas de Preparo, deverão conter informações sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras. Os cardápios devem apresentar, ainda, a identificação (nome e CRN) e a assinatura do nutricionista responsável por sua elaboração.”

Os cardápios apenas apresentam informações dos produtos/pratos oferecidos para cada dia da semana, restando ausentes as informações nutricionais requeridas pela legislação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul apresentou a seguinte manifestação:

“A respeito da análise realizada nos cardápios elaborados pelo município, informamos que os seguintes dados, ingredientes e consistência que compõem as refeições, estão disponíveis para as escolas em documentos de livre acesso no portal da educação através do site da prefeitura. Já em relação ao nome da preparação, tipo de refeição e a identificação do nutricionista responsável por sua elaboração, todos estão presentes no cardápio desde janeiro de 2016.

Os cardápios para a educação infantil estão sendo assinados e digitalizados antes do envio para a escola desde o início de 2018. Reconhecendo essa necessidade, realizaremos a adequação nos cardápios das escolas de ensino fundamental.

Todas as preparações presentes nos cardápios da alimentação escolar possuem suas respectivas fichas técnicas com cálculo de macro e micronutrientes, já o cálculo do cardápio completo do dia é realizado por amostragem e por isso não consta no cardápio impresso.

Vale ressaltar que conforme avaliação realizada pela ferramenta IQCOSAN disponibilizada no site do PNAE, todos os tipos de cardápios estão em conformidade quando analisados em relação a qualidade e diversidade.

Sem mais, ficamos à disposição para maiores esclarecimentos e envio de documentos complementares caso seja necessário. ”

Análise do Controle Interno

Acorre razão à Prefeitura quando alega que, em relação ao nome da preparação, tipo de refeição e a identificação do nutricionista responsável por sua elaboração, todos estão presentes no cardápio desde janeiro de 2016.

O apontamento, no entanto, ressalta a ausência nos cardápios das informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras requeridas pela legislação.

2.2.4. Aquisições de gêneros alimentícios com preços elevados, mas dentro dos valores de mercado local.

Fato

O cotejamento dos preços de aquisição de itens no âmbito do Pnae pelo Município de Caxias do Sul no exercício de 2016, com base em dados extraídos do banco de dados do FNDE, indicou alguns itens com preços bem acima dos valores médios previstos. Diante disso, em análise aos processos de compras realizados pelo Município, observou-se os seguintes itens cujos valores se destacam dentre aqueles apontados na análise inicial:

Quadro – Itens com valores acima dos valores previstos na base de dados do FNDE

Item	FNDE 2016 (R\$)		Prefeitura Municipal de Caxias do Sul (R\$)			
	Valor unit. Previsto	Valor unit. previsto superior	Contrato nº 116/2016	Contrato nº 48/2017	Aditivo nº 01 Contrato nº 48/2017	Contrato nº 46/2018
Suco de uva tinto	4,91	7,36	10,14	12,37	12,37	11,27
Suco de uva branca	5,64	8,46	8,35	9,97	9,48	9,63
Doce de fruta cremoso orgânico P	6,76	10,14	26	22,05	22,05	5,34
Doce de frutas cremoso orgânico G	6,68	10,02	18,65	17,51	15,88	76,20
Leite em pó integral	10,56	15,85	Contrato nº 136/2016		Contrato nº 1259/2016	
			14,89		18,90	

Fonte: Base de Dados do FNDE e processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

Observações:

a) Suco de uva: verifica-se a presença deste item nas chamadas públicas realizadas, representando parcela significativa do valor total:

Chamada Pública nº 301/2015 – itens 41 e 42 – Contrato nº 116/2016 (16%)

Chamada Pública nº 257/2016 - itens 45 e 46 - Contratos nº 48/2017 e 50/2017 (14%)

Chamada Pública nº 179/2017 - itens 43 e 44 – Contrato nº 46/2018 (18%)

b) Doce de fruta cremoso: em razão destes itens terem resultado desertos na Chamada Pública nº 78/2017, o Setor de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação solicitou aditar o Contrato nº 48/2017 a fim de atender a demanda das escolas no segundo semestre de 2017. Observou-se que foi atribuída maior relevância aos doces de frutas na composição dos cardápios, considerados pelas nutricionistas item de difícil substituição e que acarreta prejuízo à qualidade nutricional das refeições dos alunos.

c) Leite em pó integral: verificou-se a realização da Dispensa nº 57/2016 em caráter emergencial para aquisição do item pelo valor de R\$ 18,90/kg, por meio do Contrato nº 1259, de 24 de agosto de 2016, visto ainda estar em vigência o Contrato nº 136/2016 para fornecimento do mesmo item pelo valor de R\$ 14,89/kg.

Questionada acerca dos fatos apontados, o Setor de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação do Município de Caxias do Sul apresentou, por meio do Ofício nº 23/18-AE, de 05 de julho de 2018, a seguinte manifestação:

“A respeito do percentual do suco de uva tinto em relação ao total adquirido nas chamadas públicas, esclarecemos que o item em questão é orgânico, tornando o custo do produto mais alto em comparação ao suco de uva integral tradicional e ao néctar de frutas. Esta escolha leva em conta questões culturais, regionais e o benefício nutricional do alimento orgânico para as crianças. É um item que o município tem condições de fornecer orgânico, pois existe a oferta para atender a demanda, diferente de outros alimentos que não são produzidos em quantidade suficiente na região. Além disso, a resolução CD/FNDE nº 26/2013 considera a oferta de alimentos orgânicos como uma ação de educação alimentar e nutricional.

Sobre o suco de uva branco, informamos que os orçamentos para a chamada pública são realizados com base no descritivo do edital, que exige que o suco seja integral, não podendo ser néctar ou misto, e são coletados em empresas de organização de agricultura familiar e não em empresas de grande porte, o que justifica o valor do item. Além disso, é preciso considerar o reajuste anual causado pela inflação.

Para o item doce de frutas, que também é adquirido orgânico pelos mesmos motivos supracitados, não houve mais interessados em fornecer o produto. Além disso, mesmo que houvesse outras empresas interessadas, a cooperativa venceria nos critérios de desempate, visto que é regional, possui maior número de agricultores familiares e oferece um produto orgânico.

Em relação à variação dos valores do produto doce de frutas orgânico, esclarecemos que até o ano de 2017 o item era adquirido em quilo e em 2018 passou a ser adquirido em unidade, por isso houve falsa oscilação no valor. O doce de frutas pequeno é atualmente adquirido em potes de 320g a 400g, sendo o valor citado em 2016 e 2017 em quilos e em 2018 o valor é unitário. A mesma situação ocorreu com o doce de frutas grande, que era adquirido em quilos até 2017 e passou a ser adquirido em vidros de 4kg, o que causou a impressão de um aumento muito significativo no valor. Dessa forma, o valor citado em 2016 e 2017 era referente ao quilo do produto, enquanto que o de 2018 está em unidade de 4kg.

Como quadro técnico de nutricionistas responsáveis pelo setor de alimentação escolar, consideramos a opção doce de frutas muito superior a outras misturas como creme vegetal (margarina), maionese e patês. No intuito de não tornar a alimentação das crianças monótona, optamos pelo uso do doce de frutas especialmente nas escolas que oferecem mais de uma refeição por dia, em que o café da manhã é composto por pão de duas a três vezes na semana. Em relação ao custo, percebe-se que o pão com doce de frutas apresenta valor similar ao pão com outras misturas doces, por exemplo: pão com mel (R\$ 0,65/porção), pão com doce de leite (R\$ 0,56/porção) e pão com doce de frutas (R\$ 0,69/porção). Comparando ao pão servido com misturas salgadas, o valor do doce de frutas fica inferior. Exemplos: sanduíche (R\$ 1,06/porção), pão com queijo (R\$ 0,79/porção) e pão com ovos mexidos (R\$ 0,83/porção). Salientamos que o doce de frutas não pode ser considerado como um

prejuízo à qualidade nutricional da alimentação das crianças, já que é orgânico e minimamente processado e possui quantidade de açúcar permitida pela legislação vigente do PNAE. Além disso, analisando a composição nutricional de biscoitos ou flocos de milho, que seriam outras opções para substituir o pão com doce de frutas, verifica-se que o último fica superior aos outros. ”

Também o Setor Financeiro da Secretaria Municipal de Educação manifestou-se, por meio do MEM Nº 1507/2018 – SMED/Financeiro, de 09 de julho de 2018, nos seguintes termos:

“Consideramos válido ressaltar que os valores do FNDE que serviram de parâmetro não eram do conhecimento do Município e acreditamos que se tratam de valores nacionais e não regionais. Os preços regionais respeitam a demanda de cada região do Brasil. Também não há a informação se estes valores são de produtores que possuem produtos orgânicos ou de empresas que comercializam os produtos de forma industrializada, o que gera uma grande diferença de valores.

Em relação a letra c, informamos que o contrato n.º 136/2016 foi rescindido em 11/10/2018, no entanto, já tínhamos a informação de que a empresa Mesasul não iria mais proceder com as entregas do leite em pó. Para não deixar as crianças sem o alimento, encaminhamos a dispensa de licitação. Ressaltamos que antes da dispensa, foi oportunizado o reequilíbrio econômico-financeiro para a empresa Mesasul, no momento, sem sucesso. Anexamos cópia dos documentos que comprovam a tratativa com a empresa, inclusive a rescisão do contrato. Segue em anexo também os contratos vigentes nos exercícios de 2017 e 2018 para fornecimento do leite em pó integral. ”

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, em resposta ao Relatório Preliminar, apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme esclarecido, por meio do ofício 23/18 AE de 05/07/2018 e MEM nº 1507/2018 SMED/Financeiro de 09/07/2018, entendemos que estas especificidades justificam os valores praticados na licitação. Por este motivo, reiteramos o exposto no ofício e memorando supracitado. Cabe salientar que foi seguida a legislação, em especial o que diz a resolução nº 4 de 02 de abril de 2015 (altera a redação dos artigos 25 a 27, 29, 31 e 32 da Resolução 26 de 17 de junho de 2013), em especial no que se refere ao artigo 29, parágrafos 1º e 2º da Resolução 26 de 17 de junho de 2013.”

Os gestores municipais reforçam em suas manifestações que a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul fez a opção pela inclusão de produtos orgânicos no cardápio da alimentação escolar, o que justifica a diferença encontrada em alguns itens do cardápio. As informações e esclarecimentos apresentados demonstram que a diferença nos preços dos gêneros alimentícios adquiridos está atrelada às especificidades e regionalidades.

3. Conclusão

Em suma, a equipe de fiscalização identificou as seguintes falhas:

a) Ausência de identificação do beneficiário do pagamento na movimentação financeira dos recursos do PNAE.

- b) Habilitação de cooperativa em chamada pública em desacordo com as exigências do Edital.
- c) Ausência de informações nutricionais requeridas pela legislação nos cardápios da alimentação escolar.

Ordem de Serviço: 201801013

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 64.859.010,50

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018 sobre a aplicação dos recursos do Programa/Ação 10302201585850001 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade – pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS. O período de exame é de 01 de setembro de 2017 até 15 de junho de 2018.

A análise dos recursos repassados pelo FNS ao FMS de Caxias do Sul/RS (CNPJ n.º 10.546.325/0001-28) demonstrou que para a ação em epígrafe houve o repasse de R\$ 90.161.112,27, em 2016, e de R\$ 88.983.388,66, em 2017.

Em análise aos dados disponibilizados no sítio mantido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) na internet constatou-se que significativa parte das despesas realizadas com recursos federais vinculadas à ação selecionada ocorreu com o Pio Sodalício das Damas de Caridade de Caxias do Sul (Hospital Nossa Senhora de Pompéia) – CNPJ nº 88.633.227/0001-15, no valor de R\$ 30.103.726,84 em 2016 e R\$ 34.755.283,66 em 2017, para execução de serviços técnicos profissionais especializados em saúde.

Isto posto, a ação de controle destinou-se à análise da contratação do referido prestador de serviço, em relação aos seguintes aspectos: regularidade das contratações realizadas; execução física e financeira do contrato; planilha contratual - ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento; e atingimento dos objetivos estabelecidos.

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. A gestão da saúde no município de Caxias do Sul/RS.

Fato

A gestão das políticas públicas da saúde no município de Caxias do Sul é realizada pela Secretaria Municipal da Saúde (SMS), nos termos do Decreto nº 16.779, de 6 de dezembro de 2013, que aprova o Regimento Interno da SMS - Lei Complementar municipal nº 321, de 22 de dezembro de 2008 e dispõe em seu Art. 4º acerca da estrutura organizacional e administrativa da SMS, composta pelas seguintes unidades:

1. Administração Superior - Secretário Municipal;
2. Gerência e Direção Geral - Diretor-Geral;
3. Direção e Execução
 - 3.1. Diretoria Administrativa
 - 3.2. Diretoria de Gestão, Trabalho e Educação
 - 3.3. Diretoria de Suprimentos
 - 3.4. Diretoria do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU
 - 3.5. Diretoria do Pronto Atendimento
 - 3.6. Diretoria Ambulatorial e Hospitalar
 - 3.7. Diretoria do Hemocentro
 - 3.8. Diretoria de Ações em Saúde
 - 3.9. Diretoria do Centro Especializado de Saúde - CES
 - 3.10. Diretoria Central de Exames
 - 3.11. Diretoria de Vigilância em Saúde
 - 3.12. Diretoria da Rede de Urgência Municipal
4. Órgãos Vinculados
 - 4.1. Conselho Municipal da Saúde
 - 4.1.1. Conselhos Locais de Saúde

Importante registrar que o município está habilitado em Gestão Plena do Sistema Municipal de Saúde e é sede da 5ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS), cuja abrangência é de 49 municípios na região Nordeste do Rio Grande do Sul, abrangendo uma população: 1.079.601 (Censo 2010).

2.2.2. Movimentação financeira dos recursos na conta do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de acordo com o Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011.

Fato

O Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que disciplina a movimentação financeira dos recursos transferidos por órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência, dentre outras, da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 – que dispõe sobre o SUS – determina, no § 1º do art. 2º, que os recursos serão mantidos em conta específica aberta para este fim e movimentados exclusivamente por

meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

Em análise aos extratos bancários referentes ao período de 01/03/2018 a 30/04/2018, da conta-corrente nº 66240528, Agência 2792-8, Banco 104 – Caixa Econômica Federal, observou-se que os recursos vêm sendo geridos exclusivamente na conta do Fundo Municipal de Saúde (FMS) de Caxias do Sul, sendo os pagamentos realizados a partir de transferências da referida conta.

No que tange à movimentação financeira decorrente do Contrato nº 1469-13 com o Pio Sodalício das Damas de Caridade Caxias do Sul (Hospital Nossa Senhora de Pompéia), os recursos recebidos na conta do FMS foram movimentados por transferência eletrônica ao contratado conforme demonstrado abaixo:

Quadro - Movimentação em março e abril de 2018.

Dia	Valor (R\$)	Observações
05/03/2018	1.688.870,96	Alta Complexidade, referente a janeiro de 2018
08/03/2018	1.161.872,31	Média Complexidade, referente a fevereiro de 2018
08/03/2018	99.793,20	INTEGRASUS, referente a fevereiro de 2018
05/04/2018	1.670.262,56	Alta Complexidade, referente a fevereiro de 2018
06/04/2018	1.161.872,31	Média Complexidade, referente a março de 2018
06/04/2018	732.026,98	INTEGRASUS e IAC, referente a março de 2018

Fonte: Extrato razão contábil da conta nº 6.624052.8, Agência 2792-8, Banco 104 – Caixa Econômica Federal.

Verificou-se que os pagamentos ocorreram precedidos por empenhos e amparados por notas fiscais e recibos emitidos pelo hospital, são assinados por três membros da Comissão de Recebimento de Materiais e pelos responsáveis pela Diretoria Administrativa e Financeira e SMS.

2.2.3. Contratualização da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS com o Hospital Nossa Senhora de Pompéia.

Fato

Em 30 de julho de 2013, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, celebrou o Contrato nº 1469-13 com a instituição Pio Sodalício das Damas de Caridade de Caxias do Sul, mantenedora do Hospital Nossa Senhora de Pompéia, instituição de caráter filantrópico, para Prestação de Serviços na área de assistência médico-hospitalar e ambulatorial, em contratualização nos níveis de alta e média complexidade, para compor a rede de atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja súmula foi publicada no jornal Pioneiro, na data de 01 de agosto de 2013.

A contratação foi realizada na modalidade de inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25 da Lei 8.666/93 e autuada no processo nº 2013/2013030023 e regida, dentre outros normativos, pela Portaria SAS/MS nº 635, de 10 de novembro de 2005 (revogada pela Portaria SAS/MS nº 495, de 18 de junho de 2014) que dispõe sobre o “Regulamento Técnico para implantação e operacionalização do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde – SUS”

Em 06 de abril de 2018, foi firmado o Termo Aditivo nº 17, tendo sido prorrogado de 1º de abril de 2018 à 28 de junho de 2018, quando será atingido o limite legal de 60 meses.

Assim, a próxima contratação deve se orientar, dentre outros, Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e as diretrizes para a organização do componente hospitalar da Rede de Atenção à Saúde (RAS), instituídos pela Portaria GM/MS nº 3.390, de 30 de dezembro de 2013, bem como seguir as diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecidas pela Portaria nº GM/MS 3.410, de 30 de dezembro de 2013.

2.2.4. Atuação da Comissão de Acompanhamento de Execução do Plano de Metas.

Fato

A Cláusula Décima-Quarta do contrato trata da Comissão de Acompanhamento de Execução do Plano de Metas, composta pelos integrantes abaixo relacionados, instituída pela Resolução Conjunta nº 18/2013 – CIR – Macrorregião e aprovada pelo CMS:

- três representantes do contratante;
- três representantes do contratado;
- três representantes do Gestor da Saúde Municipal;
- três representantes do Conselho Municipal de Saúde;
- um representante de cada microrregião; e
- um representante da 5ª Coordenadoria Regional de Saúde

A comissão será presidida pelo Diretor do Departamento de Avaliação, Controle, Regulação e Auditoria (Dacra).

Cumpra registrar que o Dacra, vinculado à Secretaria Municipal da Saúde, concentra as seguintes Atribuições:

- Organizar a oferta de serviços de saúde e o fluxo dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) a consultas e procedimentos de média e alta complexidade;
- Através de seu grupo de profissionais auditores, fiscalizar a execução dos serviços contratados e as relações pactuadas e formalizadas entre gestores municipais e prestadores de serviços de saúde;
- Integram o Dacra:
 - o A Central de Regulação de Leitos (CRL);
 - o A Central de Regulação Ambulatorial (CRA);
 - o O Cadastro Nacional de Saúde (Cartão SUS); e
 - o O Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde (CNES).

A comissão tem se reunido quadrimestralmente com a atribuição de acompanhar a execução do contrato, sendo que, conforme cronograma informado pelo município, para a avaliação do período de 2018 estão agendadas as seguintes datas de reunião:

- 1º trimestre, 23 de maio de 2018;
- 2º trimestre, 22 de agosto de 2018;
- 3º trimestre, 19 de novembro de 2018; e
- 4º trimestre, 20 março de 2019.

2.2.5. Omissão do controle social exercido pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS) sobre o acompanhamento da execução do contrato.

Fato

A fim de avaliar o controle social exercido pelo CMS de Caxias do Sul/RS em relação à contratualização com o Hospital Nossa Senhora de Pompéia, solicitou-se, por meio da SF nº 201801013/001, de 29 de maio de 2018, o Livro de Atas do CMS, original, retroagindo até janeiro de 2017.

Em que pese a comissão de acompanhamento possuir três representantes do CMS não identificou-se que o Conselho tenha apreciado, em suas reuniões, as demonstrações quadrimestrais da execução contratual, bem como as reclamações feitas pelos usuários ao serviço de ouvidoria da SMS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018 os gestores municipais encaminharam a seguinte manifestação:

“No tópico 05 que constatou a omissão do CMS no acompanhamento do contrato, aduzimos uma melhora na proximidade do controle social às rotinas da SMS, em que afirmamos, os representantes dos usuários estão mais atuantes no exercício de fiscalização, bem como, a SMS reiterou, junto a representação do Conselho, a necessidade de que o CMS adote um rito formal para registro de suas atividades.”

Análise do Controle Interno

Depreende-se da manifestação dos gestores que o CMS, em que pese seja atuante, carece de formalização de suas atividades.

Observa-se, entretanto que, em sua manifestação, os gestores não contestam o fato apontado.

2.2.6. Demandas à Ouvidoria dos Serviços de Saúde denotam precariedade no agendamento de cirurgias eletivas.

Fato

Com o objetivo de avaliar se as demandas à Ouvidoria dos serviços do SUS realizadas em 2017 e 2018 foram devidamente tratadas, bem como revelam alguma tendência de comprometimento da relação oferta/demanda, solicitou-se, por meio da SF nº 201801013/001, de 29 de maio de 2018, relativamente ao Hospital, que fosse disponibilizada relação das demandas efetuadas à Ouvidoria do SUS realizadas em 2017 e 2018 e o tratamento dispensado.

Em resposta, a prefeitura municipal disponibilizou os formulários de reclamações, demandas, sugestões e elogios de usuários registrados no período solicitado.

A análise dos formulários disponibilizados demonstra que há uma demanda reprimida de realização de cirurgias eletivas, haja vista que dos 49 registros no ano de 2017, 22 (47%) tratavam de solicitações de informações acerca previsão de agendamento para realização de cirurgias. Em 2018, até o mês de maio havia, no total, dezenove ocorrências, sendo que, destas, dezesseis (84%) tinham o mesmo questionamento. Oportuno registrar que na grande maioria dos casos a resposta do hospital limita-se a informar que não há previsão para o agendamento

das cirurgias. Nos casos dos formulários 1617-2017 e 1579-2017, o Hospital Pompéia informa o seguinte:

“Esta cirurgia foi suspensa, pois os recursos financeiros disponíveis para as Cirurgias de Alta Complexidade foi ultrapassado pela produção do Hospital Pompéia, e o Município não garantiu o pagamento. Desta forma, suspendemos várias cirurgias, até encontrarmos o equilíbrio entre o Valor Contratado e Valor Produzido para cirurgias de Alta Complexidade.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018 os gestores municipais encaminharam a seguinte manifestação do DACRA:

“as demandas de ouvidorias são de conhecimento do departamento e a maior referência está relacionada a demanda reprimida de cirurgias eletivas, a qual corresponde com a realidade, sendo necessário aporte financeiro e aumento da capacidade instalada para atendimento da mesma.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, os gestores confirmam o fato apontado e argumentam falta de recursos para equacionar o problema.

2.2.7. Cláusula contratual de repasse de valores em desacordo com a Portaria SAS/MS nº 635/2005.

Fato

Em análise da Cláusula Sétima, “Dos Recursos Financeiros e Seu Pagamento” do Contrato 1469-13 firmado entre a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul e o Pio Sodalício das Damas de Caridade Caxias do Sul, observa-se que não houve total adesão às normas previstas no “Termo de Referência Para Contratualização Entre Hospitais Filantrópicos e Gestores de Saúde”, constante no Anexo II da Portaria nº 635 de 10 de novembro de 2005.

Conforme reproduzido abaixo, a referida portaria dispõe o seguinte:

“O componente pré-pago é composto de uma parcela fixa, repassada mediante o cumprimento de metas físicas no âmbito das ações e procedimentos de atenção básica e de média complexidade ambulatorial e hospitalar e outra variável em função do cumprimento das metas de qualidade. A relação inicial entre os dois componentes deverá ser de, no mínimo, 90 % para o componente fixo e 10% para o componente variável. O percentual variável deverá crescer 5% a cada ano da vigência do convênio até o máximo de 50%.

Para considerar satisfatório o cumprimento das metas físicas relacionadas ao componente fixo da orçamentação, adota-se uma variação em torno de 5% (cinco por cento) para mais ou para menos.”

Diferentemente do previsto na referida Portaria, o Contrato 1469-13 assim dispõe:

“7.7 – Os valores pré-fixados na Média Complexidade serão repassados da seguinte forma:

7.7.1 – 90% serão repassados integralmente, independente do cumprimento de metas.

7.7.2 – os 10% restantes serão repassados da seguinte forma:

7.7.2.1 – integralmente no caso de atendimento de pelo menos 90% do montante das metas;

7.7.2.2 – em caso de cumprimento do montante das metas em percentual entre 80% a 89%, será descontado 3% sobre os 10% do valor pré-fixado MC.

7.7.2.3 - em caso de cumprimento do montante das metas em percentual entre 70% a 79%, será descontado 7% sobre os 10% do valor pré-fixado MC.

7.7.2.4 - em caso de cumprimento do montante das metas em percentual inferior a 70% será descontado 10% sobre os 10% do valor pré-fixado MC.”

Observa-se que no contrato firmado, não houve previsão de crescimento do percentual variável em 5% a cada ano de vigência.

Observa-se, entretanto, conforme referido neste relatório que o contrato atual se encontra no final de sua vigência pelo atingimento do limite legal de 60 meses, restando observar o que determinam os normativos atualmente vigentes na elaboração do novo Termo de Contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018 os gestores municipais encaminharam a seguinte manifestação oriunda da Diretora Financeira-SMS:

“Do item 7 e 8, quanto a irregularidade na forma de pagamento de valores pré-fixados, inobservando a gradação escalonada do repasse, afirmamos que a transferência integral dos valores tem por finalidade, dentre outras, mitigar o desequilíbrio financeiro da relação contratual, pois notório a gritante defasagem dos preços da tabela SUS, também o serviço de regulação da Secretaria e os trabalhos da Comissão de Acompanhamento garantem a compensação desses valores na produção de outros componentes de serviços hospitalares. Ainda, o Município, junto com o Estado/RS, estão elaborando uma Minuta padrão para a Contratualização de serviços hospitalares, visando a uniformização dos procedimentos e melhora nos trabalhos de fiscalização e monitoramento da relação físico financeira desses contratos.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a argumentação apresentada, a manifestação dos gestores corrobora o fato constatado e não apresenta argumentos legais que justifiquem a falta de previsão de crescimento do percentual variável em 5% a cada ano de vigência, até o máximo de 50%.

2.2.8. Falta de desconto dos valores pré-fixados em função do cumprimento parcial de metas.

Fato

A Comissão de Acompanhamento de Execução do Plano de Metas emitiu em 13 de março de 2018 o “Relatório de Avaliação das Metas de Contratualização - Hospital Pompéia – 3º Quadrimestre 2017” apresentando os seguintes resultados reproduzidos no quadro abaixo:

Quadro – Avaliação de Metas de Contratualização – 3º Quadrimestre 2017.

Avaliação	Ensino	Qualitativas	Quantitativas	Total
Total de metas	5	12	11	28

Pontuação total	10	41	43	94
Metas avaliadas no 3º quadrimestre 2017	3	12	11	26
Metas não avaliadas	2	0	0	2
Total de pontos previsto para as metas avaliadas no 3º quadrimestre 2017	6	41	43	90
Pontuação atingida no 3º quadrimestre 2017	3,0	32	31,3	66,3
% Atingido no 3º quadrimestre 2017	50%	78,04%	72,79%	73,66%

Fonte: “Relatório de Avaliação das Metas de Contratualização - Hospital Pompéia – 3º Quadrimestre 2017” disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul.

Conforme resultado da avaliação, o Hospital Pompéia atingiu 73,66% das metas no 3º quadrimestre de 2017, o que deveria acarretar, de acordo com a regra contratual já consignada neste relatório, um desconto de 7% sobre os 10% do valor pré-fixado para Média Complexidade.

Não obstante, verificou-se que os valores pagos para atendimento em Média Complexidade nos meses de março e abril, referentes a fevereiro e março, respectivamente, foram de R\$ 1.161.872,31, o que representa 100% do valor contratado, conforme estipulado no Termo Aditivo nº 16 de 21 de setembro de 2017, portanto deixando de ser descontado o valor de R\$ 8.133,11 em cada um dos referidos meses.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018 os gestores municipais encaminharam a seguinte manifestação oriunda da Diretora Financeira-SMS:

“Do item 7 e 8, quanto a irregularidade na forma de pagamento de valores pré-fixados, inobservando a gradação escalonada do repasse, afirmamos que a transferência integral dos valores tem por finalidade, dentre outras, mitigar o desequilíbrio financeiro da relação contratual, pois notório a gritante defasagem dos preços da tabela SUS, também o serviço de regulação da Secretaria e os trabalhos da Comissão de Acompanhamento garantem a compensação desses valores na produção de outros componentes de serviços hospitalares. Ainda, o Município, junto com o Estado/RS, estão elaborando uma Minuta padrão para a Contratualização de serviços hospitalares, visando a uniformização dos procedimentos e melhora nos trabalhos de fiscalização e monitoramento da relação físico financeira desses contratos.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, os gestores corroboram o apontamento e justificam os pagamentos integrais visando compensar os valores da tabela SUS, que consideram estar defasada. Argumentam também que os valores pagos a maior são na produção de outros componentes de serviços hospitalares.

Apesar das justificativas dos gestores, não há qualquer fundamentação legal que justifique a não aplicação dos termos contratuais e não se considera plausível corrigir eventuais distorções por essa via.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados foram identificadas as seguintes impropriedades:

- a) Omissão do controle social exercido pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS) sobre o acompanhamento da execução do contrato;
- b) Demandas à Ouvidoria dos Serviços de Saúde denotam precariedade no agendamento de cirurgias eletivas;
- c) Cláusula contratual de repasse de valores em desacordo com a Portaria SAS/MS nº 635/2005; e
- d) Falta de desconto dos valores pré-fixados em função do cumprimento parcial de metas.

Ordem de Serviço: 201801007

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 749816

Unidade Examinada: FUNDACAO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.781.568,00

1. Introdução

A presente fiscalização teve como principal objetivo verificar a execução do Convênio nº 749816, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e a Fundação Universidade de Caxias do Sul/RS (CNPJ nº 88.648.761/0018-43), no valor de R\$ 3.781.568,00, para ampliação de unidade de atenção especializada em saúde. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018, por meio de testes e análises, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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

As análises realizadas não apontaram a existência de possíveis impropriedades/irregularidades na execução do convênio. As obras/reformas foram realizadas conforme o plano de trabalho e estão em utilização.

Ordem de Serviço: 201801008

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 802053

Unidade Examinada: FUNDACAO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.890.000,00

1. Introdução

A presente fiscalização teve como principal objetivo verificar a execução do Convênio nº 802053, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e a Fundação Universidade de Caxias do Sul/RS (CNPJ nº 88.648.761/0018-43), no valor de R\$ 1.890.000,00, para aquisição de um angiôgrafo. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018, por meio de testes e análises em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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

As análises realizadas não apontaram a existência de possíveis impropriedades/irregularidades na execução do convênio. O equipamento foi adquirido conforme o plano de trabalho, está instalado e em utilização.

Ordem de Serviço: 201801009

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 836656

Unidade Examinada: FUNDACAO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.299.999,00

1. Introdução

A presente fiscalização teve como principal objetivo verificar a execução do Convênio nº 836656, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e a Fundação Universidade de Caxias do Sul/RS (CNPJ nº 88.648.761/0018-43), no valor de R\$ 1.299.999,00, para aquisição de equipamentos de videolaparoscopia, focos cirúrgicos e bisturis elétricos. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018, por meio de testes e análises em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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. Informações gerais do convênio nº 836565.

Fato

O Convênio nº 836656/2016, celebrado entre a União/MS e a Fundação Universidade de Caxias do Sul, em 19 de dezembro de 2016, com vigência até 26 de outubro de 2018, no valor de R\$ 1.299.999,00, prevê a aquisição e instalação dos seguintes equipamentos:

- a) Sistemas de Videolaparoscopia/Endoscopia rígida: 3 unidades.
- b) Foco Cirúrgico de Teto: 3 unidades.
- c) Bisturi Elétrico: 3 unidades.
- d) Calandra de Alta Produção: 1 unidade.

Os processos de aquisição instaurados para viabilizar a compra e instalação dos equipamentos previstos no Plano de Trabalho ocorreram conforme quadro comparativo a seguir, que demonstra as Cotações Prévias de Preços (CPP) promovidas pela Fundação Universidade de Caxias do Sul (FUCS) e o estágio em que se encontram esses processos de compra:

Quadro – Resumo licitações convênio nº 836656

	CPP 002/2018	CPP 015/2018	CP 017/2018
Equipamentos	3 unidades de videolaparoscopia.	3 focos cirúrgicos de teto.	3 bisturis elétricos.
Data do Edital	22/01/2018	11/04/2018	04/06/2018
Valor Máximo (R\$)	840.000,00	222.000,00	117.999,00
Fase do processo de compra	Em 20/04/2018 foi declarada vencedora a empresa H. Strattner & Cia Ltda, pelo valor de R\$ 825.508,90.	Em 04/05/2018 foram abertos os envelopes com propostas técnicas.	Em fase de pedido de esclarecimentos e formulação de propostas.
Situação atual (semana 11/06/2018 a 15/06/2018)	Em fase de interposição de recursos	Licitação em andamento.	Licitação em andamento.

Fonte: Processos de Cotação Prévia de Preços nº 002/2018, 015/2018 e 017/2018.

Assim, até o último dia dos trabalhos de campo por parte da equipe da CGU, havia um processo de compra (CPP) em fase de recurso (litígio administrativo entre fornecedores), dois processos em fase de recebimento de propostas e um equipamento – Calandra - que embora previsto no Plano de Trabalho estava sem nenhum processo de compra instaurado. Esta situação será explicada em ponto específico do presente relatório.

Conforme consulta ao extrato bancário da conta vinculada (Conta nº 00700028-6, agência 3715, da CAIXA), com referência em 28 de maio de 2018, ainda não havia sido feito nenhum pagamento, pois o saldo era de R\$ 1.323.013,26 (recursos recebidos da União + rendimentos financeiros).

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. Inexistência de solicitação de reformulação de Plano de Trabalho.

Fato

Verificou-se que nenhuma licitação ou Consulta Prévia de Preços (CPP) foi formalizada para aquisição de uma máquina “calandra de alta produção”, conforme previsto no Plano de Trabalho vinculado ao convênio.

Questionados, por meio da SF nº 201801007/002/CGU-Regional/RS/CGU-PR, sobre a inexistência de processo de compra para aquisição da calandra e também sobre uma eventual reformulação do Plano de Trabalho, os gestores do Hospital Geral de Caxias do Sul informaram:

Sobre a desistência de aquisição da Calandra: “*A paralisação das obras de ampliação do Hospital Geral de Caxias do Sul, desde janeiro/2017, por falta de recursos financeiros e como*

a obra não foi concluída, não temos espaço físico na atual Lavanderia para a instalação da Calandra”.

Sobre a reformulação do Plano de Trabalho: *“O Hospital Geral de Caxias do Sul ainda não definiu se solicitará reformulação do Plano de Trabalho deste convênio, tendo em vista que no momento do encaminhamento da solicitação para análise e aprovação, não será mais possível executar o convênio até o retorno do Concedente (Ministério da Saúde)”.*

Assim, a situação do convênio com referência no dia 19 de junho de 2018 é que o conveniente não irá adquirir a Calandra prevista e ainda não reformulou seu Plano de Trabalho. Importante registrar que havendo ou não a intenção de aquisição de outro equipamento em substituição à Calandra, o Hospital Geral (conveniente) deverá, de qualquer forma, reformular seu Plano de Trabalho, uma vez que já se manifestou de forma definitiva sobre a não aquisição da Calandra. Por oportuno, registrar que a data limite de vigência do convênio nº 836656 é 26/10/2018, conforme Termo Aditivo celebrado em 09 de novembro de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 539/2018 – DIRE, de 03 de setembro de 2018, a Fundação Universidade de Caxias do Sul – Hospital Geral, apresentou a seguinte manifestação: *“Informamos que foi encaminhada solicitação de prorrogação do convênio, que ora está em análise pelo Ministério da Saúde, para posteriormente solicitar a reformulação do Plano de Trabalho para aquisição de equipamentos em substituição à Calandra”.*

Análise do Controle Interno

Considerando que trata-se de situação ainda não homologada pelo Ministério da Saúde, nem sob o aspecto técnico nem sob o aspecto de prazo, não é possível firmar juízo de valor no presente momento, pois está pendente de implementação.

3. Conclusão

As análises realizadas não apontaram, até o momento, a existência de possíveis impropriedades/irregularidades na execução do convênio. Os equipamentos estão em processo de aquisição e o plano de trabalho está em fase de reformulação, aguardando manifestação ministerial.

Ordem de Serviço: 201801010

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 837188

Unidade Examinada: FUNDACAO UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.095.000,00

1. Introdução

A presente fiscalização teve como principal objetivo verificar a execução do Convênio nº 837188, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Saúde, e a Fundação Universidade de Caxias do Sul/RS (CNPJ nº 88.648.761/0018-43), no valor de R\$ 1.095.000,00, para ampliação de unidade de atenção especializada em saúde. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018, por meio de testes e análises em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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

As análises realizadas não apontaram, até o momento, a existência de possíveis impropriedades/irregularidades na execução do convênio. Os equipamentos estão em processo de aquisição conforme o plano de trabalho proposto para o convênio.

Ordem de Serviço: 201801016

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 837032

Unidade Examinada: PIO SODALICIO DAS DAMAS DE CARIDADE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.000.000,00

1. Introdução

A presente fiscalização teve como principal objetivo verificar a execução do Convênio nº 31299/2016 (SIAFI nº 837032/2016), firmado entre o Ministério da Saúde e Pio Sodalício das Damas de Caridade de Caxias do Sul (Hospital Nossa Senhora de Pompeia), no valor de R\$ 2.000.000,00 para aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018, por meio de testes e análises em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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

As análises realizadas não apontaram a existência de possíveis impropriedades/irregularidades na execução do convênio.

Os equipamentos foram adquiridos conforme o plano de trabalho e estão instaladas e em utilização.

Ordem de Serviço: 201801018

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 839242

Unidade Examinada: PIO SODALICIO DAS DAMAS DE CARIDADE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 500.000,00

1. Introdução

A presente fiscalização teve como principal objetivo verificar a execução do Convênio nº 30436/2016 (SIAFI nº 839242/2016), firmado entre o Ministério da Saúde e Pio Sodalício das Damas de Caridade de Caxias do Sul (Hospital Nossa Senhora de Pompeia), no valor de R\$ 500.000,00 para reforma de unidade de atenção especializada em saúde.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018, por meio de testes e análises em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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

As análises realizadas não apontaram a existência de possíveis impropriedades/irregularidades na execução do convênio.

As obras ainda não foram realizadas por não ter sido concluído o processo licitatório.

O convênio está dentro do prazo de vigência, cujo final está previsto para 30 de março de 2020.

Ordem de Serviço: 201801020

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 808237

Unidade Examinada: PIO SODALICIO DAS DAMAS DE CARIDADE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 500.000,00

1. Introdução

A presente fiscalização teve como principal objetivo verificar a execução do Convênio nº 42780/2014 (SIAFI nº 808237/2014), firmado entre o Ministério da Saúde e Pio Sodalício das Damas de Caridade de Caxias do Sul (Hospital Nossa Senhora de Pompeia), no valor de R\$ 500.000,00 para aquisição de equipamento e material permanente para unidade de atenção especializada em saúde.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018, por meio de testes e análises em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

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

As análises realizadas não apontaram a existência de possíveis impropriedades/irregularidades na execução do convênio.

Os equipamentos foram adquiridos conforme o plano de trabalho e estão instaladas e em utilização.

Ordem de Serviço: 201801005

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 17.988.067,82

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de junho de 2018 sobre a aplicação dos recursos do Programa/Ação 10301201585770043 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Piso de Atenção Básica Fixo – pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS. O período de exame é de 28 de janeiro de 2016 até 15 de junho de 2018.

A Ação 8577 (Piso de Atenção Básica Fixo) tem por objetivo ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar.

A análise dos recursos repassados pelo FNS ao FMS de Caxias do Sul/RS (CNPJ n.º 10.546.325/0001-28) demonstrou que para a ação em epígrafe houve o repasse de R\$ 9.422.273,62, em 2016, e de R\$ 8.565.794,20, em 2017.

Em análise aos dados disponibilizados no sítio mantido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) na internet constatou-se que a maior parte das despesas realizadas com recursos federais vinculadas à ação selecionada ocorreu com o seguinte contratado:

- Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda. (CNPJ 87.252.938/0001-87).

O quadro a seguir sintetiza os contratos celebrados com a empresa mencionada selecionados para exame:

Quadro – Rol de contratos celebrados.

Contrato	Licitação	Objeto	Vigência originária	Vigência aditada	Valor Total Originário – R\$
152/2016	Dispensa 4/2016	Prestação de serviços de limpeza e higienização, incluso mão de obra, material, produtos e equipamentos, compreendendo um total de 121 (cento e vinte e um) funcionários, sendo 114 serventes de limpeza, 04 líderes, 02 supervisores e 01 Técnico de Segurança do Trabalho, para atendimento na Rede Municipal de Saúde.	28/01/16 a 28/03/16	28/03/16 a 27/07/16	801.998,74
1202/2016	Dispensa 46/2016	Prestação de serviços de limpeza e higienização, incluso mão de obra, material, produtos e equipamentos, compreendendo um total de 121 (cento e vinte e um) funcionários, sendo 114 serventes de limpeza, 04 líderes, 02 supervisores e 01 Técnico de Segurança do Trabalho, para atendimento na Rede Municipal de Saúde.	28/07/16 a 26/09/16	28/09/16 a 27/11/16	802.744,30
1503/2016	Pregão 376/2015	Prestação de serviços de limpeza e higienização, incluso mão de obra, material, produtos e equipamentos, compreendendo um total de 121 funcionários, sendo 114 serventes de limpeza, 04 líderes, 02 supervisores e 01 Técnico de Segurança do Trabalho, para atendimento na Rede Municipal de Saúde.	01/11/16 a 01/11/17	01/11/17 a 31/10/18	4.896.000,00

Fonte: Processos administrativos concernentes aos certames indicados disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS.

Isto posto, a ação de controle destinou-se à análise da contratação do referido prestador de serviço, em relação aos seguintes aspectos: regularidade das contratações realizadas; execução física e financeira do contrato; planilha contratual - ocorrência de sobrepreço ou superfaturamento; e atingimento dos objetivos estabelecidos.

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. Situação do Contrato n.º 152/2016 (Dispensa de Licitação n.º 4/2016), concernente à prestação de serviços terceirizados de limpeza e higienização.

Fato

A análise do Processo Administrativo n.º 2016/605 demonstrou que a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul realizou a Dispensa de Licitação n.º 4/2016, com fundamento nos incs. IV e V do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993, tendo por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de limpeza e higienização, inclusive mão-de-obra, material, produtos e equipamentos, compreendendo um total de 121 funcionários, sendo 114 serventes de limpeza, 04 líderes, 02 supervisores e 01 técnico de segurança do trabalho, para atendimento na rede municipal de saúde.

A SMS apresentou as seguintes justificativas para a contratação por meio de dispensa de licitação (fl. 13):

“– Considerando a vultuosidade e montante de funcionários para execução da contratação deste serviço;

- Considerando que a opção pela empresa Inconfidência refere-se ao menor valor verificado (que atende as exigências da Secretaria da Saúde) e que a mesma já está executando o contrato em vigor, com os respectivos funcionários nos postos de trabalho;
- Considerando que foi encaminhado processo de licitação 2014/38124, tendo sido realizados os Pregões Presenciais PP 479/2014 e PP 376/2015, sendo que o primeiro foi revogado e o segundo encontra-se em análise de recursos;
- Considerando que se trata de um serviço de caráter continuado que não pode ser interrompido, uma vez que os Serviços de Saúde precisam ser limpos e higienizados a fim de evitar a proliferação de doenças;
- Considerando que o contrato 141/2010, atualmente em vigor se encerra em 27/01/2016. É que solicitamos a referida contratação por 02 (dois) meses, prorrogáveis por até 06(seis) meses, enquanto aguardamos a conclusão do certame PP 376/2015.”

O processo foi ratificado pelo Prefeito Municipal em 28 de janeiro de 2016, conforme registrado na súmula do contrato, publicada na pág. 5 do jornal Folha de Caxias, edição de 29 a 31 de janeiro de 2016 (fl. 115 dos autos).

As razões para escolha do executor foram o critério do menor preço global, conforme indicado no item 2.1 do Parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Município, em 19 de janeiro de 2016 (fls. 108 a 110 dos autos do Processo Administrativo n.º 2016/605), e a qualificação técnica da empresa, conforme atestados apensos às fls. 79 a 81.

Em relação às planilhas contratuais e preços da contratação, verificou-se que foi apresentada justificativa às fls. 22 a 23 do Processo Administrativo n.º 2016/605, com base nos seguintes parâmetros de comparação:

- Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda.: R\$ 400.999,37;
- Caroldo Prestação de Serviços EIRELI: R\$ 401.424,08; e
- ONDREPSB Limpeza e Serviços Especiais Ltda.: R\$ 470.000,00.

Acerca dos preços considerados, oportuno registrar o seguinte excerto integrante de expediente elaborado pela SMS, em 06 de janeiro de 2016 (fls. 22):

“Em relação aos orçamentos para Dispensa de Licitação informamos a opção pela empresa Inconfidência pois refere-se ao menor valor verificado (que atende as exigências da Secretaria da Saúde) e que a mesma já está executando o contrato em vigor, com os respectivos funcionários nos postos de trabalho. Os demais orçamentos foram apurados na apresentação das propostas pertinentes ao PP 376/2015, tratando-se do mesmo objeto em questão, sendo que o preço apresentado na dispensa é menor do que o que foi apresentado pela empresa Caroldo, primeira classificada para o referido processo”.

Os comprovantes de verificação de regularidade fiscal da contratada foram autuados às fls. 67 a 78.

Em 29 de janeiro de 2016 foi publicada a súmula do Contrato n.º 152/2016, celebrado com a empresa Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda., no valor originário mensal de R\$ 400.999,37 e global de R\$ 801.998,74, com prazo de vigência inicial de dois meses a contar de 28 de janeiro de 2016, prorrogável até o limite máximo de 180 dias.

A minuta do contrato foi examinada e aprovada pela Procuradoria-Geral do Município de Caxias do Sul, conforme parecer jurídico emitido em 19 de janeiro de 2016 (fls. 108 a 110 dos autos).

Os fiscais do contrato foram arrolados na cláusula terceira do Contrato n.º 152/2016, tendo sido designados por meio da Portaria Municipal n.º 114.034, de 15 de abril de 2015.

O quadro a seguir sintetiza os fiscais designados durante a vigência do contrato:

Quadro – Fiscais designados para acompanhamento do Contrato n.º 152/2016.

Contrato	Vigência	CPF do fiscal	Período em que permaneceu designado atuando como fiscal	Portaria de designação
152/2016	28/01/16 a 27/07/16	***.817.400-**	28/01/16 a 27/07/16	114.034 – 15/04/2015
		***.634.100-**	28/01/16 a 27/07/16	
		***.112.770-**	28/01/16 a 27/03/16	
		***.312.390-**	28/03/16 a 27/07/16	

Fonte: Planilha eletrônica disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS.

Oportuno salientar que a Dispensa de Licitação n.º 4/2016 decorreu, dentre outros fatores, da revogação do Pregão Presencial n.º 479/2014 e de morosidade no andamento do Pregão Presencial n.º 376/2015, estando prevista a prestação de serviços em 66 locais do município.

Em 26 de setembro de 2016 foi celebrado o Termo de Apostilamento n.º 01 (fls. 257 a 258), por meio do qual foi formalizado reajuste referente a dissídio coletivo, tendo por base os meses de janeiro a julho de 2016, resultando num acréscimo mensal equivalente a R\$ 35.793,38, passando o valor mensal do contrato para R\$ 436.792,75.

A análise quanto à aceitabilidade das planilhas de preço concernentes ao Termo de Apostilamento n.º 01 foi realizada pela Contadoria Geral da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças em 29 de julho de 2016 (fl. 246 dos autos).

Em 27 de março de 2017 foi firmado o Termo de Apostilamento n.º 02, por meio do qual foi reconhecido o reajuste referente ao novo valor da tarifa do Transporte Coletivo Urbano Municipal, tendo por base os meses de janeiro a julho de 2016, resultando no valor do apostilamento de R\$ 10.418,70, conforme cálculos apresentados às fls. 312 a 331 e 334, tendo sido sua minuta aprovada pela assessoria jurídica da Administração, em 13 de março de 2017 (fl. 343 dos autos).

A análise quanto à aceitabilidade das planilhas de preço concernentes ao Termo de Apostilamento n.º 02 foi realizada pela Contadoria Geral da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças em 07 de fevereiro de 2017 (fl. 334 dos autos).

No que tange à regularidade da contratação, os exames realizados indicaram a falta de comprovação de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional válida na data de celebração do contrato, conforme detalhado em item específico deste relatório.

No que concerne à execução física e financeira, impende ressaltar a falta de comprovação das ações de fiscalização desenvolvidas, objeto de detalhamento em item específico a seguir.

O quadro a seguir resume as despesas executadas com recursos federais:

Quadro – Despesas executadas com recursos federais.

Nota do Empenho			Nota Fiscal			Fonte dos recursos
Nº	Emissão	Valor – R\$	Nº	Emissão	Valor – R\$	
2017-9340	03/04/17	10.418,70	10672	18/04/17	146.921,65	4510
2016-29590	17/10/16	214.760,28	9590	19/10/16	214.760,28	4510
2016-14156	29/04/16	320.799,49	9212	28/07/16	400.999,32	4510
2016-14157	29/04/16	16.039,96				4620
2016-14158	29/04/16	48.119,92				4630
2016-14157	29/04/16	80.199,88	9017	28/06/16	400.999,37	4620
2016-14156	29/04/16	721.798,86	8698	28/04/16	400.999,37	4510
2016-5299	01/02/16	215.737,66	8585	28/03/16	400.999,35	4510
2016-5767	22/02/16	40.099,93				4620
2016-5299	01/02/16	400.999,37	8462	29/02/16	400.999,37	4510
Total - R\$		2.951.974,62			2.914.599,73	

Fonte: Planilha eletrônica disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS.

Os exames realizados não revelaram impropriedades em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos.

2.2.2. Falta de comprovação de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional válida na data da celebração do Contrato n.º 152/2016 (Dispensa de Licitação n.º 4/2016).

Fato

Em análise aos autos do Processo Administrativo n.º 2016/605, concernente à Dispensa de Licitação n.º 4/2016, constatou-se que o termo de Contrato n.º 152/2016, constante às fls. 116 a 133 dos autos, cuja súmula foi publicada na imprensa em 29 de janeiro de 2016, não apresenta o campo correspondente à data de sua celebração devidamente preenchido, em contrariedade ao que preconiza o § 1º do art. 22 da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, dificultando, assim, a identificação da data em que o instrumento foi firmado pelas partes.

Isto não obstante, verificou-se que, às folhas 108 a 110 dos autos, consta parecer jurídico, emitido em 19 de janeiro de 2016, cujo introito esclarece cuidar-se de “*expediente objetivando o exame e aprovação da minuta de contrato [grifou-se] que objetiva, em caráter emergencial, a continuidade da prestação de serviços de limpeza e higienização para atender as necessidades da Rede Municipal de Saúde*”.

Dessume-se, assim, que, se a minuta do termo de contrato foi examinada, em atendimento ao que estabelece o parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93, em 19 de janeiro de 2016, a assinatura do instrumento contratual foi efetivada em data posterior.

Verificou-se, todavia, que a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, emitida em 20 de julho de 2015, apensa à fl. 73 dos autos, apresentou-se com validade até 16 de janeiro de 2016.

Isto posto, constatou-se que os autos do processo não foram instruídos com documentação comprobatória de que a contratada se encontrava em situação regular perante a Fazenda Nacional no momento da contratação, em contrariedade ao que estabelece o § 3º do art. 195 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

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’.

2.2.3. Falta de comprovação das ações de fiscalização desenvolvidas no âmbito do Contrato n.º 152/2016 (Dispensa de Licitação n.º 4/2016).

Fato

Constatou-se a falta de apresentação de documentação comprobatória demonstrando as ações de fiscalização realizadas para acompanhamento da execução do Contrato n.º 152/2016, em desacordo com o que estabelecem o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei n.º 8.666/93.

Oportuno registrar que os livros, relatórios e informações emitidos pelos fiscais designados para fiscalização do contrato em epígrafe foram requisitados por meio do item 1.k da Solicitação de Fiscalização (SF) n.º 201801005/001/CGURS/CGU/PR, de 25 de maio de 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul apresentou a seguinte manifestação:

“Outrossim, sobre o relatório rastreado pela Ordem de Serviço nº 201801005 que tratou das Dispensas de Licitação nº 04/2016 e 46/2016 e do PP nº 376/2016, ambos referentes aos procedimentos para a contratualização de serviços terceirizados de limpeza e higienização, bem como, a parte da execução do objeto pactuado. No relato auditor, a tônica das observações tem sido a fiscalização deficiente na prestação dos serviços contratados, seja pela falta de agentes designados para esse fim, seja pela inconsistência de instrumento formal para nomeação de fiscais, e até mesmo a precária produção de material documentado, e apartado dos autos do processo, sobre as atividades fiscalizadoras.

Nesse aspecto, a SMS, carente de recursos humanos e logísticos, concentra esforços e disponibiliza servidores para os trabalhos assistenciais de acolhimento e atendimento imediato dos usuários e, dentro do possível, diligência junto ao prestador medidas rotineiras para o aprimoramento dos serviços, tanto que os exames auditores não indicam irregularidades em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos em contrato.”

Análise do Controle Interno

Os gestores municipais não refutam os apontamentos, limitando-se a apresentar as causas das falhas.

2.2.4. Realização de apostilamentos ao Contrato n.º 152/2016 (DL n.º 4/2016) fora do prazo de vigência contratual.

Fato

Verificou-se que o Contrato n.º 152/2016 (fls. 116 a 133 dos autos do Processo Administrativo n.º 2016/605) não apresentou a data de sua celebração preenchida no campo apropriado, tendo sido publicada sua súmula em 29 de janeiro de 2016 (fl. 115). A vigência do contrato foi estabelecida na cláusula sétima nos seguintes termos:

“O presente contrato entrará em vigor a partir de 28/04/2016 e vigorará pelo período de 02 (dois) meses, podendo ser prorrogado com base no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/93 e suas alterações, desde que haja autorização formal da autoridade competente em até no máximo 180 (cento e oitenta) dias.”

Adicionalmente, verificou-se que o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n.º 152/2016 (fls. 161 a 162) também não apresenta data de celebração no campo apropriado de seu corpo, tendo sua súmula sido publicada em 29 de março de 2016 (fl. 160). Verificou-se que, por meio da cláusula primeira do referido aditivo, a vigência foi prorrogada nos seguintes termos:

“O presente termo aditivo tem por objeto estender prazo de vigência do contrato em 04 (quatro) meses, ou seja, de 28/03/2016 a 27/07/2016”.

Todavia, não obstante o prazo de vigência contratual tenha expirado em 27 de julho de 2016, constatou-se que a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul formalizou dois termos de apostilamento em datas posteriores, quais sejam:

a) Termo de Apostilamento n.º 01 ao Contrato n.º 152/2016, firmado em 26 de setembro de 2016 (fls. 257 a 258), cuja cláusula primeira apresenta o seguinte teor:

“O presente contrato tem por objeto o APOSTILAMENTO ao Contrato 152/2016, do expediente administrativo protocolizado na CENLIC – Central de Licitações sob n.º 2016/27491.

O CONTRATANTE pagará reajuste referente ao dissídio coletivo tendo por base os meses janeiro de 2016 a julho de 2016, resultando um valor mensal de R\$ 436.792,75 (Quatrocentos e Trinta e Seis Mil, Setecentos e Noventa e Dois Reais de Setenta e cinco Centavos), de acordo com a Cláusula Sexta, para vigorar a partir da publicação deste termo.

Item	Descrição	Un.	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
1	Prestação de serviços de limpeza e higienização para atendimento da rede municipal de saúde.	Mês	6,00	35.793,3800	214.760,28
Total					214.760,28

”

b) Termo de Apostilamento n.º 02 ao Contrato n.º 152/2016, firmado em 27 de março de 2017, (sem numeração das folhas apenas aos autos do Processo Administrativo n.º 2016/605), cuja cláusula primeira apresenta o seguinte teor:

“O presente contrato tem por objeto o APOSTILAMENTO ao contrato 152/2016, do expediente administrativo protocolizado na CENLIC – Central de Licitações sob n.º 2016/50603.

O Contratante pagará reajuste referente ao novo valor da tarifa do Transporte Coletivo Urbano Municipal, tendo por base os meses de janeiro de 2016 a julho de 2016, resultando no valor do apostilamento de R\$ 10.418,70 (dez mil, quatrocentos e dezoito reais e setenta centavos), conforme cálculos folhas n.º 312 a 331 e 334.

<i>Item</i>	<i>Descrição</i>	<i>Un.</i>	<i>Quant.</i>	<i>Valor Unitário</i>	<i>Valor Total</i>
<i>1</i>	<i>Prestação de serviços de limpeza e higienização para atendimento da rede municipal de saúde.</i>	<i>Un</i>	<i>6,00</i>	<i>1.736,4500</i>	<i>10.418,70</i>
<i>Total</i>					<i>10.418,70</i>

”

Oportuno registrar que a extrapolação do prazo de vigência contratual acarreta solução de continuidade e configura extinção do ajuste. Assim, perempto o contrato, não é juridicamente adequada a realização de prorrogações ou outras alterações mediante aditivos e apostilamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

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’.

2.2.5. Situação do Contrato n.º 1202/2016 (Dispensa de Licitação n.º 46/2016), concernente à prestação de serviços terceirizados de limpeza e higienização.

Fato

A análise do Processo Administrativo n.º 2016/28146 demonstrou que a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul realizou a Dispensa de Licitação n.º 46/2016, com fundamento nos incs. IV e V do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993, em decorrência do decurso do prazo legal de 180 dias de vigência do Contrato n.º 152/2016 (Dispensa de Licitação n.º 4/2016), razão pela qual há identidade entre os objetos contratados e muitos dos aspectos apresentados quando da análise do Contrato n.º 152/2016 são análogos àqueles identificados na presente contratação.

A SMS elaborou expediente, datado de 08 de julho de 2016 (fl. 13), mediante o qual apresentou os seguintes argumentos para justificar a contratação por meio de dispensa de licitação (fl. 13):

“- Considerando a vultuosidade e o montante de funcionários para execução da contratação deste serviço;

- Considerando que a opção peça empresa Inconfidência refere-se ao menor valor verificado (que atente as exigências da Secretaria da Saúde) e que a mesma já está executando o contrato em vigor, com os respectivos funcionários nos postos de trabalho;

- Considerando que foi encaminhado processo de licitação 2014/38124, tendo sido realizados os Pregões Presenciais PP 479/2014 e PP 376/2015, sendo que o primeiro foi revogada e o segundo encontra-se em fase de avaliação do plano de limpeza;

- Considerando que se trata de um serviço de caráter continuado que não pode ser interrompido, uma vez que os Serviços de Saúde precisam ser limpos e higienizados a fim de evitar a proliferação de doenças;

- Considerando que o contrato 152/2015, atualmente em vigor se encerra em 27/07/2016;

É que solicitamos a referida contratação por 02(dois) meses, prorrogáveis por até 06(seis) meses, enquanto aguardamos a conclusão do certame PP 376/2015.”

O processo de contratação foi ratificado pelo Prefeito Municipal, conforme termo específico apenso à fl. 78 dos autos, com súmula publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município de Caxias do Sul n.º 71, pág. 4, edição de 09 de agosto de 2016, conforme comprovante constante na fl. 98 dos autos.

As razões para escolha do executor, nos termos do item 2.1 do parecer jurídico emitido pela Procuradoria-Geral do Município de Caxias do Sul/RS, em 19 de janeiro de 2016, foram “*em razão do menor orçamento global apresentado para os insumos, mediante cotação de preços*” (fl. 108 a 110).

Em relação às planilhas contratuais e preços de contratação, verificou-se que foi apresentada justificativa para os preços praticados às fls. 22 a 23 do Processo Administrativo n.º 2016/28146, com base nos seguintes parâmetros de comparação:

- Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda.: R\$ 401.372,15;
- Caroldo Prestação de Serviços EIRELI: R\$ 401.424,08; e
- ONDREPSB Limpeza e Serviços Especiais Ltda.: R\$ 470.000,00.

Conforme item 3.1 do Parecer emitido pela Procuradoria-Geral do Município, em 20 de julho de 2016 (fls. 92 a 94 dos autos do Processo Administrativo n.º 2016/28146):

“3.1 Examinou-se a existência de prévio levantamento de preços unitários, detalhado em planilhas, às folhas 24/64, observando-se, assim, a exigência do artigo 7º § 2º da Lei Geral de Licitações, bem como avaliação de que a proposta é mais vantajosa em seu todo, considerando também a necessidade de compatibilidade dos produtos entre si, justificando-se, assim, o preço, consoante o art. 26, III da Lei regente.”

Os comprovantes de verificação de regularidade fiscal da contratada foram autuados às fls. 72 a 76 dos autos.

A minuta do contrato foi examinada e aprovada pela Procuradoria-Geral do Município de Caxias do Sul, conforme parecer jurídico emitido em 20 de julho de 2016 (fls. 92 a 92 dos autos).

Em 05 de agosto de 2016 foi firmado o Termo de Contrato n.º 1202/2016 (fls. 99 a 114), com a empresa Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda., no valor mensal de R\$ 401.372,15 e valor global anual de R\$ 802.744,30, com prazo de vigência inicial de dois meses a contar de 28 de julho de 2016, prorrogável até o limite máximo de 180 dias, com base no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93 e suas alterações, tendo sua súmula sido publicada em 09 de agosto de 2016, na página 4 do Diário Oficial Eletrônico do Município de Caxias do Sul Número 71 (fl. 98).

Os fiscais do contrato foram arrolados na cláusula terceira do Contrato n.º 1202/2016, tendo sido designados por meio da Portaria Municipal n.º 114.034, de 15 de abril de 2015.

O quadro a seguir sintetiza os fiscais designados durante a vigência do contrato:

Quadro – Fiscais designados para acompanhamento do Contrato n.º 152/2016.

Contrato	Vigência	CPF do fiscal	Período em que permaneceu designado atuando como fiscal	Portaria de designação
1202/2016	28/07/16 a 27/11/16	***.817.400-**	28/07/16 a 27/11/16	114.034 – 15/04/15
		***.634.100-**	28/07/16 a 27/09/16	
		***.112.770-**	28/07/16 a 27/11/16	
		***.549.590-**	28/09/16 a 27/11/16	

Fonte: Planilha eletrônica disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS.

Os locais de prestação dos serviços e as respectivas quantidades de prestadores encontram-se arrolados no tópico que descreve a situação da Dispensa de Licitação n.º 4/2016.

Em 21 de setembro de 2016 foi celebrado o Termo de Aditivo n.º 01 ao Contrato n.º 1202/2016 (fls. 130 a 131), por meio do qual foi estendido o prazo de vigência do contrato em 02 (dois) meses, ou seja, de 28 de setembro de 2016 até 27 de novembro de 2016.

Por meio de expediente emitido em 22 de agosto de 2016, a SMS apresentou as seguintes justificativas para a prorrogação de prazo:

“- Considerando a vultuosidade e o montante de funcionários para execução da contratação deste serviço;

- Considerando a opção pela empresa Inconfidência refere-se ao menor valor verificado (que atende as exigências da Secretaria da Saúde) e que a mesma já está executando o contrato em vigor, com os respectivos funcionários nos postos de trabalho;

- Considerando que foi encaminhado o processo de licitação 2014/38124, tendo sido realizados os Pregões Presenciais PP 479/2014 e PP 376/2015, sendo eu o primeiro foi revogado e o segundo encontra-se em fase de avaliação do plano de limpeza;

- Considerado que se trata de um serviço de caráter continuado que não pode ser interrompido, uma vez que os Serviços de Saúde precisam ser limpos e higienizados a fim de evitar a proliferação de doenças;

- Considerando que o contrato 1202/2016, atualmente em vigor se encerra em 27/09/2016; É que solicitamos a referida contratação por 02(dois meses, prorrogáveis por até 06(seis) meses, enquanto aguardamos a conclusão do certame PP 376/2015.”

A publicação do termo aditivo foi realizada em 23 de setembro de 2016, na página 5 do Diário Oficial Eletrônico do Município de Caxias do Sul n.º 102 (fl. 129).

Em 27 de março de 2017 foi firmado o Termo de Apostilamento n.º 01 ao Contrato n.º 1202/2016 (fls. 178 a 179 dos autos), por meio do qual foi reconhecido o reajuste dos valores do Contrato n.º 1202/2016, no percentual de aproximadamente 9,36%, para vigorar no período de 09 de agosto de 2016 a 27 de novembro de 2016, de acordo com a cláusula sexta do contrato, conforme segue:

Quadro – Reajuste do Contrato n.º 1202/2016.

Item	Descrição	Un.	Quant.	Valor Unitário – R\$	Valor Total – R\$
1	Prestação de serviços de limpeza e higienização para atendimento da rede municipal de saúde. -Reajuste de valores conforme Convenção Coletiva de Trabalho 2016.	mês	3,6333	37.569,9650	136.502,95

					136.502,95
--	--	--	--	--	------------

Fonte: Termo de Apostilamento n.º 01 ao Contrato n.º 1202/2016 (fls. 178 a 179).

Assim, após o referido reajuste, o novo valor mensal passou a ser de R\$ 438.942,48 e o novo valor total passou a ser de R\$ 939.246,86.

A análise quanto à aceitabilidade das planilhas de preço concernentes ao Termo de Apostilamento n.º 01 foi realizada pela Contadoria Geral da Secretaria Municipal de Gestão e Finanças em 06 de janeiro de 2017 (fl. 156 dos autos) e a análise e aprovação da minuta do termo de apostilamento foi realizada pela assessoria jurídica da Administração em 07 de março de 2017.

No que tange à regularidade da contratação, os exames realizados indicaram que o somatório dos prazos de vigência dos Contratos n.º 152/2016 e n.º 1202/2016 extrapolaram o limite previsto no inc. IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 e que houve falta de comprovação de regularidade fiscal válida na data de celebração do Contrato n.º 1202/2016 e do Termo Aditivo n.º 01, conforme descrito detalhadamente em item específico deste relatório.

No que concerne à execução física e financeira, impende ressaltar a falta de comprovação das ações de fiscalização desenvolvidas no âmbito do contrato, objeto de detalhamento em item específico a seguir.

O quadro a seguir resume as despesas executadas com recursos federais:

Quadro – Despesas executadas com recursos federais.

Nota do Empenho			Nota Fiscal			Fonte dos recursos
Nº	Emissão	Valor – R\$	Nº	Emissão	Valor – R\$	
2016-29362	10/10/16	40.137,22	9809	30/11/16	40.137,22	4520
2016-29362	10/10/16	401.372,15	9653	28/10/16	401.372,15	4520
2016-24003	18/08/16	66.627,77	9501	28/09/16	401.372,13	4590
2016-24004	18/08/16	12.843,90				4620
2016-24005	18/08/16	26.490,56				4710
2016-24006	18/08/16	215.135,47				4521
2016-24006	18/08/16	401.372,15	9346	29/08/16	401.372,15	4521
Total - R\$		1.244.253,65			1.244.253,65	

Fonte: Planilha eletrônica disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS.

Por derradeiro, registre-se que os exames realizados não indicaram impropriedades em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos.

2.2.6. Contratação direta de prestador de serviços em prazo superior ao que estabelece o inc. IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93.

Fato

Constatou-se que a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul realizou dois processos administrativos sucessivos para contratação direta de prestação de serviços de limpeza e higienização na área da saúde com prazo que somado ultrapassa o limite estabelecido pelo inc. IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, conforme a seguir demonstrado. O prazo somado equivale a 304 dias, enquanto que o limite legal é de 180 dias.

Inicialmente, em decorrência do término de vigência do Contrato n.º 141/2010, oriundo da Concorrência n.º 205/2009, celebrado com a empresa Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda., inscrita no CNPJ sob o n.º 87.252.938/0001-87, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul promoveu o Pregão Presencial n.º 479/2014, aberto por meio do Processo Administrativo n.º 2014038124/2014, em 16 de setembro de 2014, sendo tal pregão revogado pela Secretaria de Recursos Humanos e Logística, em 30 de novembro de 2015, com fundamento no art. 49 da Lei n.º 8.666/93, conforme termo específico constante na fl. 762 dos autos do Processo Administrativo n.º 2014038124/2014, ratificando parecer emitido pela Pregoeira, em 27 de novembro de 2015 (fls. 756 a 761), que conclui ser viável a revogação por interesse público, fundado em juízo de conveniência e oportunidade, *“na medida em que restou demonstrada, do ponto de vista técnico e legal, a ocorrência de fato superveniente apto a ensejar a adoção de tal medida”*.

Oportuno registrar que no mesmo sentido manifestou-se a SMS, em expediente emitido em 18 de junho de 2015 (fl. 752), motivando tal entendimento, dentre outros aspectos, na necessidade de promover ajustes para os seguintes itens: adaptação e acréscimo de requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira; falta de requisitos essenciais, tais como listagem, especificidade e quantidade dos produtos a serem fornecidos para limpeza e higienização dos ambientes de saúde, especificação do serviço em etapas conforme o manual de limpeza da SMS, entre outros; falta de previsão de insalubridade prevista na Súmula 448 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), para higienização de instalações sanitárias de uso público ou coletivo de grande circulação e respectiva coleta de lixo, prevista para vigorar a partir da nova Convenção Coletiva de Trabalho 2015/2015, bem como da necessidade de especificar o quantitativo e enquadramento de pessoal.

Destarte, ante a revogação do Pregão Presencial n.º 479/2014, a Prefeitura Municipal deu início ao Pregão Presencial n.º 376/2015, no qual se sagrou vencedora a empresa Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda., celebrando-se o Contrato n.º 1503/2016, em 10 de novembro de 2016, no valor originário mensal de R\$ 408.000,00 e global de R\$ 4.896.000,00.

Ocorre que, ante a morosidade no andamento do Pregão Presencial n.º 376/2015, foi realizada a Dispensa n.º 4/2016, com fundamento nos incs. IV e V do art. 24 da Lei n.º 8.666/1993, que culminou com a celebração do Contrato n.º 152/2016 com a citada empresa, cuja súmula foi publicada em 29 de janeiro de 2016, com vigência no período de 28 de janeiro de 2016 a 27 de julho de 2016, no valor originário global de R\$ 801.998,74.

Findo o referido interregno, foi promovida a Dispensa n.º 46/2016, sob mesmo fundamento legal, em decorrência da qual foi celebrado com a referida empresa o Contrato n.º 1202/2016, em 05 de agosto de 2016, com vigência de 28 de julho de 2016 a 27 de novembro de 2016, no valor global de R\$ 802.744,30.

Constata-se, assim, que, considerados os períodos de vigência dos Contratos n.º 152/2016 (Dispensa n.º 4/2016) e n.º 1202/2016 (Dispensa n.º 46/2016), houve contratação direta da empresa Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda., para prestação de serviços de limpeza e higienização, pelo período de 304 dias, prazo que ultrapassa o limite estabelecido pelo inc. IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93, segundo o qual deveria ter sido observado o prazo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

O quadro a seguir sintetiza a situação identificada:

Quadro – Relação de contratos para prestação de serviços de limpeza e higienização.

Contrato	Licitação	Objeto	Vigência originária	Vigência aditada	Valor Total Originário – R\$
152/2016	DL 4/2016	Prestação de serviços de limpeza e higienização, incluso mão de obra, material, produtos e equipamentos, compreendendo um total de 121 (cento e vinte e um) funcionários, sendo 114 serventes de limpeza, 04 líderes, 02 supervisores e 01 Técnico de Segurança do Trabalho, para atendimento na Rede Municipal de Saúde.	28/01/16 a 28/03/16	28/03/16 a 27/07/16	801.998,74
1202/2016	DL 46/2016	Prestação de serviços de limpeza e higienização, incluso mão de obra, material, produtos e equipamentos, compreendendo um total de 121 (cento e vinte e um) funcionários, sendo 114 serventes de limpeza, 04 líderes, 02 supervisores e 01 Técnico de Segurança do Trabalho, para atendimento na Rede Municipal de Saúde.	28/07/16 a 26/09/16	28/09/16 a 27/11/16	802.744,30
1503/2016	PP 376/2015	Prestação de serviços de limpeza e higienização, incluso mão de obra, material, produtos e equipamentos, compreendendo um total de 121 funcionários, sendo 114 serventes de limpeza, 04 líderes, 02 supervisores e 01 Técnico de Segurança do Trabalho, para atendimento na Rede Municipal de Saúde.	01/11/16 a 01/11/17	01/11/17 a 31/10/18	4.896.000,00

Fonte: Processo Administrativo n.º 2016/605 (DL n.º 4/2016), Processo Administrativo n.º 2016/28146 (DL n.º 46/2016) e Processo Administrativo n.º 2014038124 (PP 376/2015).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul apresentou a seguinte manifestação:

“Outrossim, sobre o relatório rastreado pela Ordem de Serviço nº 201801005 que tratou das Dispensas de Licitação nº 04/2016 e 46/2016 e do PP nº 376/2016, ambos referentes aos procedimentos para a contratualização de serviços terceirizados de limpeza e higienização, bem como, a parte da execução do objeto pactuado. No relato auditor, a tônica das observações tem sido a fiscalização deficiente na prestação dos serviços contratados, seja pela falta de agentes designados para esse fim, seja pela inconsistência de instrumento formal para nomeação de fiscais, e até mesmo a precária produção de material documentado, e apartado dos autos do processo, sobre as atividades fiscalizadoras.

Nesse aspecto, a SMS, carente de recursos humanos e logísticos, concentra esforços e disponibiliza servidores para os trabalhos assistenciais de acolhimento e atendimento imediato dos usuários e, dentro do possível, diligência junto ao prestador medidas rotineiras para o aprimoramento dos serviços, tanto que os exames auditores não indicam irregularidades em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos em contrato.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal não apresentou argumentos novos e/ou justificativas que refutassem o entendimento do Relatório Preliminar.

2.2.7. Falta de comprovação de regularidade fiscal válida na data de celebração do Contrato n.º 1202/2016 e do Termo Aditivo n.º 01 (Dispensa de Licitação n.º 46/2016).

Fato

Em análise aos autos do Processo Administrativo n.º 2016/28146, concernente à Dispensa de Licitação n.º 46/2016, constatou-se que a Certidão de Situação Fiscal n.º 0009682305, emitida pela Receita Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, em 31 de maio de 2016 (fl. 73), teve sua data de validade expirada em 29 de julho de 2016. Constatou-se, ainda, que a Certidão de Regularidade do FGTS – CRF, emitida pela Caixa Econômica Federal, em 08 de julho de 2016 (fl. 75), teve sua data de validade estabelecida no período de 17 de junho 2016 a 16 de julho de 2016.

Considerando-se que o termo de Contrato n.º 1202/2016, apenso às fls. 99 a 114 dos autos, foi celebrado em 08 de agosto de 2016, portanto em data posterior à de validade das referidas certidões, não restou comprovado que a contratada se encontrava em situação regular perante a Fazenda Pública Estadual e o FGTS na data da contratação, em contrariedade ao que preconizam os incs. III e IV do art. 29 da Lei n.º 8.666/93.

Adicionalmente, verificou-se que a Certidão de Regularidade do FGTS – CRF, emitida pela Caixa Econômica Federal, em 19 de agosto 2016, apresenta-se válida no período de 08 de agosto 2016 a 06 de setembro de 2016.

Assim, considerando-se que o Termo Aditivo n.º 01 ao Contrato n.º 1202/2016, foi celebrado em 21 de setembro de 2016, constata-se que não restou comprovado que a contratada se encontrava em situação regular perante o FGTS na data da assinatura do termo, em contrariedade ao que preconiza o inc. IV do art. 29 da Lei n.º 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

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’.

2.2.8. Exigência de realização de visita dos licitantes aos locais de prestação dos serviços como condição para habilitação no Pregão Presencial n.º 376/2015.

Fato

Constatou-se que o edital do Pregão Presencial n.º 376/2015 condicionou a habilitação dos licitantes à apresentação de declaração de realização de visita aos locais de prestação dos serviços, conforme excerto a seguir transcrito (fls. 1042 a 1046 dos autos):

“4 – DA DOCUMENTAÇÃO – Envelope n.º 2

A documentação deverá ser apresentada, em envelope lacrado, em 1 (uma) via, original ou cópia autenticada por Tabelião ou, previamente, por servidor da Central de Licitações - CENLIC, conforme subitem 12.9, ou publicação em órgão de imprensa oficial, os seguintes documentos: [...]

4.5. Qualificação Técnica

II - Declaração da licitante (conforme modelo do Anexo XI), sob as penas da lei, assinada por seu representante legal, de que visitou e tem pleno conhecimento dos locais, inclusive dos locais com dificuldades de execução dos serviços em altura, em especial os de limpeza de vidro, os quais exigirão serviços de andaime para elevação e outros equipamentos de segurança, áreas e serviços a serem prestados e que se sujeita a todas as condições estabelecidas. [...]”

A exigência formulada vai de encontro ao que preconiza o § 5º do art. 30 da Lei n.º 8.666/93, c/c o art. 9º da Lei n.º 10.520/2002, que veda expressamente a exigência de condições não previstas na lei que inibam a participação na licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

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’.

2.2.9. Falta de comprovação das ações de fiscalização desenvolvidas no âmbito do Contrato n.º 1202/2016 (DL n.º 46/2016).

Fato

Constatou-se a falta de apresentação de documentação comprobatória demonstrando as ações de fiscalização realizadas para acompanhamento da execução do Contrato n.º 1202/2016, em desacordo com o que estabelecem o *caput* e os §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei n.º 8.666/93.

Oportuno registrar que os livros, relatórios e informações emitidos pelos fiscais designados para fiscalização do contrato em epígrafe foram requisitados por meio do item 1.k da SF n.º 201801005/001/CGURS/CGU/PR, de 25 de maio de 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul apresentou a seguinte manifestação:

“Outrossim, sobre o relatório rastreado pela Ordem de Serviço n.º 201801005 que tratou das Dispensas de Licitação n.º 04/2016 e 46/2016 e do PP n.º 376/2016, ambos referentes aos procedimentos para a contratualização de serviços terceirizados de limpeza e higienização,

bem como, a parte da execução do objeto pactuado. No relato auditor, a tônica das observações tem sido a fiscalização deficiente na prestação dos serviços contratados, seja pela falta de agentes designados para esse fim, seja pela inconsistência de instrumento formal para nomeação de fiscais, e até mesmo a precária produção de material documentado, e apartado dos autos do processo, sobre as atividades fiscalizadoras.

Nesse aspecto, a SMS, carente de recursos humanos e logísticos, concentra esforços e disponibiliza servidores para os trabalhos assistenciais de acolhimento e atendimento imediato dos usuários e, dentro do possível, diligência junto ao prestador medidas rotineiras para o aprimoramento dos serviços, tanto que os exames auditores não indicam irregularidades em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos em contrato.”

Análise do Controle Interno

Os gestores municipais não refutam os apontamentos, limitando-se a apresentar as causas das falhas.

2.2.10. Situação do Contrato n.º 1503/2016 (Pregão Presencial n.º 376/2016), concernente à prestação de serviços terceirizados de limpeza e higienização.

Fato

Em análise ao Processo Administrativo n.º 2014038124/2014, aberto em 16 de setembro de 2014, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS realizou o Pregão Presencial n.º 376/2016, que teve por objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de limpeza e higienização, incluso mão de obra, material, produtos e equipamentos, compreendendo um total de 121 (cento e vinte e um) funcionários, sendo 114 serventes de limpeza, 04 líderes, 02 supervisores e 01 Técnico de Segurança do Trabalho, para atendimento na Rede Municipal de Saúde. O processo administrativo, que originariamente foi aberto para realização do Pregão Presencial n.º 479/2014, revogado em 30 de novembro de 2015, conforme motivos já apresentados em tópico anterior deste relatório, culminou com a homologação e adjudicação do objeto licitado em 21 de setembro de 2016, demonstrando que houve o transcurso de 736 dias entre a data de abertura do processo para contratação dos serviços almejados e sua conclusão.

O Edital do Pregão Presencial n.º 376/2016 foi emitido em 08/12/2015 (fls. 1035 a 1173) tendo sido dada publicidade ao certame mediante publicação de avisos no Jornal Folha de Caxias, pág. 12 (fl. 1177), no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, pág. 42 (fl. 1178) e no Diário Oficial da União (DOU), pág. 201 (fl. 179), todos em edição de 09 de dezembro de 2015.

Participaram do certame licitatório as seguintes empresas:

Quadro - Participantes do Pregão Presencial n.º 346/2016.

N.º	Empresa	CNPJ	Valor Proposto Mensal Inicial – R\$	Valor Proposto Mensal Final – R\$	Valor Proposto Global Final – R\$
1	Adalma Zeladoria Ltda.	90.134.362/0001-68	605.000,00	-	-

N.º	Empresa	CNPJ	Valor Proposto Mensal Inicial – R\$	Valor Proposto Mensal Final – R\$	Valor Proposto Global Final – R\$
2	Caroldo Prestação de Serviços EIRELI*	08.817.887/0001-17	401.421,08	-	-
3	FA Recursos Humanos Ltda.*	12.399.533/0001-77	369.000,00	-	-
4	Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda.	87.252.938/0001-87	419.564,54	408.000,00	4.896.000,00
5	JOB Recursos Humanos Ltda.	02.095.393/0001-90	526.000,00	-	-
6	MULTICLEAN – Locação de Mão-de-Obra EIRELI	04.206.409/0001-10	480.000,00	-	-
7	Orbenk Administração e Serviços Ltda.	79.283.065/0001-41	514.567,00	-	-
8	ONDREPSB Limpeza e Serviços Especiais Ltda.	83.953.331/0001-73	470.000,00	-	-
9	Sulclean Serviços Ltda.	06.205.427/0001-02	482.421,00	-	-

Fonte: Processo Administrativo n.º 2014038124/2014.

Obs.: Propostas de preço datadas de 21 de dezembro de 2015. * Inabilitada

Após a apresentação e exame de diversas impugnações ao edital e recursos, foi celebrado o Contrato n.º 1503/2016 (fls. 3175 a 3198), publicado em 10 de novembro de 2016, no valor mensal de R\$ 408.000,00 e global de R\$ 4.896.000,00, com Inconfidência Locadora de Veículos e Mão de Obra Ltda., inscrita no CNPJ sob o n.º 87.252.938/0001-87, com vigência originária estabelecida para o período de 12 meses a partir de 01 de novembro de 2016, prorrogável até o limite máximo de 60 meses.

Os locais de execução dos serviços e respectivos quantitativos de prestadores já foram apresentados em tópico anterior deste relatório.

Em 02 de maio de 2017 foi celebrado o Primeiro Termo de Apostilamento ao Contrato n.º 1503/2016 (fls. 3317 a 3319), cuja minuta foi aprovada pela assessoria jurídica da Administração em que promoveu reajuste no valor contratual conforme a seguir descrito:

“A Contratante pagará reajuste referente ao Acordo Coletivo de 2016 e 2017 tendo por base os meses de dezembro de 2016 a novembro de 2017 resultando no valor do apostilamento de R\$ 752.068,88 (setecentos e cinquenta e dois mil, sessenta e oito reais e oitenta e oito centavos) conforme abaixo:

Item	Descrição	Un.	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
1	Prestação de serviços de limpeza e higienização para atendimento da rede municipal de saúde.	Mês	2,00	36.690,59	73.381,18
2	Prestação de serviços de limpeza e higienização para atendimento da rede municipal de saúde	Mês	10,00	67.868,77	678.687,70

a) – O Valor mensal do contrato com o reajuste vigente a partir do acordo coletivo de 2016, ou seja, 01/01/16, passa de R\$ 408.000,00 (quatrocentos e oito mil reais) para R\$ 444.690,59 (quatrocentos e quatro mil, seiscentos e noventa reais e cinquenta e nove centavos), representando um aumento de 8,9927% sobre o valor mensal do contrato.

b) – O Valor mensal do contrato com o reajuste vigente a partir do acordo coletivo de 2017, ou seja, 01/01/17 passa de R\$ 444.690,59 (quatrocentos e oito mil reais) para R\$ 475.868,77 (quatrocentos e setenta e cinco mil reais, oitocentos e sessenta e oito reais e setenta centavos), representando um aumento de 7,0112% sobre o valor mensal do contrato.

c) – O Valor Global deste contrato de R\$ 4.896.000,00 (Quatro milhões, oitocentos e noventa e seis mil reais), com o reajuste de 8,9927% em 2016, mais o reajuste de 7,0112% em 2017, passa para R\$ 5.648.068,88 (Cinco milhões, seiscentos e quarenta e oito mil, sessenta e oito reais e oitenta e oito centavos).”

Em 09 de junho de 2017 foi firmado o Termo Aditivo n.º 01 ao Contrato n.º 1503/2016 (fls. 3345 a 3346), cuja cláusula primeira promoveu as seguintes alterações:

“Fica acrescido o quantitativo especificado de 04 (quatro) higienizadoras, correspondendo ao acréscimo de 2,883% do valor global original do contrato, conforme segue:

Item	Descrição	Un.	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
1	Prestação de serviços de limpeza e higienização para atendimento da rede municipal de saúde. -Valor referente ao acréscimo de 4 (quatro) higienizadoras de 40h, com insalubridade grau máximo nos Serviços: UBS Serrano, UBS Galópolis, UBS Esplanada e UBS Vila Lobos	Mês	4,00	13.718,04	54.872,16
Total					54.872,16

Parágrafo Primeiro – O Valor resultante deste ajuste é de R\$ 54.872,16 (Cinquenta e quatro mil, oitocentos e setenta e dois reais e dezesseis centavos).

Parágrafo Segundo – O novo valor mensal do contrato passa a ser de R\$ 489.586,81 (Quatrocentos e oitenta e nove mil, quinhentos e oitenta e seis reais e oitenta e um centavos), a partir de 01 de julho de 2017).

Parágrafo Terceiro – O Valor total do Contrato passa a ser de R\$ 5.875.041,72 (cinco milhões, oitocentos e setenta e cinco mil, quarenta e um reais e setenta e dois centavos), a partir de 01/07/2017.”

Por meio da Portaria Municipal n.º 127.955, de 01 de junho de 2017 (fls. 3372 a 3373), foram designados novos servidores para comporem Comissão de Recebimento de Materiais, Equipamentos e Serviços.

O quadro a seguir sintetiza os fiscais designados durante a vigência do contrato:

Quadro – Fiscais designados para acompanhamento do Contrato n.º 1503/2016.

Contrato	Vigência	CPF do fiscal	Período em que permaneceu designado atuando como fiscal	Portaria de designação
1503/2016	01/11/16 a 31/10/18	***.980.320-**	01/11/16 a 31/10/17	114.034 – 15/04/15
		***.172.130-**	01/11/16 a 31/10/18	114.034 – 15/04/15 / 127.955 – 01/06/17
		***.379.290-**	01/11/16 a 31/10/17	114.034 – 15/04/15
		***.817.400-**	01/11/17 a 31/10/18	127.955 – 01/06/17
		***.237.850-**	01/11/17 a 31/10/18	127.955 – 01/06/17

Fonte: Planilha eletrônica disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS.

Em 21 de setembro de 2017 foi celebrado o Termo Aditivo n.º 02 ao Contrato n.º 1503/2016 (fls. 3402 a 3404), que promoveu alterações na vigência e valores contratuais, conforme a seguir especificado:

a) Cláusula Primeira:

“A vigência constante na cláusula sétima do Contrato n.º 1503/2016 fica prorrogada pelo período de doze meses, a partir da data de 01 de novembro de 2017 e finalizando em 31 de outubro de 2018.”

b) Cláusula Segunda:

“O CONTRATANTE pagará o preço pactuado, conforme segue:

Item	Descrição	Un.	Quant.	Valor Unitário	Valor Total
1	Prestação de serviços de limpeza e higienização para atendimento da rede municipal de saúde. - Referente ao valor mensal para limpeza e higienização	Un.	12,00	489.586,81	5.875.041,72
Total					5.875.041,72

”

No que tange à regularidade da contratação, impende registrar que foi identificada a exigência de visita dos licitantes aos locais de prestação dos serviços como condição para habilitação no Pregão Presencial n.º 376/2015 sem respaldo legal e que o pregão foi promovido sob a forma presencial em vez de eletrônica, conforme detalhado em tópicos a seguir.

No que concerne à execução física, foram realizadas inspeções físicas e entrevistas com profissionais e prestadores de serviços em oito UBS.

O quadro a seguir sintetiza as informações obtidas nas entrevistas realizadas em 14 de junho de 2018 com dirigentes e servidores da SMS que exercem suas atividades laborais nos locais abrangidos pelo contrato sob exame integrantes da amostra selecionada:

Quadro – Entrevistas com dirigentes e servidores da SMS.

Itens	1) UBS Belo Horizonte	2) UBS Fátima Alta	3) UBS Centenário	4) UBS Pioneiro	5) UBS Esplanada	6) UBS São Caetano	7) UBS Planalto Rio Branco	8) UBS Desvio Rizzo
Prestadores	02 com jornada das 7:30 às 16:30 e 1h de interv.	02 com jornada das 7:30 às 16:30 e 1h de interv.	01 com jornada das 7:30 às 16:30 e 1h de interv.	01 com jornada das 7:30 às 16:30 e 1h de interv.	01 com jornada das 7:30 às 16:30 e 1h de interv. e 01 das 12h às 21h e 1h de interv.	02 com jornada das 7:30 às 16:30 e 1h de interv.	01 com jornada das 7:30 às 16:30 e 1h de interv.	01 com jornada das 7:30 às 16:30 e 1h de interv. e 01 das 12h às 21h e 1h de interv.
Uniformes	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok
Materiais	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok
Equipamentos	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok
Qualidade dos serviços	Boa	Satisfatória	Satisfatória	Muito boa	Satisfatória	Boa	Boa	Satisfatória
Assiduidade	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok	Ok

Fonte: Entrevistas realizadas em 14 de junho de 2018 com dirigentes e servidores da SMS.

Oportuno registrar que foi identificada a existência de deficiências nos procedimentos de fiscalização do Contrato n.º 1503/2016, conforme descrito em item específico deste relatório.

Em relação à execução financeira, o quadro a seguir resume as despesas executadas com recursos federais:

Quadro – Despesas executadas com recursos federais.

Nota do Empenho			Nota Fiscal			Fonte dos recursos
Nº	Emissão	Valor – R\$	Nº	Emissão	Valor – R\$	
2018-6906	20/03/18	489.586,81	13644	11/06/18	489.586,81	4710
2018-729	02/01/18	489.586,81	013369	10/05/18	489.586,81	4510
2018-728	02/01/18	489.586,81	13141	20/04/18	489.586,81	4620
2018-729	02/01/18	489.586,81	12884	15/03/18	489.586,81	4510
2018-726	02/01/18	489.586,81	12658	16/02/18	489.586,81	4520
2018-726	02/01/18	489.586,81	12390	18/01/18	489.586,81	4520
2017-27082	21/11/17	150.009,40	12223	13/12/17	489.586,81	4710
2017-27084	21/11/17	9.155,27				4520
2017-27081	21/11/17	110.401,83				4510
2017-27083	21/11/17	30.011,67				4620
2017-27081	21/11/17	489.586,81	11922	20/11/17	489.586,81	4510
2017-11919	08/05/17	135.737,54	11705	17/10/17	489.586,81	4510
2017-562	02/01/17	326.413,19				4520
2017-14727	13/06/17	27.436,08				4510
2017-562	02/01/17	408.000,00	11531	20/09/17	489.586,81	4520
2017-11919	08/05/17	67.868,77				4510
2017-14727	13/06/17	13.718,04				4510
2017-562	02/01/17	408.000,00	11380	15/08/17	489.586,81	4520
2017-11919	08/05/17	67.868,38	11214	17/07/17	489.586,91	4510
2017-14727	13/06/17	13.718,04				4510
2017-11919	08/05/17	67.868,77	11013	08/06/17	475.868,77	4510
2017-560	02/01/17	408.000,00				4620
2017-560	02/01/17	408.000,00	10839	17/05/17	475.868,77	4620
2017-11966	10/05/17	73.381,18	10840	17/05/17	73.381,18	4620
2017-558	02/01/17	408.000,00	10339	24/02/17	408.000,00	4590
2017-558	02/01/17	408.000,00	10128	30/01/17	408.000,00	4590
2016-32768	18/11/16	338.232,00	9992	23/12/16	408.000,00	4520
2016-32766	18/11/16	395.148,00	9795	25/11/16	408.000,00	4510
Total - R\$		9.674.651,90			9.619.635,62	

Fonte: Planilha eletrônica disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS.

No que tange às planilhas contratuais e à composição dos preços referentes aos funcionários da contratada, verificou-se que foram considerados os acordos com os sindicatos correspondentes à categoria dos profissionais da base regional em que os serviços estão sendo prestados, quais sejam:

a) Serventes de limpeza: Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Asseio, Conservação, Serviços Terceirizados, Limpeza Urbana, Ambiental e Áreas Verdes de Caxias do Sul (SINDILIMP), localizado na Rua Marechal Floriano, n.º 493, Sala 31, Centro.

b) Técnico de Segurança do Trabalho: Sindicato dos Técnicos de Segurança do Trabalho de Caxias do Sul (SINTEST), localizado na Rua Pinheiro Machado, n.º 1.652, Nossa Senhora de Lourdes.

Por derradeiro, registre-se que os exames realizados não indicaram irregularidades em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos.

2.2.11. Deficiências nos procedimentos de fiscalização do Contrato n.º 1503/2016 (PP n.º 376/2016).

Fato

Em análise aos aspectos concernentes aos procedimentos de fiscalização adotados no âmbito do Contrato n.º 1503/2016 foram identificadas as seguintes deficiências:

a) Utilização de portarias sem especificação de quais agentes foram designados para acompanhamento e fiscalização de quais contratos dificultando a identificação dos fiscais do contrato.

Constatou-se que a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS adota o procedimento de elaborar portaria designando uma coletividade de servidores para comporem “Comissão de Recebimento de Materiais, Equipamentos e Serviços”, sem especificar a execução de quais contratos ficam sob a responsabilidade de acompanhamento e fiscalização por cada servidor arrolado, fato que dificulta a identificação e atribuição de responsabilidade aos agentes caso constatadas irregularidades durante a execução dos contratos, em contrariedade ao que preconiza o art. 67 da Lei n.º 8.666/93.

A título de exemplo, pode-se citar a Portaria Municipal n.º 127.955, de 01 de junho de 2017 (fls. 3372 a 3373), por meio da qual foram designados 96 servidores para comporem a Comissão de Recebimento de Materiais, Equipamentos e Serviços, a partir de 01 de junho de 2017. Saliente-se, que os autos não foram instruídos com termo de ciência demonstrando que os servidores citados na referida portaria efetivamente estavam cientes das responsabilidades que decorrem da designação prevista no referido dispositivo legal. A situação restou identificada quando a equipe de fiscalização desta CGU-Regional/RS, solicitou, durante as análises de documentos concernentes ao Contrato n.º 1503/2016, realizada no 6º andar do Prédio da SMS, que fossem informados os atuais fiscais do contrato para realização de entrevista, visando a levantar informações acerca dos procedimentos de fiscalização que estavam sendo realizados.

Em resposta, foi disponibilizada cópia da Portaria Municipal n.º 135.008, de 10 maio de 2018, que “*designa, a contar de 03 de maio de 2018, o(s) servidor(es) a seguir, para comporem Comissão de Recebimento de Materiais, Equipamentos e Serviços da Secretaria Municipal de Saúde [...]*”, na qual estavam arrolados 114 servidores, e informado que determinada servidora mencionada na referida portaria teria sido designada como um dos fiscais do contrato sob exame. Todavia, em entrevista realizada com a servidora, em 15 de junho de 2018, a entrevistada esclareceu que realiza apenas o acompanhamento de descarte de resíduos das unidades de saúde e que não sabia que havia sido designada como fiscal do Contrato n.º 1503/2016.

Acerca do fato, em resposta a questionamento formulado por meio da SF n.º 201801005/002/CGURS/CGU/PR, de 15 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS prestou as seguintes informações preliminares:

“Esclarecemos que as portarias são renovadas todo ano, ou ainda quando houver necessidade, pois, diversos servidores entram e outros saem do serviço e por esse motivo é necessário atualizar a relação constante na portaria. A atualização é feito através de uma nova portaria, mas essa nova portaria não é repassada para os servidores assinarem, pois a designação de fiscal de contrato se dá através da assinatura no pedido de compras que consta no processo/contrato vigente e a necessidade para assinar novamente é somente quando o contrato é renovado ou modificado. Dessa forma a resposta da colega que não sabia que estava na portaria nº 135.008 é porque na realidade as portarias existem para designar servidores que estão nela relacionados para compor comissão de fiscalização de contratos.”

b) Falta de comprovação de realização de inspeções físicas pelo(s) representante(s) da Administração especialmente designado para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato aos locais de prestação de serviços pela contratada.

Acerca do fato, em resposta a questionamento formulado por meio da SF n.º 201801005/002/CGURS/CGU/PR, de 15 de junho de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS prestou as seguintes informações preliminares:

“A decisão/metodologia utilizada pela SMS visando a economicidade, é a de fiscalização pelos próprios Coordenadores dos serviços descrevendo a qualidade do serviço no checklist, que posterior é verificado pelos fiscais do contrato para providencias quando necessário. Pois os serviços da SMS são em 60 locais/endereços diferentes, o que demanda de Servidores e veículos disponível somente para fazer esse trabalho que pode ser feito pelos Coordenadores conforme mencionado acima”.

c) Falhas no preenchimento dos formulários denominados “Frequência Semanal” (FS) e “Parecer do Responsável pelo Serviço de Saúde referente às Rotinas de Higienização Semanal/Mensal Realizadas pela Empresa Terceirizada” (PR).

A seguir, são apresentadas, a título de exemplo, as falhas identificadas durante análise de amostra dos referidos documentos correspondentes ao mês de maio de 2018:

- Falta de assinatura do responsável pelo preenchimento do formulário FS: UBS Alvorada, UBS Ana Rech, UBS Bela Vista e UBS Campos da Serra;
- Falta de atesto no formulário FS: UBS Ana Rech, UBS Belo Horizonte, UBS Centenário e UBS Criúva;
- Presença de campos sem preenchimento no formulário PR: UBS Ana Rech, UBS Eldorado;
- Formulários FS disponibilizados para análise são cópias simples e não originais: Almoxarifado, UBS Cristo Operário e UBS Criúva; e
- Formulários PR disponibilizados para análise são cópias simples e não originais: UBS Criúva, UBS Reolon, UBS Santa Lucia do Piaí e UBS Vila Ipê.

d) Falha no acompanhamento da efetividade do controle de frequência dos prestadores de serviços.

Identificou-se fragilidade nos controles de frequência de prestadores de serviços. A título de exemplo, pode-se citar o caso de prestador que, na data em que ocorreu a inspeção física (14 de junho de 2018), apresentava sua folha de frequência preenchida com todos os horários e assinada até o dia 20 de junho de 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul apresentou a seguinte manifestação:

“Outrossim, sobre o relatório rastreado pela Ordem de Serviço nº 201801005 que tratou das Dispensas de Licitação nº 04/2016 e 46/2016 e do PP nº 376/2016, ambos referentes aos procedimentos para a contratualização de serviços terceirizados de limpeza e higienização, bem como, a parte da execução do objeto pactuado. No relato auditor, a tônica das observações tem sido a fiscalização deficiente na prestação dos serviços contratados, seja pela falta de agentes designados para esse fim, seja pela inconsistência de instrumento formal para nomeação de fiscais, e até mesmo a precária produção de material documentado, e apartado dos autos do processo, sobre as atividades fiscalizadoras.

Nesse aspecto, a SMS, carente de recursos humanos e logísticos, concentra esforços e disponibiliza servidores para os trabalhos assistenciais de acolhimento e atendimento imediato dos usuários e, dentro do possível, diligência junto ao prestador medidas rotineiras para o aprimoramento dos serviços, tanto que os exames auditores não indicam irregularidades em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos em contrato.”

Análise do Controle Interno

Os gestores municipais não refutam os apontamentos, limitando-se a apresentar as causas das falhas.

2.2.12. Impropriedades identificadas na execução do Contrato n.º 1503/2016.

Fato

Constatou-se, por meio de inspeções físicas e entrevistas realizadas com dirigentes, servidores e prestadores de serviços, em 14 de junho de 2018, em oito UBS localizadas no Município de Caxias do Sul/RS, selecionadas mediante amostragem não-probabilística (UBS Belo Horizonte, Fátima Alta, Centenário, Pioneiro, Esplanada, São Caetano, Rio Branco e Desvio Rizzo), a existência das seguintes impropriedades na execução do Contrato n.º 1503/2016:

- a) falta de comprovação de que a auxiliar de limpeza em exercício na UBS Centenário tenha recebido treinamento para o exercício de suas atividades laborais;
- b) falta de acessórios integrantes do uniforme e EPI: verificou-se que quatro auxiliares de limpeza não estavam portando crachá de identificação (UBS Pioneiro, Esplanada, São Caetano e Planalto Rio Branco); uma auxiliar de limpeza não dispunha de manguito (UBS Esplanada); e uma auxiliar de limpeza recebeu apenas um par de sapatos, em vez de dois (UBS Desvio Rizzo).

Adicionalmente, durante as entrevistas realizadas com os dirigentes e servidores lotados nas UBS visitadas, foram apresentadas as seguintes sugestões para aprimoramento de aspectos da prestação dos serviços pela contratada:

- a) Melhorar a limpeza mensal das paredes (UBS Belo Horizonte e UBS Fátima Alta);
- b) Melhorar a limpeza das janelas (UBS Fátima Alta);
- c) Quando do ingresso de novos prestadores de serviços, alocá-los com funcionários mais experientes durante um período a fim de que aperfeiçoem as práticas de higienização;
- d) Melhorar os procedimentos e a tempestividade na limpeza do teto da unidade (UBS São Caetano);
- e) Melhorar a limpeza externa e dos vidros que dependem de equipe externa da contratada (UBS Planalto Rio Branco); e
- f) Melhorar os serviços prestados pelos "volantes" que substituem prestadores de serviços em férias ou afastados por outros motivos.

Por derradeiro, registre-se que três prestadores de serviços entrevistados relataram que o período de férias é determinado unilateralmente pela empresa contratada há poucos dias de seu início, dificultando o planejamento de seu gozo, e dois prestadores asseveraram que o tipo de tecido utilizado nos uniformes causa desconforto térmico no verão em função do calor em seus locais de trabalho, fato que pode dificultar a prestação dos serviços.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul apresentou a seguinte manifestação:

“Outrossim, sobre o relatório rastreado pela Ordem de Serviço nº 201801005 que tratou das Dispensas de Licitação nº 04/2016 e 46/2016 e do PP nº 376/2016, ambos referentes aos procedimentos para a contratualização de serviços terceirizados de limpeza e higienização, bem como, a parte da execução do objeto pactuado. No relato auditor, a tônica das observações tem sido a fiscalização deficiente na prestação dos serviços contratados, seja pela falta de agentes designados para esse fim, seja pela inconsistência de instrumento formal para nomeação de fiscais, e até mesmo a precária produção de material documentado, e apartado dos autos do processo, sobre as atividades fiscalizadoras.

Nesse aspecto, a SMS, carente de recursos humanos e logísticos, concentra esforços e disponibiliza servidores para os trabalhos assistenciais de acolhimento e atendimento imediato dos usuários e, dentro do possível, diligência junto ao prestador medidas rotineiras para o aprimoramento dos serviços, tanto que os exames auditores não indicam irregularidades em relação ao atingimento dos objetivos estabelecidos em contrato.”

Análise do Controle Interno

Os gestores municipais não refutam os apontamentos, limitando-se a apresentar as causas das falhas.

2.2.13. Realização do Pregão n.º 376/2015 sob a forma presencial em detrimento da forma eletrônica.

Fato

Verificou-se que a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS realizou o Pregão n.º 376/2015 sob a forma presencial e não eletrônica.

Instada a justificar o procedimento adotado, a Prefeitura Municipal prestou os seguintes esclarecimentos, por meio do Memo n.º 255/2018, emitido pela Diretoria de Gestão Administrativa-Financeira e Licitações da Secretaria Municipal de Recursos Humanos e Logística, em 05 de junho de 2018:

“Segue justificativa da realização de Pregão Presencial em detrimento do Eletrônico referente ao Pregão Presencial n.º 376/2015.

Inicialmente, entende-se oportuno fazer um breve histórico a respeito da utilização da modalidade Pregão em nosso ordenamento jurídico.

É sabido que esta modalidade de licitação foi instituída por Medida Provisória (Medida Provisória 2.026-3, de 04 de maio de 2000), que foi reeditada (Medida Provisória 2.182-18/2001), desencadeando em 17 de julho de 2002 a Lei 10.520, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

O seu art. 1.º fixou que para a aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotada a licitação na modalidade de Pregão. Portanto, a lei deixou ao alvedrio do Administrador Público o juízo de conveniência e oportunidade quanto a sua utilização.

O Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, que regulamentou a medida provisória acima mencionada e foi recepcionado pela Lei n.º 10.520/02, que em essência versa sobre os procedimentos atinentes ao Pregão Presencial, consignou em seu art. 3º que os contratos celebrados com a União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos,

prioritariamente, de licitação pública na modalidade de Pregão. Desse modo, preferencialmente, deveria ser adotada a referida modalidade.

O Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 1547/04 – Pleno, manifestou-se entendendo ser a utilização do Pregão prioritário, em razão da celeridade procedimental, da ampliação da disputa, da redução de preços e da igualdade entre os licitantes.

Já, o Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentou o Pregão, na forma Eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, consignou em seu art. 4º ser obrigatória a utilização da modalidade Pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

Por fim, o art. 1.º, § 1.º do Decreto n.º 5.504, de 05 de agosto de 2005 impôs a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades de direito privado receptoras de transferências voluntárias a realização de Pregão, tendo por objeto bens e serviços comuns, preferencialmente em sua espécie eletrônica.

Dos atos normativos acima nominados, pode-se depreender que no âmbito da União, nos dias de hoje, a utilização da modalidade de Pregão para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns é obrigatória, devendo, preferencialmente, ser utilizada a forma eletrônica. Ademais, o Decreto Federal que regulamentou as transferências voluntárias a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades de direito privado fixou que as despesas a serem realizadas deverão ser contratadas mediante licitação, na modalidade Pregão em sua forma eletrônica, preferencialmente.

Nesse sentido, apresenta-se justificativa para não utilização do Pregão, na sua forma Eletrônica, optando-se pela forma Presencial, como segue:

Considerando que a modalidade licitatória pregão pode ser realizada de duas maneiras: presencial, em que os proponentes apresentam lances em sessões públicas e eletrônico, que é operacionalizado virtualmente (internet).

Considerando que a opção pelo Pregão Presencial decorre de prerrogativa de escolha da Administração fixada pela Lei n.º 10.520/02.

Considerando que os comandos legais (Decreto Federal n.º 5.450/05 e Decreto Federal n.º 5.504/05) estabelecem a preferência pela utilização da modalidade Pregão na sua forma Eletrônica, não estabelecendo, contudo, sua obrigatoriedade, frise-se, mas tão somente, a obrigatoriedade da modalidade Pregão;

Considerando que a Administração Pública em conformidade com a legislação vigente, tem o poder discricionário para decidir sobre as modalidades licitatórias de acordo com sua necessidade e conveniência desde que motivadas.

Considerando que inexistente norma local que determine que o Pregão Eletrônico seja obrigatoriamente adotado nas licitações municipais.

Considerando que o Pregão Eletrônico demanda a necessidade da utilização de uma plataforma de uso e acesso específica, via internet, ou seja, sistema que promova a comunicação pela internet.

Considerando que o Município de Caxias do Sul não dispõe de infraestrutura junto às empresas que efetuam este serviço e sua implantação acarretaria custos para esta municipalidade, tais como certificado digital, rede de internet redundante, para os casos de falhas.

Considerando o valor elevado dos sistemas disponíveis e sua posterior atualização.

Considerando a dificuldade local de uma banda larga eficiente.

Considerando o contratempo na navegabilidade de alguns sites.

Considerando o tempo randômico, que poderá prejudicar uma melhor negociação no certame.

Considerando que os documentos deverão ser enviados por meio eletrônico de dados após a solicitação do Pregoeiro, ou de acordo com o encerramento da fase, conforme as cláusulas previstas no edital, demandando maior tempo na finalização dos processos.

Considerando a necessidade de fazer análise mais detida das propostas das licitantes, inclusive com necessidade de exigência de apresentação da planilha de custos e formação de Preços e Plano Básico de Limpeza.

Considerando que os competidores se dispõem a vir até a Administração, não havendo prejuízo na participação de quaisquer interessados que atendam aos requisitos exigidos, e na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, prova disso a quantidade de participantes na referida licitação.

Considerando a intervenção mais ativa do Pregoeiro, com a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o Pregão Presencial, como a possibilidade de esclarecimentos imediatos durante o Pregão Presencial, facilidade na negociação de preços, a promoção de diligências destinadas a esclarecer ou a complementar o procedimento licitatório (prevista no art. 43, § 3.º, da Lei n.º 8.666/1993), verificação imediata das condições de habilitação e execução da proposta, com convocação de remanescentes se houver necessidade, manifestações recursais, proporcionando maior celeridade aos procedimentos, visto em regra, ocorrerem na própria sessão pública, sem prejuízo da competição de preços.

Considerando que tem se observado por meio de acompanhamento de Pregões Eletrônicos que embora tenha sido concebido para agilizar os procedimentos, excessiva demora em suas conclusões, dado ao grande volume de empresas que declinam de suas propostas o que não ocorre ou ocorre de forma mais amena na forma presencial.

Considerando que o Pregão Presencial permite inibir a apresentação de propostas insustentáveis que atrasariam os procedimentos da modalidade eletrônica e aumentariam seus custos.

Considerando que a Administração busca celeridade processual, uma vez que já se verificou um histórico de processos na modalidade de Pregão Eletrônico, inclusive no Município, de alta incidência de arrematantes que não encaminham a documentação ou encaminham em desatendimento as condições editalícias, acarretando na delonga processual e consequente na contratação tardia, ocasionando prejuízos para as atividades rotineiras, que por sua vez não são atendidas adequadamente.

Considerando que é sabido e notória, que a realização do Pregão, na sua forma Eletrônica, tem acarretado alguns sérios problemas para os órgãos públicos, especialmente em relação ao cumprimento contratual, por conta, em grande parte, da distância, essa permitida na modalidade Eletrônica, e desinteresse posterior de licitantes, decorrente daquela, quando da adjudicação, vindo a resultar em prejuízo, em diversos aspectos, como econômico, material e temporal, para o órgão, o mesmo não ocorrendo ou ocorrendo em pequena escala quando do Pregão na sua forma Presencial, que demanda, e demonstra, maior interesse por parte dos participantes, justamente pela necessidade da presença física da licitante, assegurando, geralmente, desta forma, a contratação.

Assim:

Tem-se que o grande desavio de todo gestor público sempre foi gerenciar de forma eficiente os recursos públicos, frente à demanda social por serviços de qualidade, data a limitação de recursos financeiros disponíveis para tal fim.

Para prestar atendimento à população, todo gestor precisa adquirir produtos e contratar serviços observando princípios básicos que norteiam as ações dos gestores como eficiência, economicidade, transparência, impessoalidade, legalidade, entre outros, previstos na Constituição da República de 1988.

A Administração Pública visa transparência em suas ações, assim a modalidade de licitação denominada Pregão, visa à agilidade, transparência e eficiência do processo de compra entre órgãos públicos e fornecedores tornando-se importante o conhecimento em relação suas normas gerais, leis e regulamentos.

Sendo assim, a escolha da modalidade Pregão Presencial foi a que melhor atinge os objetivos da Administração na aquisição do objeto do presente certame, pois o principal aspecto a ser observado no que se referir à opção pela modalidade de Pregão Presencial é a possibilidade de se imprimir maior celeridade à referida contratação, em decorrência da necessidade imediata de contratação, haja vista aproximação do término do contrato, sem prejuízo à competitividade e a ausência de disponibilidade de tecnologia adequada para acessar internet de banda larga, equipamentos e pessoal treinado para tanto. Além disso, transparência, melhor negociação, competitividade e maior segurança na contratação.

No caso em tela, tendo em vista que não houve prejuízo à lisura do procedimento e pode-se verificar a existência de concorrência no certame, havendo acusado 9 (nove) participantes, ou seja, houve competitividade e, ainda, tampouco restou evidenciada a ocorrência de sobrepreço frente aos preços de mercado praticados conforme os preços estimados pelo Município, revela-se inoportuna, a obrigatoriedade de realização de Pregão na forma eletrônica para a contratação almejando uma melhor eficácia, transparência e competitividade no processo licitatório.

Salvo melhor juízo”.

Não obstante os repasses de recursos do PAB sejam realizados mediante transferência fundo a fundo (no caso sob exame, FNS ao FMS), oportuno registrar que o Decreto n.º 5.504, de 05 de agosto de 2005, estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos, sendo que a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente, conforme § 2º do art. 1º.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

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’.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados foram identificadas as seguintes impropriedades:

- a) Falta de comprovação de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional válida na data de celebração do Contrato n.º 152/2016 (Dispensa de Licitação n.º 4/2016).
- b) Falta de comprovação das ações de fiscalização desenvolvidas no âmbito do Contrato n.º 152/2016 (Dispensa de Licitação n.º 4/2016).
- c) Realização de apostilamentos ao Contrato n.º 152/2016 (DL n.º 4/2016) fora do prazo de vigência contratual.
- d) Contratação direta de prestador de serviços em prazo superior ao que estabelece o inc. IV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93.
- e) Falta de comprovação de regularidade fiscal válida na data de celebração do Contrato n.º 1202/2016 e do Termo Aditivo n.º 01 (Dispensa de Licitação n.º 46/2016).

- f) Falta de comprovação das ações de fiscalização desenvolvidas no âmbito do Contrato n.º 1202/2016 (DL n.º 46/2016).
- g) Exigência de realização de visita dos licitantes aos locais de prestação dos serviços como condição para habilitação no Pregão Presencial n.º 376/2015.
- h) Deficiências nos procedimentos de fiscalização do Contrato n.º 1503/2016 (PP n.º 376/2016).
- i) Improriedades na execução do Contrato n.º 1503/2016.

Ordem de Serviço: 201801028

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 30.237.760,00

1. Introdução

O objeto de análise da presente ação de controle foi o Contrato de Financiamento nº 0415809-52, firmado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Caxias do Sul/RS, segundo o Programa Pró-Transporte que tem por finalidade financiar, ao setor público e ao setor privado, a implantação de sistemas de infraestrutura do transporte coletivo urbano e à mobilidade urbana, atendendo prioritariamente áreas de baixa renda e contribuindo na promoção do desenvolvimento físico-territorial, econômico e social, como também para a melhoria da qualidade de vida e da preservação do meio ambiente.

Do conjunto de obras programados para serem executadas com recurso do referido contrato de financiamento, foram selecionadas para análise especificamente três obras, a seguir relacionadas:

- (I) Execução de Corredores de ônibus em Pavimento Rígido – Lote 01 (rua Sinimbú);
- (II) Execução de Corredores de ônibus em Pavimento Rígido – Lote 02 (ruas Pinheiro Machado, Treze de Maio e Feijó Junior);
- (III) Execução de Corredores de ônibus em Pavimento Rígido – Lote 03 (ruas Pio XII e Moreira César, e avenida Rossetti).

Os trabalhos de campo da presente ação de controle foram realizados na sede da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, no período de 11 a 15 de junho de 2018.

Os exames foram desenvolvidos em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal. Para subsídio à realização dos trabalhos, foram empreendidas as seguintes ações:

- Solicitação de informações à Gerência Executiva de Governo da Caixa Econômica Federal em Caxias do Sul – GIGOV/CX;
- Consulta a sistemas informatizados do Governo Federal;
- Solicitação de informações à Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS; e
- Inspeção física e registros fotográficos do objeto.

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. Dados Gerais do Empreendimento.

Fato

Os empreendimentos a serem viabilizados mediante o contrato de financiamento nº 0415809-52 alcançam a monta de R\$ 37.797.200,00, sendo este valor constituído por R\$ 30.237.760,00 oriundos do FGTS (financiamento obtido junto à CAIXA) e R\$ 7.559.440,00 a serem aportados pelo município, a título de contrapartida.

No âmbito do referido contrato de financiamento, celebrado pela Prefeitura Municipal de Caixas do Sul/RS no ano de 2014, foram já implementadas nove contratações por parte do ente municipal, tendo-se selecionado, para fins de exames e inspeção física (escopo) no âmbito da presente ação de controle, três destas contratações, conforme detalhado na planilha a seguir:

Quadro: Contratações realizadas pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, envolvendo os recursos do contrato de financiamento nº 0415809-52.

Nº da Contratação	Empresa Contratada	Objeto	Modalidade Licitação	Selecionado para análise
051/2015	Toniollo Busnello S/A	Lote 01 - corredores de ônibus em pavimento rígido	Concorrência Pública	Sim
1.737/2014	Dalfovo Construções Ltda.	Lote 02 - corredores de ônibus em pavimento rígido	Concorrência Pública	Sim
347/2015	CSA Comercial Serrana de Asfalto Ltda.	Lote 03 - corredores de ônibus em pavimento rígido	Concorrência Pública	Sim
969/2014	CODECA ⁽¹⁾	Lote 01 - capeamento asfáltico	Dispensa de Licitação	Não

054/2015	CSA Comercial Serrana de Asfalto Ltda.	Lote 02 – capeamento asfáltico	Concorrência Pública	Não
1.052/2015	Toniollo Busnello S/A	Lote 03 - capeamento asfáltico	Concorrência Pública	Não
1.088/2015	CODECA	Lote 04 - capeamento asfáltico	Dispensa de Licitação	Não
016/2018	CODECA	Lote 05 - capeamento asfáltico	Dispensa de Licitação	Não
314/2018	CODECA	Rótula do posto São Luiz	Dispensa de Licitação	Não

Fonte: processo administrativo CAIXA correspondente ao CF nº 0415809-52.

(1) CODECA - Companhia de Desenvolvimento de Caxias do Sul.

Assim sendo, foram destacadas para exame as contratações de número 051/2015, 1.737/2014 e 347/2015, tendo tido estas, por objeto, a execução de diversos trechos de corredores de ônibus em pavimento rígido, combinado com pavimento flexível em CBUQ na largura residual dessas mesmas vias. O quadro apresentado a seguir apresenta os dados mais relevantes acerca destes contratos examinados:

Quadro: Dados referentes às contratações nº 51/2015, nº 1.737/2014 e nº 347/2015, todas relacionadas ao contrato de financiamento nº 0415809-52.

Nº da Contratação	Empresa Contratada	Objeto	Valor do contrato (R\$)	Estágio de Execução
051/2015	Toniollo Busnello S/A.	Execução de obra de pavimento rígido nos corredores de ônibus da rua Sinimbu – Lote 01	4.837.733,02	Concluída
1.737/2014	Dalfovo Construções Ltda.	Execução de obra de pavimento rígido nos corredores de ônibus das ruas Pinheiro Machado, Treze de Maio e Feijó Junior – Lote 02	3.443.203,05	Concluída
347/2015	CSA Comercial Serrana de Asfalto Ltda.	Execução de obra de pavimento rígido em concreto nas ruas Pio XII e Moreira César, e na avenida Rossetti – Lote 03	5.008.912,07	Concluída

Fonte: processo administrativo CAIXA correspondente ao CR nº 218.815-56/2007.

Conforme se verifica dos quadros acima, as três obras examinadas foram já concluídas, tendo ocorrido pequeno atraso em relação ao cronograma inicialmente pactuado, em alguns dos casos analisados.

2.2.2. Falhas na formalização dos processos licitatórios afetos à execução do Contrato de Financiamento nº 0415809-52.

Fato

Em análise aos procedimentos licitatórios instaurados pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, para execução das obras afetas ao contrato de financiamento nº 0415809-52, especificamente os certames licitatórios CP nº 259/2014, CP nº 428/2014 e CP nº 452/2014, verificamos as seguintes falhas na composição dos correspondentes expedientes:

I) Não publicação, no Diário Oficial da União (DOU), do aviso de licitação em Concorrência Pública instaurada.

Compulsando o processo administrativo correspondente à Concorrência Pública nº 259/2014, verificou-se que não consta do mesmo o comprovante de publicação do aviso de abertura da licitação no DOU, contrariando o previsto no inciso I, do art. 21 da Lei 8.666/93.

Registra-se, nesse sentido, que tendo sido financiada a obra, parcial ou integralmente, com recursos federais (neste caso provenientes do Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal), torna-se obrigatória a publicação do resumo do edital no DOU, nos termos da referida Lei Federal.

II) Inexistência de designação formal dos fiscais de obras.

Ainda, em análise aos processos administrativos correspondentes às Concorrências Públicas nº 259/2014 e nº 428/2014, verificamos que não constam dos mesmos os atos formais de designação dos fiscais dos contratos, em desatendimento ao previsto no art. 67 da Lei 8.666/93.

Cumpre-nos observar, acerca da questão, que em que pese a Lei de Licitações não tenha sido explícita em relação à forma de designação do fiscal do contrato, o Tribunal de Contas da União têm exarado decisões reiteradas assentando orientações e diretrizes a serem observadas pela Administração quando da designação de servidores para exercer a função de fiscal de contrato, dentre as quais a necessidade de “*expedição de portaria de designação específica ou outro instrumento equivalente para a nomeação/designação dos representantes, constando do ato as atribuições do fiscal (...)*” - Acórdão TCU Plenário nº 1.094/2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS apresentou a seguinte manifestação:

“I) Não publicação, no Diário Oficial da União (DOU), do aviso de licitação em concorrência Pública instaurada:

Resposta: *A ausência de publicação do edital no Diário Oficial da União (DOU) consubstancia-se em falha formal e já foi reparada nos processos licitatórios publicados por este Município. Outrossim, tendo havido a publicação em jornal de grande circulação e Diário Oficial do Estado, entende-se que restou demonstrada a boa-fé desta Administração.*

II) Inexistência de designação formal dos fiscais de obras:

Resposta: Primeiramente, tem-se que a Lei de Licitações não fez nenhuma determinação específica a respeito da formalização da designação do fiscal. Registra-se que a designação/nomeação do fiscal era feita de maneira informal realizada no momento da ordem de início dos serviços adequando-se a estrutura do quadro de profissionais do Município. Além disso, consta nos processos licitatórios portaria com nomeação de servidores para compor Comissão de recebimento e fiscalização de obras e serviços de engenharia.

Contudo, atualmente, a designação/nomeação do fiscal é firmada por ato formal, juntado aos autos do processo administrativo da contratação, de modo a indicar de forma clara sobre quem recai a responsabilidade do regular cumprimento da fiscalização, de acordo com a Ordem de Serviço n. 007/2017, em anexo.”

Complementarmente, a Secretaria de Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade (SMTTM) do município encaminhou, anexo ao ofício anteriormente referido, o Memorando Nº 104/2018-Gab., datado de 11 de setembro de 2018, com a seguinte manifestação acerca da questão em tela:

“Tendo em vista o teor da análise, entendemos que cabe a CENLIC os devidos esclarecimentos sobre o assunto, se for o caso.”

Análise do Controle Interno

Relativamente ao primeiro ponto levantado, que trata da ausência de publicação do aviso de licitação no DOU, os gestores municipais corroboram, em sua manifestação, a falha identificada destacando, porém, que teria sido realizada, no caso fático em discussão, a publicação do aviso no DOE e em jornal de grande circulação.

No que tange ao segundo ponto levantado, que se refere à inexistência da designação formal dos fiscais de obra, sustentam os gestores que a Lei Federal de Licitações não teria tratado, de forma específica, da designação formal dos fiscais de contrato e que, nos casos em questão, a designação teria ocorrido de forma informal, no momento de início das obras.

Ocorre que, em que pese a Lei de Licitações não tenha detalhado o procedimento de designação dos fiscais de contrato, a jurisprudência o Tribunal de Contas da União (TCU) tem consolidado orientações e determinações nesse sentido, como o fez, por exemplo, o Plenário da Corte mediante o Acórdão nº 1.094/2013, que definiu algumas diretrizes a serem observadas pela Administração quando da designação de servidores para exercer a função de fiscal de contrato, a saber: a) expedição de portaria de designação específica ou outro instrumento equivalente para a nomeação/designação dos representantes, constando do ato as atribuições do fiscal; b) compatibilidade da formação acadêmica do servidor com o contrato fiscalizado; c) segregação de funções de gestão e de fiscalização do contrato; d) acompanhamento dos trabalhos de fiscalização; e e) orientação dos fiscais para documentar

todos os eventos do processo de fiscalização.(TCU, Acórdão nº 1.094/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge, j. em 08.05.2013.)

No mesmo sentido, o Acórdão nº 3.893/2014, proferido pela 2ª Câmara do TCU, foi enfático ao determinar, à Unidade auditada, que:

“(…)

9.3.9. Formalize a designação de funcionário para exercer a fiscalização dos contratos, em cumprimento ao disposto no art. 67 da Lei n. 8.666/1993;”

Diante do exposto, entende-se que a designação formal do fiscal dos contratos deva ser observada.

2.2.3. Inclusão de cláusulas restritivas em instrumentos convocatórios de processos licitatórios promovidos com recursos de Contrato de Financiamento nº 0415809-52.

Fato

Em análise aos editais de licitação das Concorrências Públicas nº 259/2015, nº 428/2014 e nº 452/2014, verificou-se que ocorreu a inclusão de cláusulas edilícias restritivas à ampla competitividade dessas licitações públicas, seja pela inexistência de previsão legal para a sua inclusão, seja pela desnecessidade das mesmas acorde à tipologia e condições de contorno das obras envolvidas.

Tais cláusulas editalícias, consideradas restritivas ao caráter competitivo das licitações, são detalhadas a seguir:

I) Vedação, no edital de licitação, à conformação de consórcios para participação no certame licitatórios.

Nesse sentido, em que pese tal definição caiba ao gestor, no âmbito do seu poder discricionário, a determinação de vedar a participação de consórcios no certame, por muitas vezes resulta por restringir a possibilidade de participação de interessadas, mais ainda quando esta vedação vem associada à impossibilidade, por outra cláusula editalícia, de subcontratações parciais na execução do ajuste, como ocorreu no caso em tela.

Ainda, no caso de impedimento de conformação de consórcios, tal definição deveria ter sido robustamente justificada no processo administrativo, tanto técnica como economicamente (conforme previsto em jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 2831/2012-Plenário), o que igualmente não ocorreu no caso em apreço.

II) Vedação à subcontratação parcial de serviços por parte das empresas a serem contratadas.

A vedação à subcontratação total dos serviços é prevista na legislação de forma expressa (art. 72 e art. 78 da Lei 8.666/93), não havendo qualquer polêmica nesse sentido. Por outro lado, a

vedação de toda espécie de subcontratação, conforme estabelecido nos casos sob análise, parece-nos excessiva, restringindo sobremaneira a possibilidade de participação de empresas em maior número.

III) Exigência de atestados de capacidade técnica, para fins de habilitação técnico-profissional, em nome de profissional de engenharia pertencente ao quadro permanente da empresa, ou sócio da empresa devidamente registrado no contrato social.

A jurisprudência vigente do TCU orienta, acerca do art. 30, § 1º da Lei 8.666/93, que a expressão “quadro permanente”, contida no referido comando legal, não deve ser compreendida como o rol de trabalhadores com vínculo empregatício pertencentes à empresa, e sim no sentido de que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato (Acórdão nº 872/2016 – Plenário).

Assim sendo, no entendimento do TCU, o profissional integrará o quadro permanente da empresa quando estiver disponível para prestar seus serviços, de modo permanente, durante a execução do objeto do licitado e, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, é irregular a exigência de demonstração de vínculo empregatício do profissional com a empresa licitante, conforme o excerto a seguir:

“O vínculo do profissional qualificado não precisa, portanto, ser necessariamente trabalhista ou societário. É suficiente a existência de um contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum” (Acórdão nº 1.842/2013 – Plenário).

IV) Exigência de licenças de operação das Usinas de asfalto e de Britagem.

Tal exigência editalícia não encontra amparo na legislação vigente, tornando-se, portanto, indevida e restritiva ao caráter competitivo da licitação.

Nesse sentido, a jurisprudência do TCU é farta e pacífica no sentido de que tal exigência constitui imposição restritiva ao caráter competitivo do certame, conforme determinação exarada por essa Corte, mediante o Acórdão nº 4715/2010 - 1ª Câmara, a seguir transcrito:

“1.5. Determinação:

1.5.1. (...) que, em futuras licitações envolvendo a aplicação de recursos públicos federais, abstenha-se de inserir nos respectivos instrumentos convocatórios a exigência de termos de compromisso de fornecimento de asfalto firmado pela licitante com a usina fornecedora, acompanhada da respectiva licença de operação, na falta de usina própria, por ser contrária ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e aos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 6º, da Lei n. 8.666/1993.”

V) Exigência de que o compromisso de fornecimento de materiais, por parte das empresas fornecedoras de asfalto e material granular rochoso, seja emitido por membro do quadro societário da empresa.

De plano, tem-se que a simples exigência de apresentação de compromisso de fornecimento de materiais por parte das usinas fornecedoras é uma imposição restritiva e irregular, conforme discutido no item anterior. Neste caso específico, agravada por conta de exigência adicional em relação à autoria do termo de compromisso de fornecimento dos materiais, o qual também não encontra amparo na legislação vigente, tornando-se, portanto, redundantemente indevida e restritiva a referida cláusula editalícia.

VI) Exigência, no caso de apresentação de compromisso de fornecimento de materiais asfáltico ou pétreo, de comprovação de que o encarregado da usina pertence ao quadro permanente da empresa fornecedora

Novamente, têm-se a exigência indevida de termo de compromisso de fornecimento de materiais, associada neste caso a exigência adicional em relação à natureza do vínculo empregatício do encarregado da usina de asfalto ou britagem, não havendo amparo para tal.

A questão da qualificação técnica das licitantes é tratada no art. 30 da Lei nº 8.666/1993, o qual estabelece um rol taxativo referente à documentação que pode ser exigida para comprovação dessa qualificação técnica. Desse modo, não pode a Administração criar hipóteses nele não previstas, sob pena de desatender à vedação legal definida no art. 3º da mesma lei.

VII) Exigência de que as licitantes possuam, em seu quadro permanente, no momento de entrega das propostas, a equipe de funcionários completa exigida pelo edital de licitação.

Tal exigência editalícia não encontra amparo na legislação vigente, tornando-se, portanto, indevida e restritiva ao caráter competitivo da licitação.

Novamente, trata-se de exigências para fins de qualificação técnica das licitantes, as quais estão taxativamente relacionadas no art. 30 da Lei 8.666/93, não havendo previsão para a imposição de condição em análise no presente item.

VIII) Exigência de que as licitantes possuam, em seu quadro permanente, um profissional com qualificação “BLASTER de 1ª categoria”.

Os contratos analisados não preveem detonação de rocha ou serviços de escavação de material de 3ª categoria (rocha pouco intemperizada). Portanto a exigência de profissional com qualificação de Blaster redonda desnecessária e incompatível com as condições de contorno da obra a ser executada, tornando-se mais um elemento restritivo ao caráter competitivo do certame.

Nesse sentido, cumpre registrar que a imposição de cláusulas ou condições que restrinjam o caráter competitivo do certame licitatório é expressamente vedada pelo art. 3º, § 1º, da lei 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS apresentou a seguinte manifestação:

“1) Vedação, no edital de licitação, a conformação de consórcios para participação no certame licitatório:

Resposta: *A vedação de participação de empresas em consórcio se deu conforme justificativa exarada na prestação de informações referentes à SF n.º 201801029/03/CGURS. Contudo, conforme observado, naquele momento, havia a decisão pela vedação de participação de consórcio mas sem a existência da fundamentação que a suportasse no corpo do processo administrativo. É importante salientar que, atualmente, o Município está adotando as deliberações do Tribunal de Contas da União, com relação a necessidade de que a escolha da Administração, de permitir ou vedar a participação de empresas sob a forma de consórcio nas licitações, seja devidamente justificada nos autos dos processos licitatórios.*

Além disso, cabe destaque que a permissão, pela Administração, de participação de empresas em consórcios não representa, por si só, garantia de ampliação de competitividade, ao contrário, pode acarretar, em muitos casos, efeitos danosos à concorrência, podendo até restringir a concorrência, pois as empresas consorciadas deixariam de competir entre si e ainda não dariam condições de participação a outras empresas levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.

Faz-se necessário citar o pensamento de Jessé Torres Pereira Júnior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:

“(…)

Averbe-se a orientação do Tribunal de Contas da União:

“Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante. A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei n.º 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não

envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. Ademais, a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão n.º 2.813/2004-1.ª Câmara, que reproduz: “O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não-aceitação de consórcios (...)” (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública”. 7.ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443).

II) Vedação à subcontratação parcial de serviços por parte das empresas a serem contratadas:

Resposta: *Entende-se que as hipóteses de subcontratação total ou parcial de partes relevantes do objeto, quer técnica quer economicamente, somente se aplicam em situações concretas excepcionalíssimas, supervenientes ao contrato, quando a rescisão contratual e a realização de nova contratação forem comprovadamente contrárias ao interesse público subjacente ao contrato.*

Dessa forma, as hipóteses de subcontratação total ou parcial de partes relevantes do objeto, são analisadas individualmente pela equipe técnica em cada contrato que será realizado pelo Município sendo discriminado em cada certame os limites admissíveis e os critérios para subcontratação parcial do objeto.

III) Exigência de atestados de capacidade técnica, para fins de habilitação técnico-profissional, em nome de profissional de engenharia pertencente ao quadro permanente da empresa, ou sócio da empresa devidamente registrado no contrato social.

Resposta: *Quanto à capacitação técnico-profissional, o art. 30, §1.º, I da LLC dispõe expressamente a possibilidade de exigir a “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”.*

O dispositivo legal possui como objetivo garantir que os profissionais indicados possam desempenhar suas funções e assegurar a execução do objeto licitado.

Para a Administração Pública, o fundamental é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato.

Com todo o respeito que merece a interpretação do Tribunal de Contas da União sedimentada em jurisprudência, esclarecemos que existem outras interpretações jurídicas referente o dispositivo supracitado, sobre o teor da expressão quadro permanente em destaque no texto transcrito:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. NÍVEL DE EXIGÊNCIA E SENTIDO DA EXPRESSÃO LEGAL QUADRO PERMANENTE. RESPOSTA A APELAÇÃO PRATICADA PELA AUTORIDADE COATORA. 1. A MISSÃO DA AUTORIDADE COATORA SE EXAURE COM AS INFORMAÇÕES. TODO ATO POSTERIOR COMPETE A PESSOA JURÍDICA A QUAL PERTENCE. ASSIM, NÃO MERECE CONHECIDA A RESPOSTA A APELAÇÃO. EXEGESE DO ART.7,I, DA LEI 1533/51, E ART.3 DA LEI 4348/64. 2. O ART. 37, XXI, DA CF, SO ADMITE EXCLUSÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO POR FALTA DE CONDIÇÕES ECONÔMICAS OU DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, E MESMO ASSIM DESDE QUE SEJAM INDISPENSÁVEIS A GARANTIA DO CUMPRIMENTO DAS OBRIGACOES. TRATANDO-SE DE REALIZAÇÃO DE OBRA OU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO, O ART.30, PAR-1,I DA LEI8666/93, EXIGE QUE O RESPONSÁVEL TÉCNICO PERTENÇA AO QUADRO PERMANENTE DA EMPRESA LICITANTE POR OCASIÃO DA ENTREGA DA PROPOSTA, BEM ASSIM QUE SEJA PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR OU OUTRO DEVIDAMENTE RECONHECIDO PELA ENTIDADE COMPETENTE. 3.TRATANDO-SE DE LICITAÇÃO QUE VISA SELECIONAR EMPRESA PARA REMOÇÃO, CONCERTO E REINSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS UTILIZADOS POR COMPANHIA RESPONSÁVEL PELA DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL A POPULAÇÃO, NÃO SE MOSTRA DISPENSÁVEL, OU DESPROPORCIONAL A EXIGÊNCIA DO EDITAL DE QUE O RESPONSÁVEL TÉCNICO DEVE SER PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR. 4. A EXPRESSÃO QUADRO PERMANENTE USADA NO ART. 30, PAR-1, I, DA LEI 8666/93, TEM O SENTIDO DE QUADRO EFETIVO. ASSIM, ABRANGE TANTO O QUADRO SOCIAL QUANTO O QUADRO DE EMPREGADOS, MAS NÃO VAI ALÉM DISSO, POIS SE CONTRAPÕE AO QUADRO EVENTUAL, TEMPORÁRIO, OU NAO-EFETIVO. CONSEQUENTEMENTE, A LEI EXCLUI A POSSIBILIDADE DE O RESPONSÁVEL TÉCNICO INTEGRAR-SE AO QUADRO ESPORADICAMENTE, OU TÃO-SÓ PARA OS FINS DA OBRA OU DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS. ENFIM: A LEI NÃO ADMITE RESPONSÁVEL TÉCNICO AD HOC. 5.NÃO CONHECIMENTO DA RESPOSTA A APELAÇÃO FEITA PELA AUTORIDADE COATORA E DESPROVIMENTO DO APELO.(11FLS) (Apelação Cível Nº 70001123249, Primeira Câmara Especial Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Irineu Mariani, Julgado em 23/08/2000).(Grifamos)

Vê-se, ainda, que a exigência de cláusula que solicite a comprovação do vínculo do responsável técnico no quadro permanente da empresa por meio de Carteira de Trabalho ou Contrato Social da empresa tem sido entendida como legal, fora do âmbito dos olhos do Tribunal de Contas, senão vejamos:

Ementa: AGRADO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR. LICITAÇÃO. EXECUÇÃO DE OBRA DE ENGENHARIA. EXIGÊNCIA DE MANTER A LICITANTE NO QUADRO PERMANENTE, ENGENHEIRO, E EM SE TRATANDO DE FUNCIONÁRIO, EXIBIR CÓPIA DA CTPS. LEGALIDADE. A comprovação de aptidão técnica para a execução de obras ou serviços consistirá na comprovação pelo 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 para execução da obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação (art. 30, §1º, I, do art. 30 da Lei 8.666/93). A cláusula do ato convocatório que exige para a comprovação do vínculo com o profissional (engenheiro) do quadro permanente, em se tratando de funcionário, cópia da CTPS, não é ilegal ou excessiva. Precedente desta Corte. Ausência de relevante fundamentação para a concessão de provimento liminar, tendente à suspensão do competitivo. Agravo desprovido. (Agravo de Instrumento Nº 70051134765, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 20/11/2013)

Ementa: AGRADO DE INSTRUMENTO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. AUSENCIA DE VEROSSIMILHANÇA. PRINCIPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E PERDA DE DIREITO DE IRRESIGNAÇÃO. O princípio da vinculação ao edital se constitui na cláusula objetiva de garantia de isonomia do julgamento dos concorrentes na licitação. A sua observância impõe ao concorrente a impugnação de regra que considere ilegal ou excessiva, sob pena de perda do direito de insurgir-se contra a decisão que nela se baseou. CLÁUSULA ILEGAL OU EXCESSIVAMENTE RIGOROSA. INOCORRENCIA. A cláusula do edital que exige, para a comprovação do vínculo permanente do profissional à empresa, a prova de que ele integra seus quadros sociais - contrato social - ou mantém vínculo de emprego - CTPS -, não é ilegal ou excessiva. AGRADO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. (Agravo de Instrumento Nº 70043150077, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 02/06/2011)

Ementa: AGRADO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGUARNÇA. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ART. 30, CAPUT, II E §1º, I, DA LEI Nº 8.666/93. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL DE CONVOCAÇÃO. EXIGÊNCIA DE QUE A EMPRESA LICITANTE POSSUA EM SEU QUADRO PERMANENTE PROFISSIONAIS COM CURSO DE MECANICO DE REFRIGERAÇÃO. LEGALIDADE DA CLÁUSULA DO EDITAL DE CONVOCAÇÃO QUE ASSIM DISPÕE. EXIGÊNCIA QUE VISA GARANTIR A SEGURANÇA DA CONTRATAÇÃO. PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70022659429, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 26/03/2008)

Assim, não se vê como irregularidade ao ordenamento jurídico, mas uma divergência de posicionamento referente a jurisprudência do Tribunal de Contas.

Anotamos que, atualmente, o Município alterou o entendimento da época para seguir na íntegra o entendimento do Tribunal, ainda, que entenda não haver irregularidades no seu modo de agir da época o qual foi por diversas vezes confirmado nos Tribunais de Justiça.

IV) Exigência de licenças de operação das Usinas de asfalto e Britagem:

V) Exigência de que o compromisso de fornecimento de materiais, por parte das empresas fornecedoras de asfalto e material granular rochoso, seja emitido por membro do quadro societário da empresa:

VI) Exigência, no caso de apresentação de compromisso de fornecimento de materiais asfáltico ou pétreo, de comprovação de que o encarregado da usina pertence ao quadro permanente da empresa fornecedora:

VII) Exigência de que as licitantes possuam, em seu quadro permanente, no momento de entrega das propostas, a equipe de funcionários completa exigida pelo edital de licitação:

VIII) Exigência de que as licitantes possuam, em seu quadro permanente, um profissional com qualificação “BLASTER DE 1ª categoria”:

***Respostas referentes aos incisos IV a VIII:** Por se tratar de exigências técnicas a justificativa dos requisitos solicitados é de responsabilidade da Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade - SMTTM. Contudo, informa-se que os requisitos elencados acima foram revisados pelo Município, com o objetivo de se adequar as orientações dos órgãos de controle.”*

Complementarmente, a Secretaria de Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade (SMTTM) do município encaminhou, anexo ao ofício anteriormente referido, o Memorando Nº 104/2018-Gab., datado de 11 de setembro de 2018, com a seguinte manifestação acerca da questão em tela:

“Tendo em vista que a minuta do edital foi vistada pela PGM, entendemos que cabe a mesma os devidos esclarecimentos sobre o assunto, se for o caso.”

Análise do Controle Interno

A análise apresentada a seguir foi segregada segundo os mesmos subitens constantes do apontamento em tela:

I) Vedação, no edital de licitação, à conformação de consórcios para participação no certame licitatório.

Os gestores, em sua manifestação, corroboram que a vedação à participação de consórcios, nos certames licitatórios examinados, não foi devidamente justificada nos processos administrativos correspondentes, contrariando determinação do TCU nesse sentido. Por outro

lado, informam que, mais recentemente, a Prefeitura passou a atender a orientação da Corte de Contas com relação “*à necessidade de que a escolha da Administração, de permitir ou vedar a participação de empresas sob a forma de consórcio nas licitações, seja devidamente justificada nos autos dos processos licitatórios*”.

Em outro ponto da manifestação trazida, os gestores sustentam que a possibilidade de participação de empresas em consórcio não representaria, por si só, garantia de ampliação da competitividade do certame. Por certo, entendemos que não caberia se falar em “garantia” de aumento de competitividade porém, sob perspectiva oposta, seria correto afirmar que a possibilidade de participação de consórcios, por não afastar a possibilidade de participação de empresas individualmente, somente poderia resultar por ampliar o espectro de possíveis competidores no certame, e não reduzi-lo. Assim sendo, e sem garantia absoluta, por óbvio, parece-nos que a possibilidade de participação de consórcios resultaria, provavelmente, em aumento da competitividade do certame, sendo este, possivelmente, o procedimento mais adequado nos casos analisados.

II) Vedação à subcontratação parcial de serviços por parte das empresas a serem contratadas.

Afirmam os gestores, neste ponto, que a subcontratação total ou parcial de partes relevantes somente seriam aplicáveis em situações “*concretas excepcionalíssimas, supervenientes ao contrato, quando a rescisão contratual e a realização de nova contratação forem comprovadamente contrárias ao interesse público subjacente ao contrato*”.

Em que pese a tese trazida pelos gestores, nos exatos termos em que foi apresentada, seja procedente, o caso concreto analisado neste trabalho não se enquadra nessa situação haja vista que, no apontamento realizado, trata-se da impossibilidade de subcontratação de todo e qualquer espécie de serviço (o que, nestes termos, consideramos excessivamente restritivo) ao passo que, a referência trazida pela Prefeitura, refere-se a casos de subcontratação total da obra ou de elementos relevantes da mesma, seja étnica ou economicamente.

Portanto, não trata o apontamento em discussão da possibilidade de subcontratação total da obra, ou de partes relevantes desta, e sim de vedação absoluta à subcontratação de serviços, seja estes de qualquer natureza e vulto.

III) Exigência de atestados de capacidade técnica, para fins de habilitação técnico-profissional, em nome de profissional de engenharia pertencente ao quadro permanente da empresa, ou sócio da empresa devidamente registrado no contrato social.

Os gestores, e sua manifestação, corroboram que o procedimento por eles adotado, no que tange à exigência de vinculação do profissional de engenharia ao quadro permanente da empresa licitante, vai de encontro à Jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU.

Por outro lado, sustentam que outros tribunais (não de contas), dentre os quais o Tribunal de Justiça do RS, teriam proferido decisões com posição divergente à do TCU, adotando um entendimento mais restritivo para a expressão “quadro permanente” contida no art. 30 da Lei

Federal de Licitações. Por tal motivo, consideram os gestores que não haveria irregularidade em relação ao ordenamento jurídico, decorrente do procedimento adotado.

Finalmente, e em que pese entendam não ter incorrido em ilegalidade, informam os gestores que a municipalidade optou por alterar seu entendimento anterior, passando a seguir a orientação do Tribunal de Contas em relação à matéria em questão.

Relativamente aos fatos acima relatados, e aos diversos possíveis entendimentos envolvendo a matéria em discussão, cabe-nos registrar, em primeiro instância, que o Tribunal de Contas da União constitui-se em referencial primário em se tratando de aplicação de recursos públicos da União, como ocorrido no caso em tela, e que, sob outra perspectiva, a adoção de entendimento divergente ao da Corte de Contas deveria vir fundamentado em elementos motivadores sólidos que dessem sustentação a tal opção o que, nos casos sob exame, não ocorreu.

IV) Exigência de licenças de operação das Usinas de asfalto e Britagem.

V) Exigência de que o compromisso de fornecimento de materiais, por parte das empresas fornecedoras de asfalto e material granular rochoso, seja emitido por membro do quadro societário da empresa.

VI) Exigência, no caso de apresentação de compromisso de fornecimento de materiais asfáltico ou pétreo, de comprovação de que o encarregado da usina pertence ao quadro permanente da empresa fornecedora.

VII) Exigência de que as licitantes possuam, em seu quadro permanente, no momento de entrega das propostas, a equipe de funcionários completa exigida pelo edital de licitação.

VIII) Exigência de que as licitantes possuam, em seu quadro permanente, um profissional com qualificação “BLASTER DE 1ª categoria”.

Relativamente aos subitens IV) a VIII) do apontamento em tela, a Prefeitura Municipal apresentou uma manifestação agregada informando, inicialmente, que em que pese a manifestação sobre o tema fosse de responsabilidade da Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade – SMTTM, a municipalidade já teria procedido à revisão dos requisitos acima relacionados (itens IV a VIII), de modo a adequar-se às orientações dos órgãos de controle.

Por seu turno, a Secretaria de Transportes do município manifestou-se, de forma sucinta, externando apenas que, segundo seu entendimento, por ter sido o edital de licitação verificado pela Procuradoria Geral do Município (PGM), caberia a este órgão eventuais esclarecimentos sobre o tema. Nesse sentido, registramos que não consta, da documentação encaminhada pela Prefeitura, manifestação específica da PGM sobre o tema.

2.2.4. Indefinição em relação ao critério de aceitabilidade dos preços máximos unitários e global, nas licitações promovidas pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, afetas ao Contrato de Financiamento nº 0415809-52.

Fato

Verificou-se que a municipalidade não definiu, nos instrumentos convocatórios das concorrências públicas nº 259/2015, nº 428/2014 e nº 452/2014, os preços máximos aceitáveis para as propostas comerciais a serem apresentadas pelas licitantes.

Ocorre que, para as modalidades licitatórias tradicionais (excluído o pregão), a regra acerca do tema está prevista no art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93, que estabelece que tem que haver, necessariamente, a divulgação do orçamento elaborado, contemplando o preço estimado e, se for o caso, o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar pela obra ou serviço. No caso em tela, envolvendo uma obra de engenharia contratada por meio de concorrência pública, aplica-se o referido comando legal.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União pacificou jurisprudência, em se tratando de obras de engenharia, por meio da Súmula nº 259, que estabelece que *“Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor”*.

Portanto, em se tratando de obras de engenharia contratadas por meio de modalidades de licitação tradicionais, torna-se obrigatória a definição e divulgação dos preços máximos aceitáveis para fins de validação das propostas comerciais ofertadas.

Registra-se finalmente, por oportuno, que a determinação contida nos editais de licitação analisados, no sentido de que os preços ofertados pelas licitantes seriam admissíveis desde que dentro de valores referenciais de mercado, não é suficiente para dar atendimento à determinação da Corte de Contas da União, haja vista que tal previsão edilícia redundava em critério subjetivo de julgamento, ao não especificar qual referencial seria aplicado para avaliar a adequação aos valores de mercado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS apresentou a seguinte manifestação:

“O critério de aceitabilidade de preços utilizado era realizado por equipe técnica de forma motivada nos processos licitatórios, de acordo com os valores do mercado do momento. Contudo, o Município revisou seus procedimentos e adotou critérios objetivos de aceitabilidade dispostos nos instrumentos convocatórios, respeitando o Decreto Federal n. 7.983 de 08/04/2013 e o Decreto Municipal n. 18.586 de 05/01/2017, em anexo.”

Complementarmente, a Secretaria de Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade (SMTTM) do município encaminhou, anexo ao ofício anteriormente referido, o Memorando Nº 104/2018-Gab., datado de 11 de setembro de 2018, com a seguinte manifestação acerca da questão em tela:

“Tendo em vista o teor da análise, entendemos que cabe a CENLIC os devidos e esclarecimentos sobre o assunto, se for o caso.”

Análise do Controle Interno

Os gestores municipais, em sua manifestação, corroboram que a Prefeitura não definiu, na contratação das obras analisadas, o critério de aceitabilidade de preços unitários e globais, desatendendo determinação proferida pelo TCU mediante a Súmula nº 259. Ainda, informam que procederam à revisão dos procedimentos internos relacionados ao tema, passando a explicitar, nos instrumentos convocatórios, critérios objetivos de aceitabilidade de preços, de modo a dar adimplemento ao disposto no Decreto Federal nº 7.983, de 08/04/2013, e no Decreto Municipal nº 18.586, de 05/01/2017, bem como às orientação da Corte de Contas Federal.

2.2.5. Participação de apenas três empresas, no conjunto dos processos licitatórios analisados, em que pese dezenas de empresas tenham retirado os editais de licitação.

Fato

Uma informação relevante obtida da análise do conjunto dos processos licitatórios examinados diz respeito ao espectro restrito de empresas que acudiram a apresentar propostas nos processos licitatórios promovidos Prefeitura Municipais de Caxias do Sul/RS, afetos ao Contrato de Financiamento nº 0415809-52.

Conforme detalhado no registro introdutório do presente relatório de fiscalização, a municipalidade promoveu cinco processos licitatórios envolvendo os recursos sob exame (além de quatro dispensas de licitação), dos quais destacamos para exame três certames realizados. Da análise destes três processos licitatórios selecionados para exame, foram obtidos os seguintes dados acerca da questão em tela:

Quadro: Dados obtidos dos processos licitatórios analisados, envolvendo os recursos do contrato de financiamento nº 0415809-52.

Processo Licitatórios	Nº de empresas/pessoas Interessados no Processo⁽²⁾	Nº de Empresas Participantes do Processo	Relação das Empresas Participantes do Processo Licitatório.
CP ⁽¹⁾ nº 428/2014	26	01	- Toniollo Busnello S/A
CP nº 259/2014	28	03	- Toniollo Busnello S/A;

			- Dalfovo Construções Ltda. - CSA comercial Serrana de Asfalto Ltda.
CP nº 452/2014	31	01	- CSA comercial Serrana de Asfalto Ltda.

Fonte: processos administrativos referentes às licitações analisadas (listadas no quadro).

(1) CP: Concorrência Pública.

(2) Consta, dos processos administrativos, uma relação de empresas e/ou pessoas físicas que retiraram o edital, sendo consideradas estas, pela própria municipalidade, como interessadas no certame.

O quadro acima permite concluir que, nos três processos licitatórios realizados pela municipalidade, envolvendo do contrato de financiamento nº 0415809-52, apenas três empresas apresentaram propostas, em que pese mais de 85 empresas/pessoas tenham retirado o material da licitação (interessados no certame), no conjunto das licitações analisadas.

Sob outra perspectiva de análise tem-se que, em média, apenas 1,66 empresas participaram de cada certame licitatório, ao passo que, em média, houve 28,33 empresas/pessoas interessadas em cada um destes processos instaurados.

Um dos objetivos de todo processo licitatório deve ser permitir a mais ampla concorrência entre os potenciais interessados, de modo a buscar um elevado nível de competitividade entre as licitantes e, por consequência, ofertas comerciais mais competitivas e vantajosas para a Administração. Nestes casos analisados, e segundos os números apresentados, este desejável nível de competitividade não foi alcançado nos processos licitatórios instaurados, verificando-se, reiteramos, um espectro muito limitado de empresas participantes dos certames.

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS apresentou a seguinte manifestação, por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018:

“Entende-se que a simples retirada de edital não garante a participação de todos aqueles que tiveram acesso ao edital. Contudo, cabe registrar que o Município ao longo dos anos vem simplificando os editais adotando restrições apenas quando devidamente pertinentes, melhorando os métodos de controle de qualidade, de fiscalização, objetivando uma maior ampliação da concorrência e segurança na contratação.”

Acerca desta manifestação encaminhada, cumpre-nos observar que, em que pese a retirada do edital não garanta a participação do certame, os índices acima apresentados demonstram que o nível de competitividade dos certames foi muito reduzido, podendo tal fato ser atribuído, pelo menos parcialmente, a falhas identificadas na elaboração dos instrumentos convocatórios das licitações.

2.2.6. Justificativa deficiente para celebração de Termo Aditivo.

Fato

Examinando o processo administrativo relativo à Concorrência Pública nº 259/2014, que resultou na contratação da empresa Dalfovo Construções Ltda. para execução do Lote 02 da execução de corredores de ônibus em concreto rígido (ruas Pinheiro Machado, Treze de Maio e Feijó Junior), verificamos que houve, quatro meses após o início das obras, requisição para a celebração do primeiro termo aditivo ao ajuste, tendo este aditamento, por objeto, a incorporação de novos serviços ao contrato, bem como o ajuste dos quantitativos previstos, resultando em um acréscimo no valor contratual de R\$ 556.152,88 - o valor originário do contrato em tela, de nº 1.737/2014, era de R\$ 3.443.203,05, passando para R\$ 3.999.355,93 após o aditivo.

Relativamente a esse termo aditivo celebrado, verificou-se no expediente que a procuradoria do município, ao ser instada a emitir parecer jurídico sobre a sua celebração, solicitou esclarecimentos ao corpo técnico da municipalidade em relação às justificativas apresentadas para o aditamento de serviços e quantitativos, e em particular requereu confirmação de que as normas técnicas indicadas de fato seriam supervenientes ao projeto que deu sustentação à contratação, nos seguintes termos:

“Afim de atender ao comando do art. 65 da Lei 8.666/93, solicitamos que seja complementada a justificativa de folhas 963 e 964, devendo ser esclarecido se as normas técnicas citadas que desencadearam o aditamento de quantitativos no contrato são supervenientes à autoria do projeto ou poderiam ter sido consideradas no projeto inicial”.

O corpo técnico da municipalidade, através do seu Assessor Técnico, do Diretor Técnico e do Secretário Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade (todos os três engenheiros), encaminhou ofício s/nº à procuradoria do município, em 13 de março de 2015, corroborando, de forma direta e sucinta, que as normas técnicas citadas seriam, efetivamente, supervenientes à elaboração do projeto:

“Esclarecemos que as normas citadas que desencadearam o aditamento de quantitativos no contrato são supervenientes à autoria do projeto, promovendo melhor adequação técnica do projeto aos seus objetivos.”

Ocorre que, analisando o documento encaminhado pela equipe de engenharia à procuradoria, as citadas folhas 963 e 964 do processo administrativo, verificou-se que as justificativas apontadas pela equipe de engenheiros, para a celebração do primeiro termo aditivo, foram:

- a) Necessidade de inclusão de placas de transição em concreto rígido no cruzamento com as vias transversais e no início e término dos corredores exclusivos, seguindo recomendação da Associação Brasileira de Cimento Portland (ABCP);

- b) Necessidade de utilização de película isolante e impermeabilizante entre as placas de pavimento e a base, conforme normativa DNIT nº 047/2004;
- c) Substituição do material a ser utilizado como barreira hidráulica (evitar evaporação superficial) para o serviço de CCR, por questão de natureza ambiental;
- d) Necessidade de reforço da taxa e distribuição da armadura, em locais onde existe uma rede de drenagem pluvial enterrada, o qual impediria atingir o nível de compactação de projeto;
- e) Necessidade de ajuste de quantitativos de serviços, principalmente em função da existência de solos de baixa compactidade, o qual demandaria o aumento da profundidade de escavação e a utilização de material “rachão” para reforço do subleito.
- f) Necessidade de aditamento de outros serviços, como no caso de “concreto de envelopamento”, por conta de uma futura rede de esgoto sanitário a ser implementada.

Essas foram as justificativas contidas no documento de autoria da equipe técnica de engenharia, ao qual se refere a procuradoria em seu requerimento – seis itens ao todo.

Analisando estas justificativas de forma mais minuciosa verifica-se, inicialmente, que apesar de serem seis os elementos trazidos pela equipe de engenharia, apenas uma norma de engenharia foi referenciada - DNIT nº 047/2004, sendo esta datada do ano de 2004, muito anterior, portanto, aos projetos e execução do empreendimento em tela - portanto, de plano, tem-se que a única norma citada na justificativa técnica é muito anterior ao período de execução e do projeto do empreendimento, contrariando a afirmação da equipe técnica, no sentido de que as normas referidas seriam posteriores ao projeto.

Em relação às demais justificativas trazidas, observa-se que as mesmas dizem respeito a questões de engenharia correntes, não havendo elementos inovadores ou inéditos que possam ser considerados como advindos após a época dos projetos, ou mesmo achados passíveis de identificação apenas durante as obras (denominados supervenientes) – tratam, as justificativas técnicas, de reforço de armadura, existência de redes enterradas, mudança do tipo de barreira hidráulica, existência de materiais de baixa compactidade, etc. Em particular, a existência de solos de baixa compactidade e a existência de redes enterradas, que demandam reforços estruturais específicos (armadura extra ou envelopamento), são exemplos típicos de informações que deveriam ter sido obtidas nos estudos de prospecção prévios das áreas de intervenção, anteriores à elaboração dos projetos, não havendo qualquer conotação ou possibilidade, no caso em tela, de tais dados serem considerados como supervenientes.

De qualquer forma, e retomando o cerne do presente registro, tem-se que a única norma de engenharia referida pela equipe técnica, em sua justificativa apresentada, data de época anterior aos projetos do empreendimento, contrariando documento emitido por essa equipe acerca da superveniência dos elementos motivadores do primeiro termo aditivo celebrado ao contrato nº 1.737/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS apresentou a seguinte manifestação:

“A resposta é de responsabilidade da Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade - SMTTM.”

Complementarmente, a Secretaria de Secretaria de Trânsito, Transporte e Mobilidade (SMTTM) do município encaminhou, anexo ao ofício anteriormente referido, o Memorando Nº 104/2018-Gab., datado de 11 de setembro de 2018, com a seguinte manifestação acerca da questão em tela:

“Ressaltamos que a justificativa de alterações de quantitativos e serviços realizada no contrato nº 1737/2014, celebrado com a empresa Dalfovo Construtora Ltda através do Termo de Aditivo nº 01 está de acordo com o que rege a Lei nº 8666/1993, onde o Art. 65 permite a alteração de contratos desde que devidamente justificado.

Assim, conforme a alínea a) do Inciso I do Art. 65 da Lei nº 8666/1993 o contrato poderá sofrer alterações quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos, onde se enquadra a Justificativa apresentada junto as páginas 963 e 964.

Salientamos que o município não possuía quando da elaboração dos projetos de pavimentação contrato de sondagem em vias públicas, impossibilitando quaisquer identificação de material existente no subleito da via, bem como da verificação de interferências como redes de drenagem, de água, de energia elétrica, entre outros, prejudicando no detalhamento dos projetos licitados, bem como na acurácia dos quantitativos de serviços da obra.

Acrescentamos que a normativa nº 047/2004 foi elaborada pelo DNIT para definir a sistemática a ser adotada para a construção de pavimentos rígidos para uso em estradas de rodagem, sendo a mesma somente adotada como procedimento padrão pela municipalidade após a realização do processo licitatório, visto que não há normatização específica da ABNT sobre a execução de pavimento rígido com equipamento de pequeno porte, sendo os projetos elaborados com base em obras executadas anteriormente pelo Município. ”

Análise do Controle Interno

O cerne do presente apontamento diz respeito ao fato de que a justificativa utilizada para o aditamento do contrato examinado teria sido fundamentada na necessidade de adequar o empreendimento em função de normas de engenharia “supervenientes” à data da elaboração do projeto original. Esse aspecto em particular, acerca da temporalidade dessas normas,

tornou-se o elemento fundamental da justificativa para o aditamento, a tal ponto que própria procuradoria do município (PGM), ao analisar o expediente, solicitou confirmação desta informação, ao qual, a Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade, encaminhou à PGM documento corroborando que *“(...) as normas citadas que desencadearam o aditamento de quantitativos no contrato são supervenientes à autoria do projeto”*.

Acerca deste aspecto em particular, que diz respeito à data destas normas de engenharia referidas, os gestores municipais não trouxeram, em sua manifestação encaminhada por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM (ou nos documentos anexos), qualquer informação complementar.

Por outro lado, a equipe da Secretaria de Transportes municipal informou em sua manifestação, no intuito de justificar o aditamento do contrato, que não possuía, quando da elaboração dos projetos originais de pavimentação, *“contrato de sondagem em vias públicas, impossibilitando quaisquer identificação de material existente no subleito da via, bem como da verificação de interferências como redes de drenagem, de água, de energia elétrica, entre outros”*.

Essa informação trazida demonstra que o projeto básico utilizado para fins de contratação da obra era frágil e incompleto, haja vista que tais dados prospectivos, relacionadas ao perfil estratigráfico do subsolo e à existência de interferências nas vias que receberão as intervenções, são básicos e necessários para a elaboração de projetos desta natureza.

Assim sendo, resta corroborado que a justificativa utilizada pela municipalidade para o aditamento do contrato analisado, não é condizente com a realidade, no que tange às referidas normas de engenharia supervenientes, e também não seria justificável do ponto de vista da engenharia, por ser decorrente de falhas no projeto básico originadas pela inexecução de levantamentos prospectivos básicos, necessários em qualquer projeto de engenharia.

2.2.7. Quantitativos de serviços estimados em excesso em relação aos efetivamente necessários.

Fato

Nos três contratos de obras de engenharia destacados como constitutivos do escopo do presente trabalho verificou-se que ocorreu a contratação, por meio de termos aditivos, de quantitativos superiores aos efetivamente necessários para a materialização dos respectivos empreendimentos, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro: Acréscimo e supressão de quantitativos contratuais nos ajustes celebrados pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, afetos ao contrato de financiamento nº 0415809-52.

Nº do Contrato	Objeto	Acréscimo de valor mediante aditivos	Supressão de valor mediante aditivo final (R\$)
----------------	--------	--------------------------------------	---

		(R\$)	
1.737/2014	Lote 01 – corredores de ônibus	860.764,27	- 241.953,86
051/2015	Lote 02 – corredores de ônibus	1.153.823,74	- 558.786,04
347/2015	Lote 03 – corredores de ônibus	807.067,60	- 793.441,07

Fonte: processo administrativo relativos à execução dos contratos nº 051/2015, 1.737/2014 e 347/2015.

Assim sendo, verifica-se que, na execução dos três contratos analisados, houve a celebração de termos aditivos, inicialmente, para acréscimo de serviços e quantitativos, os quais resultaram em excesso haja vista que, em todos os casos, o último aditivo celebrado foi para suprimir os quantitativos de serviços não executados (excedentes), resultando em uma redução final dos valores contratuais.

Tal situação identificada, em que pese não surta, em tese, efeito financeiro na execução do contrato, na medida em que os valores estimados a maior resultaram estornados ao término da execução, resulta por impactar a previsão orçamentária e o planejamento deste e de outros investimentos visto que, tais falhas incorridas na estimativa dos recursos necessários para a materialização das obras, podem influenciar no planejamento/cronograma de outros empreendimentos ou, mesmo, as decisões técnicas da própria obra, na medida em que se induzem a pressupor que não haveria disponibilidade de recursos para eventuais adequações necessárias, quando na verdade tais recursos são disponíveis.

Outro aspecto que deve ser considerado, em relação à questão em tela, diz respeito aos projetos de engenharia produzidos e licitados, os quais, segundo os aditivos firmados, seriam originariamente deficientes (acrécimo inicial de serviços, em todos os casos), persistindo inconsistentes mesmo após as revisões implementadas durante a execução das obras haja visto que, ao final da execução, foi necessária a supressão de serviços e valores excedentes em todos os casos, em quantitativos consideráveis (conforme demonstrado no quadro acima).

Após o recebimento do relatório preliminar de auditoria, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

“Considerando se tratar de obras de infraestrutura é aconselhável a utilização do regime de contratação por valores unitários, onde não se tem a precisão quanto aos quantitativos. Os serviços quantificados são uma referência, sendo pagos somente os serviços efetivamente executados. Sendo que tais serviços, independentemente de sondagens e ensaios realizados anteriormente acabam sofrendo alterações significativas.

Conforme já mencionado na resposta ao item 7, devido à ausência de informações suficientes para a elaboração precisa dos projetos de pavimentação, bem como das interferências e novos serviços solicitados por outras Secretarias do Município, de forma a adequar a obra aos seus objetivos e evitar retrabalhos futuros com

consequente ônus ao erário municipal, foram necessários a celebração de Termos Aditivos ao longo das obras.

Saliento que conforme item II do Parágrafo 2º do Art. 40 da Lei nº 8666/1993, o edital deverá conter o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, estando os quantitativos contratados de acordo com a respectiva lei.

Acrescentamos que os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras nas mesmas condições contratuais, não configuram qualquer ilicitude, desde que respeitado os limites impostos pela Parágrafo 1º do Art. 65 da Lei nº 8666/1993.

Salientamos que as razões que levaram a celebração de aditivos de contratos estão devidamente justificadas ao longo dos processos licitatórios e que durante o período não houve questionamentos e/ou apontamentos pelo Tribunal de Contas do Estado quando a celebração dos respectivos termos de aditivos.”

Acerca da manifestação encaminhada, verifica-se que os gestores, inicialmente, envidam esforços em frisar a legalidade dos atos relacionados aos aditamentos contratuais realizados. Nesse sentido, destacam comandos normativos que permitem o aditamento de contratos, dentro de limites definidos, e o caráter de “estimativa” dos quantitativos indicados nas planilhas orçamentárias vinculadas aos projetos básicos.

O ponto levantado por esta equipe de auditoria não questiona a possibilidade legal de realizar-se aditamentos contratuais, e nem os limites estabelecidos para tais ajustes. O registro realizado destaca que, em todos os casos analisados, ocorreu a celebração de aditivos por quantitativos excedentes aos necessários, e que tais excedentes foram expressivos (em todos os casos).

Tal prática adotada pela municipalidade não é razoável, impactando o planejamento orçamentário e financeiros da entidade e, mais especificamente, do próprio empreendimento sob análise. Ainda, tal procedimento adotado reforça a ideia de que os projetos básicos licitados eram deficientes e/ou incompletos, sendo que, mesmo durante a execução das obras, tais projetos não foram devidamente ajustados, permitindo uma estimativa consistente dos quantitativos necessários para a conclusão dos empreendimentos.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está plenamente adequada, exigindo providências de regularização por parte dos gestores municipais.

Destacam-se, a seguir, situações identificadas de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade da execução dos recursos federais geridos pelo Município de Caxias do Sul/RS, afetos ao Contrato de Financiamento nº 0415809-52:

- Inclusão de cláusulas restritivas em instrumentos convocatórios de processos licitatórios promovidos com recursos de Contrato de Financiamento nº 0415809-52
- Indefinição em relação ao critério de aceitabilidade dos preços máximos unitários e global, nas licitações promovidas pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, afetas ao Contrato de Financiamento nº 0415809-52.
- Justificativa deficiente para celebração de Termo Aditivo.

Por outro lado, não foram identificados elementos que apontem para a ocorrência de superfaturamento ou sobre-preço nos contratos analisados, assim como também não ocorreram atrasos significativos nos cronogramas que tenham impactado a execução físico-financeira dos empreendimentos ou a finalidade pretendida.

Ordem de Serviço: 201801029

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 8.816.000,00

1. Introdução

O presente Relatório contempla os registros decorrentes de ação de controle que visou avaliar a execução do Contrato de Financiamento nº 399.568-86/14, celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o município de Caxias do Sul/RS, com o objeto de empréstimo no valor de R\$ 8.816.000,00, sob a forma de financiamento concedido pela Caixa Econômica Federal, lastreado em recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), repassados pelo Agente Operador à Caixa, nas condições estabelecidas no Programa Pró-Transporte.

Os trabalhos foram desenvolvidos pela Controladoria Regional da União no Rio Grande do Sul, em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal.

As seguintes questões de auditoria foram formuladas para o desenvolvimento dos trabalhos de avaliação da execução do contrato de financiamento:

- a) Houve direcionamento das licitações?
- b) Houve sobrepreço nas planilhas contratuais?
- c) Houve superfaturamento na execução dos contratos?
- d) Há atrasos nas obras que possam afetar os custos das mesmas?

Para a realização dos trabalhos foram empreendidas as seguintes ações:

- Solicitação de informações e documentos ao Município de Caxias do Sul/RS.
- Solicitação de documentação a Caixa Econômica Federal relacionadas à formalização e acompanhamento de Engenharia da execução do Contrato de Financiamento nº 399.568-86/14.
- Consulta aos sistemas informatizados do Governo Federal.
- Inspeção física dos objetos executados e das centrais de produção do material britado e de massa asfáltica.

O escopo dos exames realizados compreendeu: i) avaliação da situação atual das obras executadas com recursos do objeto do Contrato de Financiamento; ii) avaliação dos custos e preços orçados; iii) inspeção física das obras executadas nas Ruas João Orestes Faoro e Rua Pedro Olavo Hoffmann e das centrais de produção de material britado e de massa asfáltica; iv) avaliação do procedimento licitatório realizado com recursos do Contrato de Financiamento (Concorrência nº 465/2014); e v) avaliação de elementos ligados à elaboração dos projetos de pavimentação e terraplenagem.

Os exames foram realizados na sede do Município de Caxias do Sul/RS, no período de 11 a 14 de junho de 2018. A inspeção física das obras foi efetuada no dia 13 de junho de 2018.

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. Informações gerais.

Fato

Trata-se da fiscalização do Contrato de Financiamento (Programa Pró-Transporte) nº 399.568-86/14, assinado em 20 de fevereiro de 2014, pelo Município de Caxias do Sul/RS, como tomador, e a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente financeiro.

O objeto do referido instrumento é o empréstimo no valor de R\$ 8.816.000,00 sob a forma de financiamento concedido pela Caixa Econômica Federal (CEF), lastreado em recursos do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), repassados pelo Agente Operador à Caixa, nas condições estabelecidas no Programa Pró-Transporte e no contrato de financiamento. As obras referem-se à pavimentação e qualificação de vias urbanas nas ruas Pedro Olavo Hoffmann e João Oreste Faoro.

O valor pactuado para a execução das obras de melhorias na mobilidade urbana prevê além do valor do empréstimo, a contrapartida de R\$ 464.000,00 a ser aportada pelo município, totalizando o valor global de investimento de R\$ 9.280.000,00.

A liberação dos valores pela Caixa ficou acordada inicialmente para ser realizada em um período de 18 meses, iniciando em março de 2014 e terminando em agosto de 2015.

Posteriormente por meio de sucessivas cartas reversais, o período de execução do contrato foi aumentado, sendo que a previsão do desembolso da última parcela ficou definida para outubro de 2018, visando a utilização do saldo remanescente do contrato.

A contratação da execução dos serviços de melhoria na mobilidade urbana com recursos do Contrato de Financiamento, foi realizada pelo município de Caxias do Sul por meio do certame licitatório nº 465/2014, na modalidade Concorrência.

Participaram do certame Concorrência nº 465/2014, realizado na data de 16 de dezembro de 2014, duas empresas, sendo que cada uma delas apresentou proposta para um único item, conforme relacionado no quadro que segue:

Quadro - Empresas participantes da Concorrência nº 465/2014

Item	Descrição do objeto	Empresa	Valor proposta (R\$)	Valor contratado (R\$)
Item 1	Obra de pavimentação asfáltica em CBUQ na Rua João Orestes Faoro	Toniolo Busnello S.A – Túneis, Terraplenagem e Pavimentações (CNPJ nº 89.723.977/0001-40)	2.593.439,61	2.593.433,77 (*)
Item 2	Obra de pavimentação asfáltica em CBUQ na Rua Pedro Olavo Hoffmann	Dalfovo Construtora Ltda. (CNPJ nº 05.390.905/0001-39)	6.810.434,73	6.810.434,73

Fonte: Documento intitulado Julgamento da Concorrência nº 465/2014

(*) Valor alterado por solicitação da Caixa Econômica Federal.

A homologação e adjudicação das propostas vencedoras do certame licitatório nº 465/2014 ocorreram na data de 11 de fevereiro de 2015.

O resultado do procedimento licitatório culminou na assinatura dos contratos nº 325/2015 e nº 326/2015, na data de 04 de março de 2015, tendo como contratadas as empresas Dalfovo Construtora Ltda. (CNPJ nº 05.390.905/0001-39) e Toniolo Busnello S.A – Túneis, Terraplenagem e Pavimentações (CNPJ nº 89.723.977/0001-40), respectivamente.

O prazo definido inicialmente para a conclusão dos trabalhos dos contratos nº 325 e nº 326/2015 era de 360 dias consecutivos contados a partir de ordem de início dos trabalhos.

As ordens de início dos trabalhos para os referidos contratos foram expedidas pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, nas datas de 26 de março de 2015 (contrato nº 326/2015) e 14 de abril de 2015 (contrato nº 325/2015).

Considerando os prazos inicialmente previstos nos respectivos cronogramas de cada lote licitado, a execução das obras contratadas ocorreu em período maior que o inicialmente estabelecido.

Após sucessivos termos aditivos o contrato nº 325/2015 teve sua vigência postergada até o dia 08 de abril de 2017 e o contrato nº 326/2015 até o dia 14 de abril de 2017.

Conforme documentação disponibilizada, as obras dos Contratos nº 325/2015 e nº 326/2015 tiveram seu recebimento definitivo pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul nas datas de 08 de dezembro de 2016 e de 07 de dezembro de 2016, respectivamente.

2.2.2. Exigência no edital da Concorrência nº 465/2014 de que o detentor dos atestados de capacidade técnico-profissional pertença ao quadro permanente da empresa.

Fato

Em análise aos autos do Processo, concernentes à Concorrência nº 465/2014 que teve por objeto a contratação de empresas para a realização das obras de pavimentação asfáltica em concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) na Rua João Orestes Faoro (item 1) e na Rua Pedro Olavo Hoffmann (item 2) no município de Caxias do Sul/RS, verificou-se a existência de exigência no subitem 3.5 “IV” como condição para a habilitação dos licitantes, de comprovação de que os profissionais detentores do(s) atestado(s) técnico(s) pertença(m) ao seu quadro permanente, sem permitir para tais fins, que o(s) profissional(is) seja(m) vinculado(s) à licitante por meio de contrato de prestação de serviço, conforme transcrito a seguir:

“ IV) Comprovação que o referido profissional detentor do(s) atestado(s) técnico(s) citado(s) acima pertence ao seu quadro permanente, na data prevista para a entrega dos envelopes. Em se tratando de empregado, por meio de cópia reprográfica autenticada da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e no caso de sócio da empresa, por meio do Ato constitutivo e/ou do Contrato Social.(...)”

Segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante na data de apresentação da proposta é excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame. Conforme reiteradas decisões do TCU nos Acórdãos nº 73/2010, nº 1710/2009, nº 103/2009, nº 600/2011 e nº 1762/2010, todos do plenário, pode-se asseverar que é irregular a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.

Questionada acerca da referida exigência, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS por meio do documento intitulado “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

“A lei exigiu que o profissional integre os “quadros permanentes” expressão que não foi objeto de definição. Deve-se reputar que o quadro permanente de uma empresa consiste no conjunto de pessoas vinculadas a ela com cunho de permanência, sem natureza eventual ou precária. Tem-se, entendido que isso se passa nos casos de vínculos trabalhistas ou societário. O profissional que é empregado de uma empresa faz parte de seus quadros permanentes.

Naquela ocasião conforme exposto possuía esse entendimento, contudo o posicionamento do Município foi modificado e nos processos licitatórios posteriores abriu-se a possibilidade de comprovação de disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços.”

A manifestação do gestor demonstra que o posicionamento do Município foi modificado, passando a ser aceita a comprovação de disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, consoante a jurisprudência do TCU, o que foi comprovado em análise ao edital da Concorrência nº 223/2016 quando da realização da Ação de Controle nº 201801030.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“Quanto à capacitação técnico-profissional, o art. 30, §1º, I da LLC dispõe expressamente a possibilidade de exigir a “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”.

O dispositivo legal possui como objetivo garantir que os profissionais indicados possam desempenhar suas funções e assegurar a execução do objeto licitado.

Para a Administração Pública, o fundamental é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato.

Assim, o objetivo da referida exigência é de verificar a comprovação pela licitante de que dispõe, para a execução da obra ou serviço, de profissional especializado e com experiência anterior comprovada em objetos de características assemelhadas ao do que está sendo licitado. Além disso, buscar a segurança na contratação. Caso contrário, se não se exigisse que o detentor dos atestados de capacidade será o responsável técnico durante a execução do objeto licitado, o qual comprovou ter capacidade para tal, que garantias o Município teria que a empresa não colocaria outro profissional sem a devida capacidade necessária, podendo causar prejuízos na contratação.

Cabe destacar que essa exigência não é restritiva, pois está prevista que, em casos de força maior e mediante prévia concordância do Município, satisfeitas todas as exigências do presente edital, poderão ser substituídos os membros da equipe técnica”

Análise do Controle Interno

A unidade examinada entendeu que a exigência de que o detentor dos atestados de capacidade técnico-profissional pertença ao quadro permanente da empresa não é restritiva. Entretanto tal entendimento vai de encontro à jurisprudência do Tribunal de Contas da União que considera a prática excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados em certames licitatórios.

Ademais, em manifestação anterior, por meio do documento intitulado “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, de 03 de julho de 2018, a unidade examinada informou estar permitindo, nos processos licitatórios, que o detentor dos atestados de capacidade técnico-operacional possuam apenas contrato de prestação de serviços com as empresas licitantes, fato que foi comprovado em análise ao edital de Concorrência 223/2016.

2.2.3. Ausência de motivação para a vedação da participação de consórcios na Concorrência nº 465/2014.

Fato

A Concorrência nº 465/2014, em seu subitem 4.14, vedou a participação de consórcios de empresas para a execução dos objetos do certame, quais sejam, obras de pavimentação asfáltica em concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) na Rua João Orestes Faoro (item 1) e na Rua Pedro Olavo Hoffmann (item 2) no município de Caxias do Sul/RS.

Apesar de a Lei nº 8.666/93 não tratar como impropriedade/irregularidade a vedação à participação de empresas em consórcio, as reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 1196/2011 – 2ª Câmara, nº 3.654/2012 – 2ª Câmara, nº 1305/2013 – Plenário, nº 2447/2014, – Plenário e nº 2303/2015 – Plenário), salientam que tal decisão deve ser devidamente motivada, pois enseja, via de regra, restrição à competitividade.

Tendo em vista que nos autos dos processos concernentes ao certame em questão, não foi localizada motivação para a inserção da referida restrição, solicitou-se à Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS a apresentação de justificativa. Em resposta por meio de documento intitulado de “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2017 assim se manifestou o gestor:

“A participação de empresas em consórcios é viável para a Administração quando o objeto do certame for de grande complexidade e grande vulto, visto que proporciona a ampliação da competitividade com a conjugação de esforços das empresas consorciadas além de possibilitar a redução de custos e facilitar o gerenciamento em relação à administração de responsabilidades.

Contudo segundo a jurisprudência do TCU, a admissão ou não de consórcios de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-lo sempre sob justificativa fundamentada.

Assim, opção da administração fundamentou-se no entendimento de que o objeto da licitação não apresenta complexidade que demande a participação de empresas com diversas expertises que, por meio da união de seus esforços, possam oferecer adequadamente o serviço licitado. O objeto em questão é simples, referindo-se a execução de serviços de infraestrutura, não havendo grandes obras a serem realizadas, nem especialidade tecnológica e expertise técnica requeridas que justifiquem a necessidade de dividir o serviço entre duas ou mais empresas em consórcio.”

Apesar de o gestor ter demonstrado em resposta ao questionamento a adequabilidade de sua decisão quanto à não participação de consórcio mantém-se o ponto tendo em vista que nos autos do processo da Concorrência nº 465/2014 não foi localizado documento que fundamente tal restrição, contrariando a jurisprudência do TCU que estabelece a obrigatoriedade de motivar a decisão quanto a restrição de participação de consórcios em certames.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“A vedação de participação de empresas em consórcio se deu conforme justificativa exarada na prestação de informações referentes à SF nº 201801029/03/CGURS. Contudo, conforme

observado, naquele momento, havia a decisão pela vedação de participação de consórcio mas sem a existência da fundamentação que a suportasse no corpo do processo administrativo. É importante salientar que, atualmente, o Município está adotando as deliberações do Tribunal de Contas da União, com relação a necessidade de que a escolha da Administração, de permitir ou vedar a participação de empresas sob a forma de consórcio nas licitações, seja devidamente justificada nos autos 'dos processos licitatórios. Além disso, cabe destaque que a permissão, pela Administração, de participação de empresas em consórcios não representa, por si só, garantia de ampliação de competitividade, ao contrário, pode acarretar, em muitos casos, efeitos danosos à concorrência, podendo até restringir a concorrência, pois as empresas consorciadas deixariam de competir entre si e ainda não dariam condições de participação a outras empresas levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.

Faz-se necessário citar o pensamento de Jessé Torres Pereira Júnior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:

Averbe-se a orientação do Tribunal de Contas da União

"Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante. A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei nº 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. Ademais a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão nº 2.813/2004-1ª Câmara, que reproduz o art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não-aceitação de consórcios (...) (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública", 7,ª edição. Ed.Renovar. 2007 Páginas 442 a 443)."

Análise do Controle Interno

A unidade examinada se manifestou no sentido de que passou a adotar as deliberações do Tribunal de Contas da União no que tange a motivar as possíveis vedações de participações de consórcios em futuros processos licitatórios. Sendo assim, demonstrou que o apontamento do controle interno está adequado.

2.2.4. Ausência de designação formal de representante da administração para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 325/2015 e nº 326/2015.

Fato

Constatou-se que não houve a designação formal de representante da Administração para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 325/2015 e nº 326/2015. Os referidos contratos foram celebrados pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, sendo que para a execução do primeiro, a empresa contratada foi a Dalfovo Construtora Ltda. (CNPJ nº 05.390.905/0001-39) e para o último a empresa e Toniolo Busnello S.A – Túneis, Terraplenagem e Pavimentações (CNPJ nº 89.723.977/0001-40).

Dentre as documentações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul consta a Portaria nº 107.066, na qual são designados servidores, a contar de 09 de abril de 2014, para comporem Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras. Em que pese a existência da referida portaria, não consta para cada um dos contratos celebrados a definição do(s) servidor(es) responsável(is) pelo acompanhamento e fiscalização de cada contrato.

Tal situação desatende ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666 que dispõe: “*A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (...)*”.

Além disso, não foram localizadas, na documentação disponibilizada (Caixa Econômica Federal e Prefeitura), as anotações de responsabilidade técnica (ART) dos fiscais da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos referidos contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“Primeiramente, tem-se que a Lei de Licitações não fez nenhuma determinação específica a respeito da formalização da designação do fiscal. Regista-se que a designação/nomeação do fiscal era feita de maneira informal realizada no momento da ordem de início dos serviços adequando-se a estrutura do quadro de profissionais do Município. Além disso, consta nos processos licitatórios Portaria com nomeação de servidores para compor Comissão de recebimento e fiscalização de obras e serviços de engenharia Contudo, atualmente, a designação/nomeação do fiscal é firmada por ato formal, juntado aos autos do processo administrativo da contratação, de modo a indicar de forma clara sobre quem recai a responsabilidade do regular cumprimento da fiscalização, de acordo com a Ordem de Serviço nº 007/2017, em anexo.”

Por meio do Memorando nº 758/2018, de 13 de setembro de 2018, Secretaria Municipal do Planejamento do Município de Caxias do Sul/RS, se manifestou nos seguintes termos:

“Quanto a ausência de designação formal de representante da administração para o acompanhamento e fiscalização dos contratos nº 325/2015 e 326/2015 e a portaria nº 107.066, de designação de servidores para comporem a Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras, esta era a forma a qual o Município indicava o roll de profissionais

aptos a atuarem na fiscalização de obras, e quando efetivamente a obra se iniciasse, o fiscal designado posteriormente emitia a ordem de início, com sua nomeação formal. A partir de 2017, esta forma foi abandonada, e o município passou a designar a fiscalização durante o processo licitatório.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, em seu Art.67 diz:

"A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes."

Com a prerrogativa do artigo acima transcrito, o Município de Caxias do Sul, através do contrato 1307/2014, e da expedição da Ordem de Serviço nº 06, de 25 março de 2015 (em anexo), repassa à empresa STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A., a fiscalização de obras, dentre elas, a das ruas João Orestes Faoro e Pedro Olavo Hoffmann, cujos prepostos emitiram as devidas Anotações de Responsabilidades Técnicas (ART's), que seguem em anexo 01."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS se manifestou no sentido de que a Lei 8.666/1993 não expressa a necessidade de formalidade quanto à designação de fiscais de contrato. No entanto, o Plenário do TCU expediu, no Acórdão nº 1.094/2013, algumas diretrizes a serem observadas pela Administração quando da designação de servidores para exercer a função de fiscal de contrato, a saber: *a) expedição de portaria de designação específica ou outro instrumento equivalente para a nomeação/designação dos representantes, constando do ato as atribuições do fiscal; b) compatibilidade da formação acadêmica do servidor com o contrato fiscalizado; c) segregação de funções de gestão e de fiscalização do contrato; d) acompanhamento dos trabalhos de fiscalização; e e) orientação dos fiscais para documentar todos os eventos do processo de fiscalização.*(TCU, Acórdão nº 1.094/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge, j. em 08.05.2013.)

A Secretaria Municipal do Planejamento de Caxias do Sul/RS corroborou o apontamento da equipe de fiscalização no que tange à não designação formal de representantes da administração para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 325/2015 e nº 326/2015.

2.2.5. Deficiências nos projetos elaborados para a contratação de obras de engenharia (Concorrência nº 465/2014).

Fato

Constatou-se que o projeto elaborado pela empresa STE – Serviços Técnicos Ltda. S.A. utilizado para a contratação dos serviços de execução das obras nas Ruas Pedro Olavo Hoffmann e João Orestes Faoro apresenta deficiências conforme registrado a seguir:

a) Ausência de realização de estudos geotécnicos visando caracterizar o subleito e os materiais existentes no local de implantação das ruas.

Os projetos de pavimentação e de terraplenagem foram desenvolvidos sem que tenham sido realizados estudos geotécnicos para a caracterização do material existente no local de implantação das vias (ensaios laboratoriais, sondagens entre outros) ou seja, os referidos projetos foram elaborados considerando premissas sem a devida confirmação, em campo, das características arbitradas.

Conforme consta no projeto de pavimentação, foi assumido que o material do subleito para fins de dimensionamento da estrutura do pavimento apresenta índice de suporte de 9% (ISP=9%). Existe menção tanto no projeto de pavimentação quanto no de terraplenagem que foram realizadas sondagens e estudos, os quais subsidiaram a tomada de decisão na elaboração dos projetos quanto às características dos materiais. Em que pese tal informação, não foram localizados os dados referentes à realização de sondagens e de estudos do material (subleito, cortes e aterros) nos projetos elaborados.

Corroborar a informação de que não foram realizadas sondagens e estudos do subleito o fato de que no projeto de pavimentação consta informação transferindo para a execução da obra a verificação dos locais com índice de suporte do subleito inferior ao de projeto:

“Para os locais em que o ISC do subleito for inferior ao ISC de projeto, será necessária a sua remoção e substituição por material com ISC igual ou superior ao de projeto. Se porventura houver a ocorrência de solos expansivos (expansão > 2%) e/ou de baixo suporte (ISC ≤ 2%), no intervalo entre as sondagens, deverá ser feita a remoção e substituição por material adequado numa espessura mínima de 60 cm.”

Em resposta a questionamentos sobre como foi elaborado o projeto de terraplenagem, tendo em vista a ausência de sondagens, em especial ao que tange a definição dos volumes de material de 3ª categoria, o gestor por meio do documento intitulado de “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2018, assim se manifestou:

“Considerando que a Lei nº 8666/1993 recomenda para as obras de infraestrutura o regime de contratação por valores unitários, onde não se tem precisão quanto aos quantitativos. Os serviços quantificados são uma referência, sendo pagos os serviços efetivamente executados e medidos. Tais serviços independentemente de sondagens e ensaios realizados, sofrem alterações significativas.

Por se tratar de antigas Estradas Municipais (EM) existentes, algumas centenárias, com manutenções frequentes, cujos traçados planimétricos não sofrem grandes alterações com as

ocupações adjacentes, efetuando apenas pequenas correções de greide e alargamentos efetuando apenas correções.

Quanto ao quantitativo de material de 3ª categoria, este é baseado no conhecimento histórico de obras similares executadas no município, inspeções em campo, onde estima-se o valor deste material em 30% do material de escavação necessário para a obra.”

A manifestação do gestor de que pelo fato de o regime da contratação da obra ser por valores unitários não se teria uma precisão quanto aos quantitativos a serem executados, não prospera, haja vista que os projetos são desenvolvidos independentemente do regime de contratação das obras. Além disso, mesmo que ao final da execução do contrato sejam atestados e o pagos os serviços realmente executados, não elide o fato de que o projeto foi elaborado sem a realização de sondagens, em desacordo com as normatizações que regem a elaboração de projetos de pavimentação.

Outro ponto a ser destacado é que a realização de sondagens e de ensaios laboratoriais permite uma avaliação dos materiais existentes tanto do subleito sobre o qual será implantando o pavimento bem como dos locais em que face a necessidade do projeto serão necessários cortes e aterros. Em suma, devidamente realizadas as sondagens em espaçamentos adequados conforme preconizado nas normatizações que disciplinam a sua execução, é possível obter uma avaliação dos materiais com um nível de precisão adequado atendendo ao disposto no art. 6 da Lei nº 8666/1993, quanto a elaboração de um projeto básico: “conjunto de elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução...”

O que não é admissível do ponto de vista técnico é não realizar estudos pela simples premissa de que os serviços executados sofrem alterações significativas, independentemente de realização de sondagens e ensaios, quando na realidade a sua execução permite um conhecimento mais detalhado dos materiais, subsidiando a tomada de decisão na elaboração dos projetos e minimizando assim as alterações entre o previsto em projeto e o executado em campo.

Desta forma, caso tivessem sido realizados os referidos estudos, o projeto, ao invés de “estimar” os quantitativos de material de 3ª categoria com base em obras similares executadas pelo município (conforme informado pelo gestor) utilizaria os dados reais obtidos no local de execução da obra, minimizando e até mesmo eliminando eventuais diferenças entre o previsto e o executado.

b) Ausência de estudos de tráfego.

O projeto de pavimentação foi elaborado sem que tenham sido realizados estudos de tráfego visando avaliar o fluxo de veículos incidente nas vias no período definido de projeto (10 anos).

O método de dimensionamento utilizado pela empresa projetista para definir a estrutura de pavimento tem como premissa a utilização do número “N” que “traduz” a quantidade de veículos de carga (caminhões e ônibus) que utilizarão as vias no período de projeto em um

número equivalente de solicitações de operações do eixo simples padrão. Ou seja, quanto maior o seu valor, maior é a quantidade de veículos de carga previstos na utilização das vias.

Em que pese o fato de que existe uma grande dificuldade para se diagnosticar o fluxo de veículos em vias urbanas, o parâmetro arbitrado pelo projeto N de 5×10^6 além de não corresponder ao verificado durante a inspeção física realizada nas ruas em junho de 2018, foi utilizado sem ter sido apresentadas justificativas ou motivações para a sua adoção.

Apesar de não ter sido efetuado registro da quantidade de veículos que trafegaram pelas vias, durante a inspeção física realizada nas Ruas João Orestes Faoro e Pedro Hoffmann, na data de 13 de junho de 2018, atentou-se para a quantidade de veículos de carga que utilizaram as vias. Tal controle visual foi realizado haja vista que o número N adotado no projeto corresponde a uma quantidade expressiva de veículos de carga.

Da referida observação constatou-se a quase inexistência de fluxo de veículos de carga nas duas ruas, com exceção de linhas de ônibus que atendem os locais.

A título ilustrativo para demonstrar que o número N utilizado no projeto não condiz com a realidade do fluxo de veículos nas vias em análise, no quadro que segue é apresentado o valor do número N tabelado por tipo de via conforme preconizado pelo Método de Dimensionamento da Prefeitura Municipal de São Paulo para suas vias urbanas.

Quadro – Valores de N tabelas conforme tipo de via e fluxo de veículos

Função predominante da via	Tipo de tráfego previsto	Período projeto (anos)	Volume inicial na faixa mais carregada		Faixa para N	N característico
			Veículos leves	Caminhões ou ônibus		
Via local	Leve	10	100 a 400	4 a 20	$2,7 \times 10^4$ a $1,4 \times 10^5$	10^5
Via local e coletora secundária	Médio	10	401 a 1500	21 a 100	$1,4 \times 10^5$ a $6,8 \times 10^5$	5×10^5
Vias coletoras e estruturais	Meio Pesado	10	1501 a 5000	101 a 300	$1,4 \times 10^6$ a $3,1 \times 10^6$	2×10^6

Fonte: Elaborado com base na IP 04/2004 e IP 05/2005 da Prefeitura Municipal de São Paulo

Confrontando aos dados apresentados no quadro com a realidade identificada em campo quando da realização da inspeção física pode-se facilmente concluir que o número N arbitrado pela projetista para o dimensionamento da estrutura do pavimento é muito superior as condições de fluxo de veículos de carga existente no local, indicando que a estrutura de pavimento foi superdimensionada quanto considerada a variável fluxo de veículos.

Corroborar tal afirmativa o fato de que, conforme registrado em documento intitulado “Justificativa Técnica”, datado de 15 de julho de 2016, a estrutura de pavimento da Rua Pedro Olavo Hoffmann foi redimensionada com a utilização do número N de $8,0 \times 10^4$ parâmetro este mais condizente com a realidade identificada em campo quando da inspeção física.

Em resposta a solicitação de apresentação de justificativa técnica quanto a tomada de decisão sobre a adoção dos parâmetros utilizados pela empresa projetista para o dimensionamento do pavimento ($N=5 \times 10^6$ e $ISP=9$) a ser implantado nas ruas em questão, assim se manifestou o gestor, por meio do documento intitulado “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2017:

“Os projetos para as obras acima citadas, foram contratados e executados por empresa especializada, qualificada e com know-how, bem como seus responsáveis técnicos, sendo que os parâmetros para dimensionamento foram definidos por estes.

Por se tratar de Estradas Municipais (EM), hoje ruas, englobadas no perímetro urbano, e características no Plano Diretor do Município (PDM), como vias coletoras e/ou Rádias, estas vias possuem potencial de incremento de tráfego, inclusive de veículos pesados (incluindo transporte coletivo), associado à redução de custos com manutenção futura e transtornos aos usuários, entendemos como pertinentes os parâmetros adotados pelos projetistas.”

A manifestação do gestor não agrega informações justificando tecnicamente a adoção dos parâmetros utilizados no projeto de pavimentação, quanto ao número N e o ISP. As informações prestadas se resumem a indicar que os parâmetros foram definidos pela empresa projetista e que entendem que estes são pertinentes, sem apresentar dados/estudos que sustentem tal afirmativa.

Visando elucidar o impacto no número N na elaboração de projetos de pavimentação foi realizada uma simulação mantendo o ISP de projeto e redimensionado o pavimento conforme apresentado no quadro que segue. Para o referido estudo foram adotadas as seguintes premissas: a) manutenção do ISP de 9%; b) avaliação dos preços e quantitativos somente dos serviços de execução de brita graduada (BG) e de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), c) utilização dos valores contratados dos serviços e d) adoção da espessura de 4 cm de CBUQ para os valores de Ns com indicação de utilização de tratamentos superficiais.

Quadro – Avaliação do impacto financeiro com a redução do número N

Nº N	Tipo de revestimento (*)	Espessura de pavimento necessária (*)	Estrutura de pavimento projetada/adotada		Preço total para a execução dos serviços de BG e CBUQ (R\$)		Total dos serviços de execução da BG e do CBUQ (R\$)
			BG (cm)	CBUQ (cm)	Rua Pedro Olavo Hoffmann	Rua João Orestes Faoro	
5x10 ⁶	CBUQ 7,5 cm	44	30 (**)	7 (**)	1.896.361,88	847.667,84	2.744.029,72
1x10 ⁶	CBUQ 5 cm	42	32	5	1.613.708,20	739.452,30	2.353.160,50
5x10 ⁵	Tratamentos superficiais	41	33	4	1.492.014,20	684.175,52	2.176.189,72
1x10 ⁵	Tratamentos superficiais	37	29	4	1.379.911,28	632.069,50	2.011.980,78

(*) Espessura mínima de revestimento asfáltico e de pavimento conforme preconizado no Método de Dimensionamento de Pavimentos Flexíveis do extinto DNER (1981).

(**) Estrutura de pavimento conforme projeto elaborado pela empresa STE – Serviços Técnicos Ltda. S.A

Considerando a diferença de valor dos serviços entre o projetado (N=5x10⁶) e o valor de N=1x10⁵ (valor próximo ao utilizado no redimensionamento da estrutura do pavimento da Rua Pedro Olavo Hoffmann) e adotado a largura de plataforma de pavimentação de 10 m obtém-se que poderiam ser executados aproximadamente 1000 metros a mais de pavimento. Ou seja, ante o exposto, seria possível executar aproximadamente uma extensão 25 % maior de pavimento (base de brita graduada, CBUQ, pintura de ligação e imprimação) considerando a extensão de pavimento executada (aproximadamente 4.000 metros).

c) Incompletude no cadastro de edificações existentes na região de implantação da Rua Pedro Olavo Hoffmann.

O projeto desenvolvido para a Rua Pedro Olavo Hoffmann, pela empresa STE – Serviços Técnicos de Engenharia Ltda., no trecho compreendido entre as estacas 1+700 a 2+100, previa a execução de cortes nos taludes à esquerda para o alargamento da pista existente. Ocorre que se executados como projetados, os referidos cortes atingiriam edificações existentes no local, as quais não se encontravam devidamente cadastradas no projeto elaborado.

Decorrente da referida situação, em que o projeto não atentou quanto a existência de edificações no alargamento proposto e pela inviabilidade financeira de remoção das edificações, foi adotada solução de alargando da plataforma de terraplenagem para o lado direito com a utilização de pedra jogada. Apesar de não ter sido possível avaliar o impacto financeiro decorrente de tal alteração no projeto, do ponto de vista técnico, a solução adotada de alargamento da plataforma de terraplenagem reduziu o raio de curvatura do segmento, acentuando a curva inicialmente projetada com consequente impacto na segurança e conforto do usuário da via.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 758/2018, de 13 de setembro de 2018, Secretaria Municipal do Planejamento do Município de Caxias do Sul/RS, se manifestou nos seguintes termos:

“a) Ausência de realização de estudos geotécnicos visando caracterizar o subleito e os materiais existentes no local de implantação das ruas.

Conforme informado anteriormente, as hoje ruas João Orestes Faoro (antiga EM 51) e Pedro Olavo Hoffmann (antiga EM 96) eram antigas Estradas Municipais (EM), conforme mapa rodoviário do Município (anexo 03), com manutenções frequentes, cujos traçados planialtimétricos não sofreram grandes alterações com as ocupações adjacentes, efetuando apenas pequenas correções de greides e alargamentos.

Os projetos básicos de engenharia adotaram, para a caracterização do material do subleito para fins de dimensionamento da estrutura do pavimento, como parâmetro o índice de suporte igual a 9% (conforme consta às páginas 59 e 194 do projeto básico de engenharia), e estes projetos foram encaminhados ao órgão financiador, e não houve óbice quanto a adoção deste parâmetro de projeto, tão pouco pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

b) Ausência de estudo de tráfego.

As ruas João Orestes Faoro e Pedro Olavo Hoffmann, conforme informado anteriormente, eram antigas Estradas Municipais (EM), hoje englobadas no perímetro urbano, e caracterizadas no Plano Diretor do Município (PDM), como vias coletoras e/ou Radiais, estas vias possuem potencial de incremento de tráfego, inclusive de veículos pesados (incluindo transporte coletivo), associado à redução de custos com manutenção futura e transtornos aos usuários, entendemos como pertinentes os parâmetros adotados pelos projetistas.

Estas ruas antes de serem pavimentadas com C.B.U.Q., não possuíam uma estrutura condizente (pavimentação, largura de via, iluminação pública, entre outras) com as suas caracterizações no Plano Diretor Municipal (PDM), de 2007, eram apenas utilizadas por moradores adjacentes. No entanto, são vias de extrema importância ao sistema viário do Município, constando no PDM de 2007, considerada como via de grande potencial indutor

de desenvolvimento na Secretaria de Planejamento. A rua Pedro Olavo Hoffmann faz a ligação da rodovia federal BR-116 à região sul da cidade, com um potencial de crescimento, e a rua João Orestes Faoro, liga a mesma rodovia federal à região leste da cidade.

Visto que estas vias tinham basicamente trânsito local e linha de transporte coletivo, uma contagem de tráfego para a caracterização e o dimensionamento da via poderia levar a resultados de subdimensionamento de sua estrutura para o nível de expectativa de incremento de tráfego e à sua hierarquia de via coletora, os projetos básicos de engenharia adotaram, para a caracterização do número N para fins de dimensionamento da estrutura do pavimento, como parâmetro o valor de $5,0 \times 10^6$ (conforme consta às páginas 59 e 194 do projeto básico de engenharia), e estes projetos foram encaminhados ao órgão financiador, e não houve óbice quanto a adoção deste parâmetro de projeto, tão pouco pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

c) Incompletude no cadastro de edificações existentes na região de implantação da Rua Pedro Olavo Hoffmann.

No trecho compreendido entre as estacas 1+700 à 2+ 100, estava previsto no projeto básico elaborado pela STE - Serviços Técnicos de Engenharia SA, empresa contratada pelo Município responsável pelos projetos básicos da referida obra, corte nos taludes à esquerda no sentido do estaqueamento, porém, inviabilizou-se financeiramente devido à presença de diversas edificações que seriam atingidas pelo alargamento projetado. A solução adotada para este alargamento viário foi a de aterrar à direita no sentido do estaqueamento, na técnica de engenharia denominada enrocamento com pedra jogada, formando uma contenção para o alargamento da plataforma de terraplenagem da radial, atendendo a largura inicial prevista para esta via, que é de 8,00m de pista de rolamento e mais passeio.”

Análise do Controle Interno

Quanto às manifestações da unidade examinada cabem os seguintes registros:

a) quanto à ausência de estudos geotécnicos visando caracterizar o subleito e os materiais existentes no local de implantação da obra, a unidade limitou-se a informar que o projeto, tal qual foi apresentado, não foi questionado pelo agente financiador e nem pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, sem, no entanto, justificar a ausência de estudos geotécnicos para a realização do projeto. A realização de ensaios laboratoriais, sondagens, dentre outros procedimentos, permite um conhecimento mais detalhado dos materiais existentes sob o qual o pavimento será construído, permitindo a concepção de um projeto básico com menor nível de incerteza, tal como é definido pela lei 8666/1993, em seu art. 6º, IX;

b) quanto à ausência de estudos de tráfego, a unidade manifestou considerar pertinente os parâmetros de projeto adotados, sem, no entanto, demonstrar tecnicamente seu entendimento, salientando, novamente, a não observação do agente financiador e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, quanto à inadequação do número de projeto $N = 5 \times 10^6$, sendo “N” a quantidade de veículos de carga (caminhões e ônibus) que utilizarão a via no período de projeto em um número equivalente de solicitações de operações do eixo simples padrão. Entretanto, conforme quadro constante do presente apontamento, é demonstrado que o

superdimensionamento do número N e consequentemente do pavimento, além de desnecessário, é antieconômico.

c) quanto à incompletude no cadastro de edificações existentes na região de implantação da Rua Pedro Olavo Hoffmann, a unidade examinada corroborou o apontamento da equipe de fiscalização, no que se refere à falha que não considerou edificações existentes, impossibilitando, assim, à execução de cortes nos taludes à esquerda para o alargamento da pista, conforme projeto original, obrigando, desta forma, a realização do procedimento, no lado direito da via, com a utilização de pedra jogada, o que, além do impacto financeiro, que não foi viável aferir, causou a redução do raio de curvatura do segmento, impactando a segurança e o conforto dos usuários da via.

2.2.6. Utilização de unidade genérica nos orçamentos para a contratação das obras nas Ruas Pedro Hoffmann e João Orestes referente ao item de serviço para elaboração do "projeto executivo de engenharia" pela empresa contratada.

Fato

Constatou-se que nas planilhas de orçamento (anexo V Edital da Concorrência nº 465/2014), referentes a execução dos serviços nas Ruas João Orestes Faoro (item 1) e Pedro Olavo Hoffmann (item 2) foi utilizada a indicação de percentual do total do orçamento para a precificação da execução do Projeto Executivo de Engenharia em substituição a composição de custos unitários com a definição do pessoal técnico e dos serviços necessários para a sua elaboração, conforme apresentada no quadro a seguir.

Quadro – Preços unitários orçados para o item de serviço “projeto executivo de engenharia”

Item	Descrição dos serviços	Quant.	Un.	Preço Unitário (R\$)	Preço total (R\$)
1	Projeto executivo de engenharia	1,50	%	2.455.396,80	36.830,95
2	Projeto executivo de engenharia	1,50	%	6.499.938,58	97.499,08

Fonte: Elaborado com base no anexo V do Edital da Concorrência nº 465/2014.

Tal situação está em desacordo com o disposto na Súmula TCU nº 258/2010 que dispõem que nos orçamentos elaborados para certames licitatórios não devem ser utilizadas unidades genéricas para a definição de itens de serviço conforme transcrito a seguir:

“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 758/2018, de 13 de setembro de 2018, Secretaria Municipal do Planejamento do Município de Caxias do Sul/RS, se manifestou nos seguintes termos:

“As obras de pavimentação asfálticas das ruas Pedro Olavo Hoffmann e João Orestes Faoro fazem parte de financiamento federal com recursos do FGTS, dentro do Programa de Aceleração do Crescimento, fase 02 (PAC 2).

As propostas para financiamento as quais o Município foi contemplado, foram baseadas no Manual para Apresentação de Propostas do Programa PAC 2, Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas (em anexo 02), onde no item das diretrizes gerais para elaboração de projetos, em especial o item 9.1.j diz:

"Poderão ser financiados projetos executivos para o empreendimento, desde que incluídos no escopo da proposta de implementação, limitados a 1,5% (um e meio por cento) do valor do investimento".

Tendo como base o parâmetro acima descrito, as propostas foram encaminhadas ao órgão financiador, e o mesmo mantido no orçamento base do processo licitatórios das obras citadas, visto que as obras eram por preço máximo, assim pensava-se em obter um melhor resultado no valor ofertados ao Município.”

Análise do Controle Interno

O fato do Manual para Apresentação de Propostas do Programa PAC-2 – Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas limitar em até 1,5% do valor do investimento que pode ser financiado para elaboração de projetos executivos não dispensa que a orçamentação do item seja realizada de forma adequada, ou seja, apresentada com unidades comumente adotadas para o serviço em tela, assim como a sua composição de custos, de forma a atender a súmula TCU nº 258/2010.

3. Conclusão

Com base na extensão dos exames realizados no objeto do Contrato de Financiamento nº 399.568-86/14 verificou-se que:

- a) as obras contratadas com recursos do contrato encontravam-se devidamente executadas e finalizadas;
- b) não foi identificado atesto e pagamento de serviços em desacordo com o constante na medição final dos contratos nº 325/2015 e nº 326/2015;
- c) a amostra dos custos/preços verificada não indicou a ocorrência de sobrepreço quando avaliados os itens de serviços de forma conjunta.

As inconformidades verificadas na gestão dos recursos repassados ao município de Caxias do Sul/RS por meio do Contrato de Financiamento nº 399.568-86/14 foram as seguintes:

- a) Exigência no edital da Concorrência nº 465/2014 de que o detentor dos atestados de capacidade técnico-profissional pertença ao quadro permanente da empresa.

b) Ausência de motivação para a vedação da participação de consórcios na Concorrência nº 465/2014.

c) Ausência de designação formal de representante da administração para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 325/2015 e nº 326/2015.

d) Deficiências nos projetos elaborados para a contratação de obras de engenharia (Concorrência nº 465/2014).

d) Utilização de unidade genérica nos orçamentos para a contratação das obras nas Rua Pedro Hoffmann e João Orestes referente ao item de serviço para elaboração do "projeto executivo de engenharia" pela empresa contratada.

Ordem de Serviço: 201801030

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 10.583.000,00

1. Introdução

O presente Relatório contempla os registros decorrentes de ação de controle que visou avaliar a execução do Contrato de Financiamento nº 399.565-54/14, celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o município de Caxias do Sul/RS, com objeto de empréstimo no valor de R\$ 10.583.000,00, sob a forma de financiamento concedido pela Caixa Econômica Federal, lastreados em recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), repassados pelo Agente Operador à Caixa, nas condições estabelecidas no Programa Pró-Transporte.

Os trabalhos foram desenvolvidos pela Controladoria regional da União no Rio Grande do Sul, em estrita observância à normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal.

As seguintes questões de auditoria foram formuladas para o desenvolvimento dos trabalhos de avaliação da execução do Contrato de Financiamento.

- a) Houve direcionamento das licitações?
- b) Houve sobrepreço nas planilhas contratuais?
- c) Houve superfaturamento na execução dos contratos?
- d) Há atrasos nas obras que possam afetar os custos das mesmas?

Para a realização dos trabalhos foram empreendidas as seguintes ações:

- Solicitação de informações e documentos ao Município de Caxias do Sul/RS.
- Solicitação de documentação a Caixa Econômica Federal relacionados à formalização e acompanhamento de Engenharia da execução do Contrato de Financiamento nº 399.565-54/14.
- Consulta aos sistemas informatizados do Governo Federal.
- Inspeção física dos objetos contratados e das centrais de produção do material britado e de massa asfáltica.

O escopo dos exames realizados compreendeu: i) avaliação da situação atual das obras executadas com recursos do Contrato de Financiamento; ii) avaliação dos custos e preços orçados; iii) inspeção física das obras executadas no Lote 4 da Radial Sudoeste e em execução no Lote 2 da mesma via; iv) avaliação dos procedimentos licitatórios realizados com recursos do Contrato de Financiamento (Concorrência nº 223/2016 e Tomada de Preços nº 473/2014); e v) avaliação de elementos ligados à elaboração dos projetos de pavimentação e terraplenagem.

Os exames foram realizados na sede do Município de Caxias do Sul/RS, no período de 11 a 14 de junho de 2018. A inspeção física das obras foi efetuada no dia 13 de junho de 2018.

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. Informações gerais.

Fato

Trata-se da fiscalização do Contrato de Financiamento (Programa Pró-Transporte) nº 399.565-54/14, assinado em 20 de fevereiro de 2014, pelo Município de Caxias do Sul/RS, como tomador, e a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente financeiro.

O objeto do referido instrumento é o empréstimo no valor de R\$ 10.583.000,00 sob a forma de financiamento concedido pela Caixa Econômica Federal (CEF), lastreado em recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), repassados pelo Agente Operador à Caixa, nas condições estabelecidas no Programa Pró-Transporte e no contrato de financiamento. As obras referem-se à implantação da Radial Sudoeste a ser executada em 4 lotes.

O valor pactuado para a execução das obras de melhorias na mobilidade urbana prevê além do valor do empréstimo, a contrapartida de R\$ 557.000,00 a ser aportada pelo município, totalizando o valor global de investimento de R\$ 11.140.000,00.

A liberação dos valores pela Caixa ficou acordada inicialmente para ser realizada em um período de 24 meses iniciando em março de 2014 e terminando em fevereiro de 2016.

Posteriormente por meio de reprogramações do Contrato de Financiamento (Carta Reversal nº 003/2015, de 05 de março de 2015; e nº 074/2017, de 17 de julho de 2017), o período de desembolso foi aumentado para 56 meses, compreendendo o período de maio de 2015 a dezembro de 2019.

Conforme justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal constante no Ofício nº 031/2017, de 10 de julho de 2017, a seguir transcrita, a solicitação da reprogramação do

desembolso decorreu da redução da disponibilidade de contrapartida do município e de que o projeto e orçamento de dois dos quatro lotes previstos para a execução das obras com recursos do contrato encontravam-se em fase de revisão e atualização.

“Com o cenário econômico nacional desfavorável, o município de Caxias do Sul passou por dificuldades financeiras neste primeiro semestre de 2017, e foi necessário a reestruturação do orçamento para a realização de obras, e em especial, as obras com financiamento federal. Visto a necessidade de aporte de contrapartidas para tais obras.

Como informado anteriormente, a execução de obra de infraestrutura da Radial Sudoeste foi fragmentada em 4 (quatro) lotes, sendo que o lote 4 (quatro) está concluído e o lote 2 (dois em execução). Os demais lotes 1 (um) e 3 (três) passam por revisão de projetos e adequação de orçamentos para serem encaminhados para licitação.”

A contratação da execução dos serviços de melhoria na mobilidade urbana com recursos do Contrato de Financiamento, para os lotes 2 e 4, foi realizada pelo município de Caxias do Sul/RS por meio da Concorrência nº 223/2016 e da Tomada de Preços nº 473/2014.

A única empresa participante dos dois certames licitatórios foi a CSA – Comercial Serrana de Asfalto Ltda. (CNPJ nº 07.375.545/0001-21), a qual foi habilitada e apresentou as seguintes propostas de preço para execução dos serviços licitados.

Quadro – Certames e valores das propostas de preço

Certame	Descrição do objeto	Valor proposta (R\$)	Valor contratado (R\$)
Tomada de Preços nº 473/2014	Execução de obra de infraestrutura, incluindo serviços preliminares, terraplenagem, drenagem, pavimentação, sinalização, obras complementares e instalações elétricas da Radial Sudoeste – Lote 4	R\$ 718.361,87	R\$ 711.524,33 (*)
Concorrência nº 223/2016	Execução de obra de infraestrutura, incluindo serviços preliminares e de topografia, terraplenagem, drenagem, pavimentação, sinalização viária, obras complementares e e obras de artes especiais – Lote 2	3.447.127,81	3.447.127,82

Fonte: Documentos intitulados “Julgamento de proposta da Concorrência nº 223/2016” datada de 23 de novembro de 2016 e “Julgamento da Tomada de Preços nº 473/2014” de 11 de fevereiro de 2015.

(*) valor alterado por solicitação da CEF.

A homologação e adjudicação da proposta vencedora do certame licitatório Tomada de Preços nº 473/2014 ocorreu na data de 11 de fevereiro de 2015 e da proposta vencedora da Concorrência nº 223/2016 na data de 23 de novembro de 2016.

O resultado dos procedimentos licitatórios culminou na assinatura dos contratos nº 327/2015 e nº 1637/2016, nas datas de 04 de março de 2015, e de 08 de dezembro de 2016, respectivamente, tendo como contratada a empresa CSA – Comercial Serrana de Asfalto Ltda. (CNPJ nº 07.375.545/0001-21) para ambos os contratos.

O prazo definido inicialmente para a conclusão dos trabalhos do contrato nº 327/2015 era de 240 dias a partir da ordem de início da execução dos serviços, ou seja, 26 de março de 2015. Após aditivos, o prazo de execução do contrato foi dilatado, sendo que o recebimento

definitivo da obra ocorreu na data de 03 de maio de 2016. O valor executado do contrato após aditivos de inclusão e supressão de itens foi de R\$ 768.330,58.

Considerando o prazo inicialmente previsto no cronograma licitado, a execução das obras do contrato nº 327/2015 ocorreu em prazo superior ao estabelecido quando da realização do procedimento licitatório.

O contrato nº 1637/2016 teve sua ordem de início expedida na data de 19 de dezembro de 2016 com previsão para término em 11 de junho de 2018. Entretanto, conforme identificado durante a inspeção física realizada no dia 13 de junho de 2018, a obra encontra-se atrasada, estando em trâmite a formalização de aditivo de prazo contratual.

2.2.2. Realização de procedimentos licitatórios com exigências de qualificação técnica que podem ter causado restrições à competitividade.

Fato

Em análise aos autos dos processos, concernentes à Tomada de Preço nº 473/2014 e a Concorrência nº 223/2016 que tiveram por objeto a contratação de empresa para a realização das obras do Lote 4 e Lote 2 da Radial Sudoeste, respectivamente, foram identificadas as impropriedades relacionadas a seguir no que tange as exigências de qualificação técnica como condição para a habilitação dos licitantes.

a) Exigência de comprovação de que o detentor de atestado técnico pertença ao quadro permanente da licitante na data prevista para entrega da proposta.

Consta no subitem 3.2 Qualificação Técnica “III” do edital da Tomada de Preço nº 473/2013 a exigência de que os profissionais detentores de atestados técnicos pertençam ao quadro permanente da empresa licitante, sem permitir para tais fins, que os profissionais sejam vinculados à licitante por meio de contrato de prestação de serviço.

Segundo jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante na data de apresentação da proposta é excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame.

Conforme reiteradas decisões do TCU nos, Acórdãos nº 73/2010, nº 1710/2009, nº 103/2009, nº 600/2011 e nº 1762/2010, todos do plenário, pode-se asseverar que é irregular a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, sendo suficiente a comprovação da disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil.

Questionada acerca da referida exigência, Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS por meio do documento intitulado “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS, datado de 03 de julho de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

“A lei exigiu que o profissional integre os “quadros permanentes” expressão que não foi objeto de definição. Deve-se reputar que o quadro permanente de uma empresa consiste no conjunto de pessoas vinculadas a ela com cunho de permanência, sem natureza eventual ou

precária. Tem-se, entendido que isso se passa nos casos de vínculos trabalhistas ou societário. O profissional que é empregado de uma empresa faz parte de seus quadros permanentes.

Naquela ocasião conforme exposto possuía esse entendimento, contudo o posicionamento do Município foi modificado e nos processos licitatórios posteriores abriu-se a possibilidade de comprovação de disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços.”

A manifestação do gestor demonstra que o posicionamento do Município foi modificado passando a ser aceita a comprovação de disponibilidade do profissional mediante contrato de prestação de serviços, consoante a jurisprudência do TCU, o que foi comprovado em análise ao edital da Concorrência nº 223/2016.

b) Exigência de comprovação em um único atestado técnico-profissional dos itens de serviços de maior relevância.

O edital da Concorrência nº 223/2016 no seu subitem 3.5 “II” “a” registra que somente serão consideradas aptas para participarem do certame as empresas que comprovarem em um único atestado técnico profissional os itens de serviço considerados como de maior relevância, quais sejam, revestimento asfáltico em CBUQ, base de brita graduada e execução de obras de arte especial.

Apesar de a exigência de comprovação da capacidade técnico-profissional encontrar respaldo no art. 30 da Lei nº 8.666/1993 não foi identificada na documentação disponibilizada relativa ao certame licitatório registro de justificativa que demonstre a necessidade de que a comprovação da qualificação técnica deva ser efetuada por um único atestado.

A inclusão de tal exigência editalícia, fixando em um único atestado a comprovação de capacidade técnico-profissional, exclui do processo empresas cujos profissionais sejam detentores de atestados com a realização dos referidos serviços em contratos diferentes. Em tese, o profissional que já tiver participado da execução de serviços de construção de uma determinada obra de arte em um contrato, e serviços de pavimentação asfáltica (brita graduada e CBUQ) em um outro contrato está apto tanto quanto aquele que apresentar em um único atestado a sua experiência, haja vista que os referidos serviços são independentes. Pode-se executar obras de arte sem serviços de pavimentação (CBUQ e brita graduada) e da mesma forma serviços de pavimentação sem a execução de obras de arte. Considerando tal aspecto pode-se asseverar que a comprovação de que o profissional participou da execução dos serviços considerados como relevantes com atestados distintos é suficiente para comprovar a sua aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível com as características do objeto da licitação.

Questionado sobre a inclusão da referida exigência no edital, o gestor por meio do documento intitulado “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2018, informou o que segue:

“A exigência se deu em virtude da obra da Radial Sudoeste-Lote 2, pois esta possui uma obra de arte com elementos protendidos”.

Em análise à manifestação do gestor não se vislumbra a apresentação de argumentos que justifiquem a necessidade de que itens de serviços relacionados à pavimentação necessitem constar no mesmo atestado de execução de obra de arte.

Além disso, caso a justificativa informada pelo gestor, de que a exigência se deu pois pretendia-se avaliar a capacidade técnico-profissional na execução de obras de arte com elementos protendidos, fosse o critério utilizado para avaliar o atestado apresentado pela única empresa participante do certame, resultaria que este deveria ser desconsiderado, haja vista que com base nas informações constantes no referido documento não é possível identificar que a obra de arte executada apresentava elementos protendidos, devendo, portanto, a empresa ser inabilitada no certame.

c) Exigência de apresentação de declarações de a empresa possuir Carta Blaster de 1ª Categoria e que em caso vencedora do certame apresentará o CR – Certificado de Registro junto ao Ministério da Defesa – Exército expedido em seu nome.

O Edital do certame Concorrência nº 223/2016 exigiu no subitem 3.5 “VII” e “IX” o que segue:

- a) Declaração, sob as penas da lei, assinada por representante legal da empresa de possuir Carta Blaster de 1ª Categoria.
- b) Declaração, sob as penas da lei, assinada por representante legal da empresa, de que caso vencedora apresentará nos prazos definidos o CR – Certificado de Registro junto ao Ministério da Defesa – Exército expedido em seu nome.

O fato configura infringência ao disposto no art. 30, inciso I, pelo fato de que não foi identificado nas documentações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal justificativa técnica definindo que as referidas declarações são necessárias para garantir o cumprimento do objeto da licitação e principalmente porque o edital não definiu item de serviço que tenha necessidade de desmonte de rocha como parcela de relevância técnica e econômica da obra, não ficando caracterizada a real necessidade de que as participantes do certame declararem no momento definido no edital que possuem os referidos documentos e que estes são essenciais para garantir a execução da obra objeto do contrato.

Questionado sobre a inclusão da exigência da referida exigência no edital, o gestor por meio do documento intitulado “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2018, informou o que segue:

“Ao delimitar o objeto a ser contratado, cabe à Administração prever as exigências técnicas mínimas necessárias a sua execução e fixá-las no ato convocatório da licitação, tendo em mente possibilitar a participação do maior número de interessado, a fim de privilegiar a maior competitividade do certame e viabilizar a seleção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

Dessa feita o Município optou em solicitar a comprovação de atendimento a estes requisitos de habilitação mediante a apresentação de declaração formal de disponibilidade sem ser necessário relação nominal dos integrantes ou qualquer outra espécie de comprovação, a qual será exigida após a adjudicação, como condição contratual.

É o que se extrai da redação do art. 30 da Lei nº 8.666 que dispõe:

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

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

Complementarmente, transcrevemos as lições de Jessé Torre Pereira Júnior, que defende:

“Se o ato convocatório houver de formular exigência respeitante a instalações, equipamentos e pessoal especializado ainda na fase de habilitação preliminar, o habilitante está autorizado a satisfazê-la por meio de declaração formal de que dispõe dos itens exigidos, em condições de atender ao objeto da licitação; instruirá a declaração com rol que os discrimine.”

Dessa forma, o Município solicitou por meio de declaração os requisitos citados com comprovação posterior somente da licitante vencedora, por entender que seria uma antecipação de gastos desnecessários, se solicitasse antes, resultando em um número menor de interessados nas licitações.

Assim, justifica-se tecnicamente as referidas exigências:

- Carta-Blaster: A exigência foi em virtude de que as Estradas Municipais dentre o volume de solo apresenta 30% de material de 3ª categoria, necessitando assim o seu desmonte com uso de explosivos. Cabe destacar que a preocupação com a utilização de explosivos em atividades de mineração é aspecto preocupante das autoridades brasileiras e que devem ser executados por profissionais devidamente qualificados por formação específica. Por isso e, visando resguardar as atividades de maior segurança possível, devem ser buscados profissionais devidamente credenciados para a execução destas atividades.

CR – Certificado de Registro junto ao Ministério da Defesa. Documento hábil que autoriza as pessoas físicas ou jurídicas à utilização industrial, armazenamento, comércio, exportação, importação, transporte, manutenção, recuperação e manuseio de produtos controlados pelo Exército conforme o Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados.”

Entendem-se como pertinentes as questões levantadas pelo gestor quanto à segurança na execução de serviços que envolvam desmonte de material de 3ª categoria com a utilização de explosivos, ainda mais por se tratar de emprego em área localizada em meio urbano. Mas independente da questão relativa a segurança, adentrando nas questões legais tecem-se os seguintes comentários sobre a argumentação trazida:

a) Apesar de o edital exigir a apresentação da Carta Blaster de 1ª Categoria e do CR-Certificado de Registro somente após a adjudicação do procedimento licitatório, vincula tais documentos a empresa vencedora do certame, ou seja obrigatoriamente a empresa contratada terá que ter o Certificado de Registro e um “profissional” com Carteira Blaster 1ª Categoria, pois o edital especifica que o profissional deverá ser empregado da empresa contratada, não podendo ser contratado por meio de um contrato de prestação de serviços.

b) Embora o edital do procedimento licitatório discipline que a execução dos serviços de desmonte de material com uso de explosivos não possa ser subcontratado, considerando a atual situação em que cada vez mais o mercado tem-se utilizado de empresas especializadas nestes serviços frente as questões de segurança relativas a guarda, manuseio e operacionalização dos explosivos, em especial quanto a utilização de explosivos líquidos, parece conflitante o edital não permitir tal prática e restringir obrigatoriamente a empresa contratada a execução do referido serviço.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“a) Exigência de comprovação de que o detentor do atestado técnico pertença ao quadro permanente da licitante na data prevista para entrega da proposta.

“Quanto à capacitação técnico-profissional, o art. 30, §1º, I da LLC dispõe expressamente a possibilidade de exigir a "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".

O dispositivo legal possui como objetivo garantir que os profissionais indicados possam desempenhar suas funções e assegurar a execução do objeto licitado.

Para a Administração Pública, o fundamental é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião da execução do futuro contrato.

Assim, o objetivo da referida exigência é de verificar a comprovação pela licitante de que dispõe, para a execução da obra ou serviço, de profissional especializado e com experiência anterior comprovada em objetos de características assemelhadas ao do que está sendo licitado. Além disso, buscar a segurança na contratação. Caso contrário, se não se exigisse que o detentor dos atestados de capacidade será o responsável técnico durante a execução do objeto licitado, o qual comprovou ter capacidade para tal, que garantias o Município teria que a empresa não colocaria outro profissional sem a devida capacidade necessária, podendo causar prejuízos na contratação.

Cabe destacar que essa exigência não é restritiva, pois está prevista que, em casos de força maior e mediante prévia concordância do Município, satisfeitas todas as exigências do presente edital, poderão ser substituídos os membros da equipe técnica”

b) Exigência de comprovação em um único atestado técnico-profissional dos itens de serviços de maior relevância.

A resposta é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento - SEPLAN.

c) Exigência de apresentação de declarações de a empresa possuir Carta Blaster de 1ª Categoria e que em caso vencedora do certame apresentará o CR – Certificado de Registro junto ao Ministério da Defesa – Exército expedido em seu nome.

Por se tratar de exigências técnicas a justificativa dos requisitos solicitados é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento - SEPLAN. Contudo, informa-se que os requisitos elencados acima foram revisados pelo Município, com o objetivo de se adequar as orientações dos órgãos de controle.”

Análise do Controle Interno

A unidade examinada entendeu que a exigência de que o detentor dos atestados de capacidade técnico-profissional pertença ao quadro permanente da empresa não é restritiva. Entretanto tal entendimento vai de encontro à jurisprudência do Tribunal de Contas da União que considera a prática excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados em certames licitatórios.

Ademais, em manifestação anterior, por meio do documento intitulado “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, de 03 de julho de 2018, a unidade examinada informou estar permitindo, nos processos licitatórios, que o detentor dos atestados de capacidade técnico-operacional possuam apenas contrato de prestação de serviços com as empresas licitantes, fato que foi comprovado em análise ao edital de Concorrência 223/2016.

Não foi localizada, na documentação fornecida pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, manifestação quanto aos itens b e c do presente apontamento, por parte da Secretaria Municipal de Planejamento, conforme conteúdo do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018.

2.2.3. Ausência de motivação para a vedação da participação de consórcios de empresas nos procedimentos licitatórios.

Fato

A Concorrência nº 223/2016 e a Tomada de Preços nº 473/2014 vedaram a participação de consórcios de empresas para a execução dos seus objetos, quais sejam, obras do Lote 2 e Lote 4 da Radial Sudoeste, respectivamente, no município de Caxias do Sul/RS. Tal vedação encontra-se inserida no subitem 4.10 do edital da Tomada de Preços nº 473/2014. Por sua vez para a Concorrência nº 223/2016 a referida vedação foi registrada em resposta a questionamento de empresa interessada em participar do certame.

Apesar de a Lei nº 8.666/93 não tratar como impropriedade/irregularidade a vedação à participação de empresas em consórcio, as reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 1196/2011 – 2ª Câmara, nº 3.654/2012 – 2ª Câmara, nº 1305/2013 – Plenário, nº 2447/2014, – Plenário e nº 2303/2015 – Plenário), salientam que tal decisão deve ser devidamente motivada, pois enseja, via de regra, restrição à competitividade.

Tendo em vista que nos autos dos processos concernentes aos dois procedimentos licitatórios não foram localizadas motivações justificando a inserção da referida restrição, solicitou-se à Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS apresentação de justificativa.

Em resposta por meio de documento intitulado de “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2017, assim se manifestou o gestor:

“A participação de empresas em consórcios é viável para a Administração quando o objeto do certame for de grande complexidade e grande vulto, visto que proporciona a ampliação da competitividade com a conjugação de esforços das empresas consorciadas além de possibilitar a redução de custos e facilitar o gerenciamento em relação à administração de responsabilidades.

Contudo segundo a jurisprudência do TCU, a admissão ou não de consórcios de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-lo sempre sob justificativa fundamentada.

Assim, opção da administração fundamentou-se no entendimento de que o objeto da licitação não apresenta complexidade que demande a participação de empresas com diversas expertises que, por meio da união de seus esforços, possam oferecer adequadamente o serviço licitado. O objeto em questão é simples, referindo-se a execução de serviços de infraestrutura, não havendo grandes obras a serem realizadas, nem especialidade tecnológica e expertise técnica requeridas que justifiquem a necessidade de dividir o serviço entre duas ou mais empresas em consórcio.”

Apesar de o gestor ter demonstrado em resposta ao questionamento a adequabilidade de sua decisão quanto à não participação de consórcio mantém-se o ponto tendo em vista que nos autos dos certames em questão não foram localizados documentos fundamentando tal restrição, contrariando a jurisprudência do TCU que estabelece que quando previsto em edital, a restrição de participação de consórcios em certames, deverá ser devidamente motivada.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“A vedação de participação de empresas em consórcio se deu conforme justificativa exarada na prestação de informações referentes à SF nº 201801029/03/CGURS. Contudo, conforme observado, naquele momento, havia a decisão pela vedação de participação de consórcio mas sem a existência da fundamentação que a suportasse no corpo do processo administrativo. É importante salientar que, atualmente, o Município está adotando as deliberações do Tribunal de Contas da União, com relação a necessidade de que a escolha da Administração, de permitir ou vedar a participação de empresas sob a forma de consórcio nas licitações, seja devidamente justificada nos autos dos processos licitatórios. Além disso, cabe destaque que a permissão, pela Administração, de participação de empresas em consórcios não representa, por si só, garantia de ampliação de competitividade, ao contrário, pode acarretar, em muitos casos, efeitos danosos à concorrência, podendo até restringir a concorrência, pois as empresas consorciadas deixariam de competir entre si e ainda não dariam condições de participação a outras empresas levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.

Faz-se necessário citar o pensamento de Jessé Torres Pereira Júnior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:

Averbe-se a orientação do Tribunal de Contas da União

"Representação. Licitação. Parcelamento do Objeto. Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. A aceitação de consórcios na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante. A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei nº 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso. Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra, a Administração, com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parcelados. Ademais a participação de consórcios em torneios licitatórios não garante aumento de competitividade, consoante arestos do relatório e voto que impulsionaram o Acórdão nº 2.813/2004-1ª Câmara, que reproduz "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito da discricionariedade da Administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (...) vemos que é praticamente comum a não-aceitação de consórcios (...) (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública", 7,ª edição. Ed.Renovar. 2007 Páginas 442 a 443)."

Análise do Controle Interno

A unidade examinada se manifestou no sentido de que passou a adotar as deliberações do Tribunal de Contas da União no que tange a motivar as possíveis vedações de participações de consórcios em futuros processos licitatórios. Sendo assim, demonstrou que o apontamento do controle interno está adequado.

2.2.4. Contratação de empresa para a execução de obra com base em projeto deficiente.

Fato

Constatou-se que o projeto básico elaborado pela empresa STE – Serviços Técnicos Ltda. S.A. utilizado para a contratação dos serviços de execução do Lote 2 da Radial Sudoeste (Concorrência nº 223/2016) apresenta deficiências conforme detalhado a seguir:

a) Ausência de realização de estudos geotécnicos visando caracterizar o subleito e os materiais existentes no local de implantação da radial.

Os projetos de pavimentação e de terraplenagem foram desenvolvidos sem que tenham sido realizados estudos geotécnicos para a caracterização do material existente no local de implantação da via (ensaios laboratoriais, sondagens entre outros) ou seja, os referidos

projetos foram elaborados considerando premissas sem a devida confirmação, em campo, das características arbitradas.

Conforme consta no projeto de pavimentação foi assumido que o material do subleito para fins de dimensionamento da estrutura do pavimento apresenta índice de suporte de 9% (ISP=9%). Existe menção tanto no projeto de pavimentação quanto no de terraplenagem que a tomada de decisão na elaboração dos projetos, quanto às características dos materiais do subleito, foi baseada em estudos realizados. Apesar de constar tal informação, não foram localizados os dados referentes aos estudos citados no projeto. Somente foi identificada a execução de sondagens no local de implantação do viaduto, entre as estacas 1+700 ao 1+760.

Corroborar a informação de que não foram realizadas sondagens e estudos do subleito o fato de que no projeto de pavimentação consta informação transferindo para a execução da obra a verificação dos locais com índice de suporte do subleito inferior ao de projeto:

“Para os locais em que o ISC do subleito for inferior ao ISC de projeto, será necessária a sua remoção e substituição por material com ISC igual ou superior ao de projeto. Se porventura houver a ocorrência de solos expansivos (expansão > 2%) e/ou de baixo suporte (ISC ≤ 2%), no intervalo entre as sondagens, deverá ser feita a remoção e substituição por material adequado numa espessura mínima de 60 cm.”

Em resposta a questionamentos sobre como foi elaborado o projeto de terraplenagem, tendo em vista a ausência de sondagens, em especial ao que tange a definição dos volumes de material de 3ª categoria, o gestor por meio do documento intitulado de “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2018, assim se manifestou:

“Considerando que a Lei nº 8666/1993 recomenda para as obras de infraestrutura o regime de contratação por valores unitários, onde não se tem precisão quanto aos quantitativos. Os serviços quantificados são uma referência, sendo pagos os serviços efetivamente executados e medidos. Tais serviços independentemente de sondagens e ensaios realizados, sofrem alterações significativas.

Por se tratar de antigas Estradas Municipais (EM) existentes, algumas centenárias, com manutenções frequentes, cujos traçados planimétricos não sofrem grandes alterações com as ocupações adjacentes, efetuando apenas pequenas correções de greide e alargamentos efetuando apenas correções.

Quanto ao quantitativo de material de 3ª categoria, este é baseado no conhecimento histórico de obras similares executadas no município, inspeções em campo, onde estima-se o valor deste material em 30% do material de escavação necessário para a obra.”

A manifestação do gestor de que pelo fato de o regime da contratação da obra ser por valores unitários não se teria uma precisão quanto aos quantitativos a serem executados, não prospera, haja vista que os projetos são desenvolvidos independentemente do regime de contratação das obras. Além disso, mesmo que ao final da execução do contrato sejam atestados e o pagos os serviços realmente executados, não elide o fato de que o projeto foi elaborado sem a realização de sondagens, em desacordo com as normatizações que regem a elaboração de projetos de pavimentação.

Outro ponto a ser destacado é que a realização de sondagens e de ensaios laboratoriais permite uma avaliação dos materiais existentes tanto do subleito sobre o qual será implantando o pavimento bem como dos locais em que face a necessidade do projeto serão necessários cortes e aterros. Em suma, devidamente realizadas as sondagens em espaçamentos adequados conforme preconizado nas normatizações que disciplinam a sua execução, é possível obter uma avaliação dos materiais com um nível de precisão adequado, atendendo a disposto no art. 6 da Lei nº 8666/1993, quanto a elaboração de um projeto básico: *“conjunto de elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução...”*

O que não é admissível do ponto de vista técnico é não serem realizados estudos pela simples premissa de que independentemente de realização de sondagens e ensaios, os serviços executados sofrem alterações significativas, quando na realidade a execução dos estudos permite um conhecimento mais detalhado dos materiais, subsidiando a tomada de decisão na elaboração dos projetos e minimizando sim as alterações entre o previsto em projeto e o executado em campo.

Desta forma, caso tivessem sido realizados os referidos estudos, o projeto, ao invés de “estimar” os quantitativos de material de 3ª categoria com base em obras similares executadas pelo município (conforme informado pelo gestor) utilizaria os dados reais obtidos no local de execução da obra, minimizando e até mesmo eliminando eventuais diferenças entre o previsto e o executando.

b) Ausência de estudos de tráfego.

O projeto de pavimentação foi elaborado sem que tenham sido realizados estudos de tráfego visando avaliar o fluxo de veículos incidente na Radial Sudoeste no período definido de projeto (10 anos).

O método de dimensionamento utilizado pela empresa projetista para definir a estrutura de pavimento tem como premissa a utilização do número “N” que “traduz” a quantidade de veículos de carga (caminhões e ônibus) que utilizarão a via no período de projeto em um número equivalente de solicitações de operações do eixo simples padrão. Ou seja, quanto maior o seu valor, maior é quantidade de veículos de carga previstos na utilização da via.

Em que pese o fato de que existe uma grande dificuldade para se diagnosticar o fluxo de veículos em vias urbanas, o parâmetro arbitrado pelo projeto N de 5×10^6 foi utilizado sem a apresentação de justificativas ou motivações para a sua adoção.

Durante a inspeção física, realizada na data de 13 de junho de 2018, na obras de implantação do Lote 2 da Radial Sudoeste não foi possível avaliar se o valor utilizado para quantificar a o fluxo incidente de veículos de carga que utilizarão a via é compatível com o fluxo local tendo em vista que a implantação do referido viaduto não se encontrava concluída.

Mas registra-se que o nº N adotado de 5×10^6 corresponde a uma quantidade expressiva de veículos de carga e que pelas características da Radial Sudoeste indica estar superestimado,

considerando que a referida via se constituirá principalmente em uma ligação entre bairros da cidade.

A título ilustrativo segue no quadro a seguir apresentado o valor do número N tabelado por tipo de via conforme preconizado pelo Método de Dimensionamento da Prefeitura Municipal de São Paulo para suas vias urbanas. Conforme pode ser observado no quadro que segue o número N utilizado pelo projeto em tela indica que o tráfego previsto é superior ao considerado como Meio Pesado com a incidência de 101 a 300 veículos de carga diária por faixa de fluxo.

Quadro – Valores de N tabelas conforme tipo de via e fluxo de veículos

Função predominante da via	Tipo de tráfego previsto	Período de projeto (anos)	Volume inicial na faixa mais carregada		Faixa para N	N característico
			Veículos leves	Caminhões ou ônibus		
Via local	Leve	10	100 a 400	4 a 20	2,7x10 ⁴ 1,4x10 ⁵	a 10 ⁵
Via local e coletora secundária	Médio	10	401 a 1500	21 a 100	1,4x10 ⁵ 6,8x10 ⁵	a 5x10 ⁵
Vias coletoras e estruturais	Meio Pesado	10	1501 a 5000	101 a 300	1,4x10 ⁶ 3,1x10 ⁶	a 2x10 ⁶

Fonte: Elaborado com base na IP 04/2004 e IP 05/2005 da Prefeitura Municipal de São Paulo

Em resposta a solicitação de apresentação de justificativa técnica quanto a tomada de decisão sobre a adoção dos parâmetros utilizados pela empresa projetista para dimensionamento do pavimento (nº N=5x10⁶ e ISP=9) a ser implantado na Radial Sudoeste, assim se manifestou o gestor por meio do documento intitulado “Informações e/ou documentos referentes a SF nº 201801029/03/CGURS”, datado de 03 de julho de 2017:

“Os projetos para as obras acima citadas, foram contratados e executados por empresa especializada, qualificada e com know-how, bem como seus responsáveis técnicos, sendo que os parâmetros para dimensionamento foram definidos por estes.

Por se tratar de Estradas Municipais (EM), hoje ruas, englobadas no perímetro urbano, e características no Plano Diretor do Município (PDM), como vias coletoras e/ou Radiais, estas vias possuem potencial de incremento de tráfego, inclusive de veículos pesados (incluindo transporte coletivo), associado à redução de custos com manutenção futura e transtornos aos usuários, entendemos como pertinentes os parâmetros adotados pelos projetistas.”

A manifestação do gestor não agrega informações justificando tecnicamente a adoção dos parâmetros utilizados no projeto de pavimentação, quanto ao número N e o ISP. As informações prestadas se resumem a indicar que os parâmetros foram definidos pela empresa projetista e que entendem que estes são pertinentes, sem apresentar dados/estudos que sustentem tal afirmativa.

Visando elucidar o impacto no número N na elaboração de projetos de pavimentação foi realizada uma simulação mantendo o ISP de projeto e redimensionado o pavimento conforme apresentado no quadro que segue. Para o referido estudo foram adotadas as seguintes premissas: a) manutenção do ISP de 9%; b) avaliação dos preços e quantitativos somente dos serviços de execução de brita graduada (BG) e de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), c) utilização dos valores contratados dos serviços e d) adoção da espessura de 4 cm de CBUQ para os valores de Ns com indicação de utilização de tratamentos superficiais.

Quadro – Avaliação do impacto financeiro com a redução do número N

Nº N	Tipo de revestimento (*)	Espessura de pavimento necessária (*)	Estrutura de pavimento projetada/adotada		Total do serviços de execução da BG e do CBUQ (R\$)
			BG (cm)	CBUQ (cm)	
5x10 ⁶	CBUQ 7,5 cm	44	30 (**)	7 (**)	245.381,34
1 X10 ⁶	CBUQ 5 cm	42	32	5	205.209,70
5 x 10 ⁵	Tratamentos superficiais	41	33	4	185.123,88
1 x 10 ⁵	Tratamentos superficiais	37	29	4	173.796,25

(*) Espessura mínima de revestimento asfáltico e de pavimento conforme preconizado no Método de Dimensionamento de Pavimentos Flexíveis do extinto DNER (1981).

(**) Estrutura de pavimento conforme projeto elaborado pela empresa STE – Serviços Técnicos Ltda. S.A

Embora para o Lote 4 o impacto do número N na execução dos serviços não seja um valor expressivo frente ao total contratado, tendo em vista que a maior parte do lote se constitui na execução de uma obra de arte, atenta-se para o fato de que ainda se encontram em fase de elaboração o projeto de outros dois lotes, para os quais, dependendo da extensão de pavimento novo a ser implantada e dos parâmetros adotados pelo projeto pode conduzir a uma diferença considerável no valor do orçamento para a execução das obras previstas nos referidos lotes.

c) Cotas do terreno em desacordo com o projeto de obra de arte especial.

Em documento encaminhado pela CSA Comercial Serrana de Asfalto Ltda., datado de 05 de maio de 2017, a construtora registra que identificou que as cotas existentes no terreno no local da implantação da obra de arte especial não correspondiam ao definido no projeto licitado. Fato este que conforme a referida empresa, acabou por impactar na execução dos serviços, conforme transcrito a seguir:

“No decorrer da execução da obra, em especial na locação da obra de arte (viaduto) conforme projeto executivo, em partícula no Encontro E1, localizado na estaca 1+830, verificamos que as cotas de terreno no lado direito estão em desacordo com as cotas definidas em projetos, sendo necessário par atingir tal cota, aterro de aproximadamente 3,5 m de altura. Não é exequível tal aterro, pois a saia do aterro atingiria o córrego existente e a grande declividade existente junto ao alinhamento oeste do viaduto também impede a execução do necessário aterro.

Desta foram, a empresa solicita que seja apresentada alguma solução para continuidade das atividades. Importante registrar que a execução das obras fica prejudicada na medida que não podemos sequer iniciar a execução das fundações (estacas raiz) sem a definição da proposição de solução (mediante a execução de uma contenção, por exemplo) e suas implicações nas estruturas projetadas para a obra de arte propriamente dita (viaduto).”

A situação relatada pela empresa foi confirmada por Engenheiro da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, que em documento, datado de 28 de setembro de 2017, ratifica as diferenças verificadas entre as cotas de projeto x cotas reais identificadas pela empresa executora do contrato, ou seja, confirma a questão de que o projeto apresentava problemas.

“Foram confirmadas as diferenças de níveis do terreno mostrados no projeto e os níveis reais “in loco”. Tal diferença implicou na necessidade de execução de estruturas de concreto armado para o fechamento da parte frontal e lateral oeste deste encontro para a contenção do aterro de formação do encontro sul.

d) Problemas no detalhamento das armaduras das estacas raiz.

Conforme consta em documento encaminhado pela CSA Comercial Serrana de Asfalto Ltda., datado de 05 de maio de 2017, a construtora identificou problemas no detalhamento das armaduras das estacas raiz constantes no projeto utilizado para licitar a obra.

Tal situação, também foi confirmada por Engenheiro da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, que em documento, datado de 28 de setembro de 2017, ratifica a questão do problema no projeto das fundações:

“Também procedem os apontamentos técnicos efetuados pela empresa executora. Efetuamos contatos com o responsável técnico pelo projeto de fundações que efetuou as devidas análises e correções, as quais estão apontadas nas folhas 900 e 902.”

e) Necessidade de adequação no projeto de contenção junto a Est. 0+665 a Est. 0+730.

Conforme registrado por engenheiro da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, no documento intitulado “Proposição de Termo Aditivo 01” datado de 28 de setembro de 2017, o projeto de contenção a ser implantado entre as Est. 0+665 a Est 0+730 necessitou de adequação:

“Foram efetuadas as devidas análises sendo necessário uma adequação e também a inclusão de dois módulos no início da cortina devidamente justificadas e demonstradas nas folhas 838 a 866”

Conquanto não exista referência direta no registro do engenheiro de que o as adequações tenham sido decorrentes de problemas no projeto, depreende-se da leitura do documento que a adequação ocorreu por questão de deficiência no projeto licitado.

f) Equívocos na quantificação de itens de serviço.

Conforme consta em documento elaborado por Engenheiro da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, denominado “Proposição de Termo Aditivo 01” datado de 28 de setembro de 2017, foram identificados equívocos nos quantitativos das formas, do volume de concreto das vigas pré-moldadas, e no lançamento das vigas.

“Com o andamento das obras foram identificadas algumas inconformidades, neste caso, não de projeto. Mas sim, por equívoco na quantificação de alguns serviços. Encontramos, então diferença nos quantitativos de formas e de volume de concreto das vigas pré moldadas (longarinas), com impacto também no quantitativo de lançamento das vigas, demonstradas nas folhas 903 a 905.”

Embora o engenheiro registre que o identificado não se constitui em uma inconformidade de projeto, a referida falha foi sim um problema, tendo em vista que a adequada quantificação dos serviços se constitui parte integrante do projeto.

Como consequências diretas dos problemas registrados nos itens “c”, “d”, “e” e “f”, ocorreram impactos no cronograma de execução dos serviços e a necessidade de realização de aditivo com aumento no valor do contrato no montante de R\$ 67.203,98.

Registra-se que o projeto do lote 4 da Radial Sudoeste, anteriormente licitado, também teve a concepção da estrutura de pavimento definida sem a realização dos estudos de tráfego e verificação das características dos materiais (sondagens e ensaios), com a utilização dos mesmos parâmetros do lote 2 (Nº e ISP).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 758/2018, de 13 de setembro de 2018, a Secretaria Municipal do Planejamento de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“a) Ausência de realização de estudos geotécnicos visando caracterizar o subleito e os materiais existentes no local de implantação da radial.

A futura Radial Sudoeste englobará vias existentes consolidadas e áreas parceladas.

Os projetos básicos de engenharia adotaram, para a caracterização do material do subleito para fins de dimensionamento da estrutura do pavimento, como parâmetro o índice de suporte igual a 9%, e estes projetos foram encaminhados ao órgão financiador, e não houve óbice quanto a adoção deste parâmetro de projeto, tão pouco pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Salientasse que conforme item II do Parágrafo 2º do Art. 40 da Lei nº 8666/1993, o edital deverá conter o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, estando os quantitativos contratados de acordo com a respectiva lei.

Acrescentasse ainda que os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras nas mesmas condições contratuais, não configuram qualquer ilicitude, desde que respeitado os limites impostos pela Parágrafo Iº do Art. 65 da Lei nº 8666/1993.

Salientamos que as razões que levaram a celebração de aditivos de contratos estão devidamente justificadas ao longo dos processos licitatórios e que durante o período não houve questionamentos e/ou apontamentos pelo Tribunal de Contas do Estado quando a celebração dos respectivos termos de aditivos.

b) Ausência de estudo de tráfego.

A Radial Sudoeste, como via coletora e/ou Radial, esta via possui potencial de incremento de tráfego, inclusive de veículos pesados (incluindo transporte coletivo), associado à redução de custos com manutenção futura e transtornos aos usuários, entendemos como pertinentes os parâmetros adotados pelos projetistas.

A Radial Sudoeste engloba várias Vias, que são apenas utilizadas por moradores locais. No entanto, esta via é importante, identificada no PDM de 2007. A Radial Sudoeste será uma importante alternativa de ligação interbairros da região sul da cidade à Perimetral Rubem Bento Alves, em alternativa à avenida Bom Pastor, via esta que sofre com congestionamentos diários, sendo a única alternativa de fluxo destes bairros.

Visto que estas vias tinham basicamente trânsito local e linha de transporte coletivo, uma contagem de tráfego para a caracterização e o dimensionamento da via poderia levar a resultados de subdimensionamento de sua estrutura para o nível de expectativa de incremento de tráfego e à sua hierarquia de via coletora, os projetos básicos de engenharia adotaram, para a caracterização do número N para fins de dimensionamento da estrutura do pavimento, como parâmetro o valor de $5,0 \times 10^6$, e estes projetos foram encaminhados ao órgão financiador, e não houve óbice quanto a adoção deste parâmetro de projeto, tão pouco pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

c) Cotas do terreno em desacordo com o projeto de obra de arte especial.

As justificativas encontram-se no processo licitatório Concorrência nº 223/2016, que segue abaixo:

"Foram confirmadas as diferenças de níveis do terreno mostrados no projeto e os níveis reais "in loco". Tal diferença implicou na necessidade de execução de estruturas de concreto armado para o fechamento da parte frontal e lateral oeste deste encontro para a contenção do aterro de formação do encontro sul.

Foi, então, elaborado projeto executivo, o qual está demonstrado nas folhas 867 a 899, do processo licitatório.

Esta adequação técnica tem impacto nos quantitativos dos serviços no sub item infraestrutura, nos itens 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 e 68 do contrato. Impacta também no sub item mesoestrutura (fechamento frontal do encontro sul), nos itens 71, 72, 73 e 74 do contrato. Impacta ainda no sub item muro e cortinas (fechamento lateral oeste do encontro sul), nos itens 104, 105, 106 e 107 do contrato."

d) problemas no detalhamento das armaduras das estacas raiz.

As justificativas encontram-se no processo licitatório Concorrência nº 223/2016, que segue abaixo:

"Também procedem os apontamentos técnicos efetuados pela empresa executora. Efetuamos contatos e reuniões com o responsável técnico pelo projeto das fundações que efetuou as devidas análises e correções, as quais estão apontadas nas folhas 900 a 902, do processo licitatório.

Esta adequação técnica somada com a descrita no item J acima repercutem em alterações nos quantitativos dos serviços no sub item infraestrutura, nos itens 61, 62, 63 e 64 do contrato

e) necessidade de adequação no projeto de contenção junto à est. 0+665 à 0+730.

As justificativas encontram-se no processo licitatório Concorrência nº 223/2016, que segue abaixo:

"Foram efetuadas as devidas análises sendo necessária uma adequação e também a inclusão de dois módulos no início da cortina, devidamente justificadas e demonstradas nas folhas 838 a 866, do processo licitatório.

Esta adequação de projeto impacta nos quantitativos dos serviços no sub item muro e contenções, nos itens 104, 105, 106 e 107 do contrato".

f) equívocos na quantificação de itens de serviço.

As justificativas encontram-se no processo licitatório Concorrência nº 223/2016, que segue abaixo:

"Com o andamento das obras foram identificadas algumas inconformidades, neste caso, não de projeto, mas sim, por equívoco na quantificação de alguns serviços. Encontramos, então, diferença nos quantitativos de formas e do volume de concreto das vigas pré moldadas (longarinas), com impacto também no quantitativo de lançamento das vigas, demonstradas nas folhas 903 a 905, do processo licitatório.

O resultado tem implicações nos quantitativos de serviços no sub item infraestrutura, nos itens 87, 89 e 93 do contrato ".

Análise do Controle Interno

Quanto às manifestações da unidade examinada cabem os seguintes registros:

a) quanto à ausência de estudos geotécnicos visando caracterizar o subleito e os materiais existentes no local de implantação da obra, a unidade limitou-se a informar que o projeto, tal qual foi apresentado, não foi questionado pelo agente financiador e nem pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Afirmou ainda que a mesma Corte de Contas não apontou quaisquer irregularidades nos termos aditivos firmados ao contrato de execução do Lote 2 da Radial Sudoeste, sem, no entanto, justificar a ausência de estudos geotécnicos para a realização do projeto. A realização de ensaios laboratoriais, sondagens, dentre outros procedimentos, permite um conhecimento mais detalhado dos materiais existentes sob o qual o pavimento será construído, permitindo a concepção de um projeto básico com menor nível de incerteza, tal como é definido pela lei 8666/1993, em seu art. 6º, IX;

b) quanto à ausência de estudos de tráfego, a unidade manifestou considerar pertinente os parâmetros de projeto adotados, sem, no entanto, demonstrar tecnicamente seu entendimento, salientando, novamente, a não observação do agente financiador e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, quanto à inadequação do número de projeto $N = 5 \times 10^6$, sendo "N" a quantidade de veículos de carga (caminhões e ônibus) que utilizarão a via no período de projeto em um número equivalente de solicitações de operações do eixo simples padrão. Entretanto, conforme quadro constante do presente apontamento, é demonstrado que o superdimensionamento do número N e consequentemente do pavimento, além de desnecessário, é antieconômico;

c) quanto às cotas do terreno em desacordo com o projeto de obra de arte especial, a unidade examinada ratificou o apontamento da equipe de fiscalização, além de listar uma série de itens orçamentários os quais sofrerão impacto, sem, no entanto, quantificá-los;

d) quanto aos problemas no detalhamento das armaduras das estacas raiz, a unidade examinada ratificou o apontamento da equipe de fiscalização, além de listar alguns itens orçamentários os quais sofrerão impacto, sem, no entanto, quantificá-los; e

e) quanto à necessidade de adequação no projeto de contenção, a unidade examinada ratificou o apontamento da equipe de fiscalização, além de listar alguns itens orçamentários os quais sofrerão impacto, sem, no entanto, quantificá-los;

f) quantos aos equívocos na quantificação de itens de serviço, a unidade examinada ratificou o apontamento da equipe de fiscalização, além de listar alguns itens orçamentários os quais sofrerão impacto, sem, no entanto, quantificá-los.

2.2.5. Utilização de unidade genérica nos orçamentos elaborados para a contratação da execução das obras dos Lotes 2 e 4 da Radial Sudoeste referente ao item de serviço "projeto executivo de engenharia".

Fato

Constatou-se com base na análise das planilhas orçamentárias (anexo V Edital da Concorrência nº 223/2016 e anexo III da Tomada de Preços nº 473/2014), referentes a execução dos serviços dos Lotes 2 e 4 da Radial Sudoeste que foi utilizado percentual sobre o total do orçamento (aproximadamente 1,5 %) para a precificação da execução do Projeto Executivo de Engenharia em substituição a composição de custos unitários com a respectiva definição do pessoal técnico e dos serviços necessários para a sua elaboração.

Quadro – Preços unitários orçados para o item de serviço “projeto executivo de engenharia”

Lote	Descrição dos serviços	Quant.	Un.	Preço Total do Orçamento (R\$)	Preço total item (R\$)
2	Projeto executivo de engenharia	1,5	%	3.631.690,82	53.670,31
4	Confecção do Projeto Executivo de Engenharia	1	Unid.	693.811,89	10.253,38

Fonte: Elaborado com base no anexo V do Edital da Concorrência nº 223/2016 e no anexo III da Tomada de Preços nº 473/2014.

Tal situação está em desacordo com a Súmula TCU nº 258/2010 que dispõe que nos orçamentos elaborados para certames licitatórios não devem ser utilizadas unidades genéricas sem as respectivas composições de custos unitários para a definição de itens de serviço conforme transcrito a seguir: *“As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.”*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 758/2018, de 13 de setembro de 2018, a Secretaria Municipal do Planejamento de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“As obras de pavimentação asfálticas das obras dos Lotes 2 e 4 da Radial Sudoeste fazem parte de financiamento federal com recursos do FGTS, dentro do Programa de Aceleração do Crescimento, fase 02 (PAC 2).

As propostas para financiamento as quais o Município foi contemplado, foram baseadas no Manual para Apresentação de Propostas do Programa PAC 2, Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas (anexo 03), onde no item das diretrizes gerais para elaboração de projetos, em especial o item 9.1.j diz:

"Poderão ser financiados projetos executivos para o empreendimento, desde que incluídos no escopo da proposta de implementação, limitados a 1,5% (um e meio por cento) do valor do investimento".

Tendo como base o parâmetro acima descrito, as propostas foram encaminhadas ao órgão financiador, e o mesmo mantido no orçamento base do processo licitatórios das obras citadas, visto que as obras eram por preço máximo, assim pensava-se em obter um melhor resultado nos valores ofertados ao Município."

Análise do Controle Interno

O fato do Manual para Apresentação de Propostas do Programa PAC-2 – Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas limitar em até 1,5% do valor do investimento que pode ser financiado para elaboração de projetos executivos não dispensa que a orçamentação do item seja realizada de forma adequada, ou seja, apresentada com unidades comumente adotadas para o serviço em tela, assim como a sua composição de custos, de forma a atender a súmula TCU nº 258/2010.

2.2.6. Ausência de designação formal de representante da administração para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 327/2015 e nº 1637/2017.

Fato

Constatou-se que não houve a designação formal de representante da Administração para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 327/2015 e nº 1637/2017. Os referidos contratos foram celebrados pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul com a empresa CSA – Comercial Serrana de Asfalto Ltda. (CNPJ nº 07.375.545/0001-21).

Dentre as documentações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul consta a Portaria nº 107.066, na qual são designados servidores, a contar de 09 de abril de 2014, para comporem Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras. Em que pese a existência da referida portaria, não consta para cada um dos contratos celebrados documento formalizando a definição do(s) servidor(es) responsável(is) pelo acompanhamento e fiscalização de cada contrato.

Tal situação desatende ao disposto no art. 67 da Lei nº 8.666 que dispõe: *“A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado (...)”*.

Além disso, não foi localizada na documentação disponibilizada (Caixa Econômica Federal e Prefeitura), a anotação de responsabilidade técnica (ART) do fiscal da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, responsável pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato nº 327/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329-2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“Primeiramente, tem-se que a Lei de Licitações não fez nenhuma determinação específica a respeito da formalização da designação do fiscal. Registra-se que a designação/nomeação do fiscal era feita de maneira informal realizada no momento da ordem de início dos serviços adequando-se a estrutura do quadro de profissionais do Município. Além disso, consta nos processos licitatórios Portaria com nomeação de servidores para compor Comissão de recebimento e fiscalização de obras e serviços de engenharia Contudo, atualmente, a designação/nomeação do fiscal é firmada por ato formal, juntado aos autos do processo administrativo da contratação, de modo a indicar de forma clara sobre quem recai a responsabilidade do regular cumprimento da fiscalização, de acordo com a Ordem de Serviço nº 007/2017, em anexo.”

Por meio do Memorando nº 758/2018, de 13 de setembro de 2018, a Secretaria Municipal do Planejamento de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“Quanto a ausência de designação formal de representante da administração para o acompanhamento e fiscalização dos contratos nº 327/2015 e 1637/2017 e a portaria nº 107.066, de designação de servidores para comporem a Comissão de Fiscalização e Recebimento de Obras, esta era a forma a qual o Município indicava o roll de profissionais aptos a atuarem na fiscalização de obras, e quando efetivamente a obra se iniciasse, o fiscal designado posteriormente emitia a ordem de início, com sua nomeação formal. A partir de 2017, esta forma foi abandonada, e o município passou a designar a fiscalização durante o processo licitatório.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, em seu Art.67 diz:

"A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

Com a prerrogativa do artigo acima transcrito, o Município de Caxias do Sul, através do contrato 1307/2014, e da expedição da Ordem de Serviço nº 06, de 25 março de 2015 (em anexo), repassa à empresa STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A., a fiscalização de obras, dentre elas, as obras de pavimentação asfálticas das obras dos Lotes 2 e 4 da Radial Sudoeste, cujos prepostos emitiram as devidas Anotações de Responsabilidades Técnicas (ART's), que seguem em anexos 01 e 04.”

Análise do Controle Interno

A unidade examinada se manifestou no sentido de que a Lei 8.666/1993 não expressa a necessidade de formalidade quanto à designação de fiscais de contrato. No entanto, o Plenário do TCU expediu, no Acórdão nº 1.094/2013, algumas diretrizes a serem observadas pela Administração quando da designação de servidores para exercer a função de fiscal de contrato, a saber: *a) expedição de portaria de designação específica ou outro instrumento equivalente para a nomeação/designação dos representantes, constando do ato as atribuições do fiscal; b) compatibilidade da formação acadêmica do servidor com o contrato fiscalizado; c) segregação de funções de gestão e de fiscalização do contrato; d) acompanhamento dos trabalhos de fiscalização; e e) orientação dos fiscais para documentar todos os eventos do processo de fiscalização.* (TCU, Acórdão nº 1.094/2013, Plenário, Rel. Min. José Jorge, j. em 08.05.2013.)

A Secretaria Municipal do Planejamento de Caxias do Sul/RS corroborou o apontamento da equipe de fiscalização no que tange à não designação formal de representantes da administração para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 327/2015 e nº 1637/2017.

2.2.7. Atraso na execução da obra do Lote 2 da Radial Sudoeste realizada com recursos do Contrato de Financiamento nº 399.565-54.

Fato

Constatou-se que a execução das obras, do Lote 2 da Radial Sudoeste, acordada pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, por meio do contrato nº 1637/2016, com a utilização dos recursos do Contrato de Financiamento nº 399.565-54/2014, encontra-se atrasada em relação ao previsto no seu respectivo cronograma.

A ordem de início dos serviços para o referido contrato foi expedida pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS no dia 19 de dezembro de 2016, com prazo de conclusão das obras de 540 dias consecutivos, ou seja, em 11 de junho de 2018.

Conforme consta na 13ª medição do contrato (período de 23 de abril 2018 a 20 de maio de 2018) foi atestado um valor acumulado de R\$ 1.806.689,68, indicando que já foi executado em termos financeiros 51,4% do valor contratado, considerando o aditivo realizado, até o final de maio de 2018.

A empresa executora do contrato em documento encaminhado à Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, datado de 18 de abril de 2018, solicitou aditivo de prazo para execução dos serviços alegando que os atrasos na obra ocorreram em virtude de necessidade de adequação nos projetos tendo em vista as deficiências identificadas durante a execução da obra e de questões de desapropriação.

Registra-se que as deficiências identificadas no projeto utilizado para a contratação da obra objeto do contrato se encontram relacionadas em ponto específico do relatório, motivo pelo qual não foram transcritas novamente.

Tais justificativas apresentadas pela empresa contratada encontram-se ratificadas em documento sem número, datado de 08 de maio de 2018, assinado pelo engenheiro da Prefeitura Municipal responsável pela fiscalização do contrato, no qual opina pela realização de aditivo de prazo ao contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 758/2018, de 13 de setembro de 2018, a Secretaria Municipal do Planejamento de Caxias do Sul/RS se manifestou nos seguintes termos:

“O atraso na execução da obra do Lote 2 da Radial Sudoeste se deve também a uma Ação de Resilição Unilateral de Contrato Cumulada com Oferta de Indenização, com Pedido de Liminar de Antecipação de Tutela, autuada sob o nº 9002960-85.2017.8.21.0010, em 22/05/2017.

Feito acordo com a outra parte em 18/05/2018, e com a imissão de posse em favor do município em 26/06/2018.

Sendo assim, somente após esta última data, a obra da Radial Sudoeste, Lote 02, ficou totalmente desembaraçada para execução de contenção e do encontro norte, da obra de arte.”

Análise do Controle Interno

Conforme se depreende da análise de documento encaminhado à Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, pela empresa executora da obra, datado de 18 de abril de 2018, o atraso ocorreu em virtude da necessidade de adequação dos projetos que se mostraram deficientes quando da execução dos serviços, item específico do presente relatório, além do problema de desapropriação mencionado, de forma a corroborar o apontamento da equipe de fiscalização.

3. Conclusão

Com base na extensão dos exames realizados no objeto do Contrato de Financiamento 399.565.54/14 verificou-se que:

a) a obra do Lote 4 da Radial Sudoeste encontra-se finalizada e a do Lote 2 com a sua execução atrasada em relação ao previsto no cronograma inicial. Quanto aos dois outros lotes de execução previstos, o projeto e o orçamento encontram-se em fase de revisão e atualização;

b) não foi identificado atesto e pagamento de serviços em desacordo com o constante na medição final do contrato nº 327/2015 e na última medição disponibilizada do contrato nº 1637/2017;

c) a amostra dos custos/preços verificada não indicou ocorrência de sobrepreço quando avaliados os itens de serviços de forma conjunta.

As inconformidades verificadas na gestão dos recursos repassados ao município de Caxias do Sul/RS por meio do Contrato de Financiamento nº 399.565.54/14 foram as seguintes:

a) Realização de procedimentos licitatórios com exigências de qualificação técnica que podem ter causado restrições à competitividade.

b) Ausência de motivação para a vedação da participação de consórcios de empresas nos procedimentos licitatórios.

c) Contratação de empresa para a execução de obra com base em projeto deficiente.

d) Utilização de unidade genérica nos orçamentos elaborados para a contratação da execução das obras dos Lotes 2 e 4 da Radial Sudoeste referente ao item de serviço "projeto executivo de engenharia".

e) Ausência de designação formal de representante da administração para o acompanhamento e fiscalização dos Contratos nº 327/2015 e nº 1637/2017.

f) Atraso na execução da obra do Lote 2 da Radial Sudoeste realizada com recursos do Contrato de Financiamento nº 399.565-54.

Ordem de Serviço: 201800346

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A ação de controle refere-se à fiscalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) com objetivo de avaliar se a gestão municipal de Caxias do Sul/RS possui conhecimento e estrutura adequados para a realização do cadastro dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada no Cadastro Único.

Também se buscou nesse trabalho, conhecer as reais situações em que vivem as famílias que possuem integrantes que recebem BPC, a partir de uma amostra aleatória de beneficiários, bem como identificar inconsistências na declaração de informações no Cadastro Único que podem comprometer a concessão e manutenção dos beneficiários do BPC.

Os trabalhos de campo foram realizados no município de Caxias do Sul/RS de 11 a 15 de junho/2018.

Para a realização da fiscalização, foi realizada uma vista ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), entrevista com o gestor municipal do Cadastro Único e visita aos beneficiários do BPC selecionados na amostra aleatória.

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames realizados na área de execução do Cadastro Único.

Cabe ressaltar que o Relatório decorrente dessa Fiscalização de Entes Federativos (FEF) será apresentado, posteriormente, ao Ministério de Desenvolvimento Social, gestor federal responsável pelos recursos do BPC.

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. Informações gerais sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Fato

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um objetivo de garantia de um salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e a pessoas com deficiência, previsto na Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.

Para a concessão do benefício, em ambos os casos, a renda mensal bruta familiar per capita deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente. O BPC não pode ser acumulado com outro benefício no âmbito da Seguridade Social (como, por exemplo, o seguro desemprego, a aposentadoria e a pensão) ou de outro regime, exceto com benefícios da assistência médica, pensões especiais de natureza indenizatória e a remuneração advinda de contrato de aprendizagem.

O art. 37 do Decreto nº 6.214/2007, com redação dada pelo Decreto nº 7.617/2011, tornou obrigatória a inscrição dos beneficiários do BPC no Cadastro Único com visitas ao acompanhamento do beneficiário e de sua família, à inserção destes na rede de serviços socioassistenciais e de outras políticas setoriais, bem como a subsidiar os processos de concessão e de revisão bienal do BPC.

Em 2016, com a publicação do Decreto nº 8.805/2016, que alterou o art.12 do Decreto nº 6.214/2007, a inscrição no Cadastro Único passou a ser requisito também para a concessão, manutenção e revisão do BPC. Assim, a fim de dar exequibilidade à exigência normativa, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) publicou a Portaria Interministerial nº 02/2016, estabelecendo, inicialmente, a convocação para cadastramento dos beneficiários idosos e deficientes físicos até os anos de 2017 e de 2018, respectivamente.

O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007 e pela Portaria MDS nº 177/2011, é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

A execução do Cadastro Único é de responsabilidade compartilhada entre o governo federal, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Na esfera federal, o MDS é o gestor responsável. Os estados são responsáveis por prestar orientação técnica aos municípios sobre a gestão do Cadastro Único. Já os municípios e o Distrito Federal têm papel fundamental na execução do Cadastro Único, sendo os responsáveis pela identificação, localização e atualização dos dados das famílias. A Caixa Econômica Federal é o agente operador que mantém o Sistema de Cadastro Único.

Para apoiar as ações de inclusão cadastral, o MDS editou a Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24 e disponibilizou, no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), a lista dos beneficiários idosos a serem incluídos no Cadastro Único em 2017 (prorrogado para o ano de 2018).

Além disso, disponibilizou modelos de cartazes e de folders para divulgação das ações de inclusão cadastral dos beneficiários do BPC e orientou que os recursos do IGD-PBF e do IGD-SUAS podem ser investidos na impressão desse material de divulgação.

De acordo com informações obtidas por intermédio do sítio do MDS, consulta realizada no dia 25 de junho de 2018, o total de beneficiários, referência março de 2018, é de 3081 pessoas recebendo os Benefícios de Prestação Continuada no município de Caxias do Sul/RS, de acordo com o Quadro a seguir:

Quadro – Benefícios de Prestação Continuada ativos –Caxias do Sul.

	Quantidade (março/2018)	Valor Total de 2017 (R\$)	Valor Repassado em 2018 (R\$)
BPC - Idosos	1031	11.180.598,46	2.928.981,96
BPC - Deficientes	2050	21.913.005,28	5.837.231,30
Total	3081	33.093.603,74	8.766.213,26

Fonte: Relatório do MDS, de 06/2018.

A gestão municipal deve se organizar para que todas as famílias sejam atendidas e cadastradas no Cadastro Único no prazo estabelecido. Para auxiliar a organização do trabalho dos municípios, o MDS disponibiliza listagem dos beneficiários do BPC que não foram identificados no Cadastro Único a serem incluídos até dezembro/2017, prorrogado posteriormente para 2018 (Idosos), por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF).

Com o objetivo de verificar a correta identificação das famílias beneficiárias do BPC, foram selecionadas trinta famílias, sendo oito beneficiários idosos não cadastrados no CadÚnico, oito idosos cadastrados, sete beneficiários PcDs não cadastrados no CadÚnico e sete cadastrados.

Do total da amostra, 21 famílias foram entrevistadas e, com relação à identificação dos beneficiários, apuramos as seguintes situações em relação aos beneficiários não cadastrados no CadÚnico:

Quadro - informações acerca dos beneficiários visitados não cadastrados no CadÚnico.

Seq.	CPF do beneficiário	Situação identificada:
1	***.962.140-**	Beneficiário não localizado.
2	***.020.000-**	Beneficiário não localizado.
3	***.565.770-**	Beneficiária não localizado. Conforme os vizinhos, a beneficiária se mudou para o litoral.
4	***.895.000-**	Beneficiária não estava presente no momento da entrevista.
5	***.519.110-**	Segundo o beneficiário, o mesmo nunca sacou o benefício.
6	***.661.040-**	Beneficiário não localizado.
7	***.064.390-**	Não havia ninguém em casa para a entrevista.
8	***.711.880-**	Beneficiário não localizado.
9	***.686.610-**	A mãe da beneficiária informou que recebe pensão do marido no valor de R\$ 1.800,00 e que a beneficiária está trabalhando, mas não soube precisar o valor dos vencimentos.

Fonte: Elaborado pela equipe a partir do resultado das visitas realizadas.

Ressalta-se ainda que todos os beneficiários que foram entrevistados não receberam nenhuma visita da Assistência Social do Município, ou mesmo da equipe do Cadastro Único de Caxias

do Sul/RS. Os mesmos também informaram que não são atendidos por nenhum serviço de assistência social.

As visitas às famílias beneficiárias do BPC podem subsidiar o mapeamento das necessidades do beneficiário e de sua família no âmbito da assistência social, assim como é um ponto de controle para a prevenção de fraudes e a melhoria da focalização do público alvo.

Por fim, verificou-se em entrevista aos beneficiários, que não há casos de acumulação de BPC com outro benefício/renda, que todos possuem nº de CPF corretamente informado no Cadastro Único.

Os beneficiários informaram que sacam o benefício por meio de cartão magnético e que sabem que devem manter o cadastro atualizado para continuar recebendo o benefício.

2.1.2. Acompanhamento do cronograma de inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único.

Fato

Os beneficiários do BPC e suas famílias que ainda não estejam cadastrados devem ser incluídos no Cadastro Único seguindo cronograma de inclusão definido na Portaria Interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016 e Portaria Conjunta nº 1, de 3 de janeiro de 2017. No ano de 2017, o foco foi os beneficiários idosos (prorrogado para o ano de 2018) e suas famílias, e o ano de 2018 será também destinado a pessoas com deficiência e suas famílias. As famílias serão incentivadas a comparecer para cadastramento no mês de aniversário do beneficiário.

No município de Caxias do Sul/RS verificou-se que a gestão local está acompanhando o cronograma de inscrição das famílias beneficiárias do BPC no Cadastro Único, apurando o quantitativo de beneficiários que já estão cadastrados e as que não foram localizadas no Município.

Conforme informações do gestor, até maio de 2018, havia 1.199 idosos que não estavam incluídos no Cadastro Único, sendo que em busca ativa realizada por servidores, não foram localizados 187 beneficiários. Deste total ainda faltam cadastrar 217 beneficiários.

Já em relação ao BPC – deficientes, o gestor informa que há 478 beneficiários que ainda não foram incluídos no Cadastro Único, sendo que em busca ativa não foram localizados 164 beneficiários.

No que concerne aos beneficiários do BPC não localizados, cabe ressaltar que na relação de beneficiários do BPC disponibilizada pelo MDS consta o endereço cadastrado no INSS. O Município informou que além do endereço informado pelo INSS, também procurou em outros registros do município na tentativa de localização dos beneficiários, sem, contudo, ter obtido êxito.

Adicionalmente, o município informou que a Instrução Operacional Senarc/SNAS nº 24, de 08 de março de 2017, não tem parâmetros claros quanto as providências que devem ser adotadas para os casos de “beneficiários do BPC não localizados no município”.

Cabe ressaltar que o novo prazo estabelecido pelo MDS para a realização do registro no Cadastro Único dos beneficiários do BPC-Idosos foi prorrogado para dezembro/2018.

2.1.3. Capacitação dos responsáveis pelo cadastramento das famílias no Cadastro Único com integrantes do BPC.

Fato

A Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS nº 24 estabelece que é fundamental que o entrevistador responsável pelo cadastramento da família dos requerentes ou beneficiários do BPC tenha sido capacitado para preencher os formulários do Cadastro Único, conforme modelo de capacitação estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A capacitação dos operadores do Cadastro Único é importante para que o entrevistador possa preencher todas as informações essenciais para a concessão dos benefícios do BPC.

Além disso, a capacitação contribui para o correto preenchimento das questões do Cadastro Único específicas das famílias que possuem beneficiário do BPC. No caso dos beneficiários com deficiência, visando à qualificação das informações do Cadastro Único, é importante o entrevistador atentar especialmente para o preenchimento dos campos do Bloco 6 – Pessoas com Deficiência. Além disso, para o público que já recebe o benefício, é importante atentar para o correto preenchimento, no Cadastro Único, do campo 8.09, item 2 – “Aposentadoria, aposentadoria rural, pensão ou BPC/LOAS”, no qual é obrigatório registrar a renda bruta recebida em função do BPC no formulário do titular do benefício.

Mesmo que o benefício seja recebido pelo representante legal (por exemplo, tutor ou curador), o entrevistado deverá saber que as informações registradas, como renda, devem ser feitas no cadastro da pessoa com deficiência ou do idoso que é titular efetivo do benefício.

De acordo com o gestor do Cadastro Único no município de Caxias do Sul/RS, os entrevistadores responsáveis pelo cadastramento das famílias dos requerentes ou beneficiários do BPC foram capacitados por intermédio de cursos à distância, ou cursos presenciais oferecidos pelo MDS ou pela Caixa Econômica Federal, sendo utilizados recursos do Índice de Gestão Descentralizadas (IGD).

Diante disso, verificou-se que a equipe possui conhecimento das situações peculiares ao Benefício de Prestação Continuada.

2.1.4. Utilização dos Recursos do IGD- SUAS ou IGD-PBF.

Fato

O Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M), incluído pela Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009 na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa Família, é um indicador utilizado para medir a gestão descentralizada do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único. Com base neste índice são calculados os repasses financeiros que o MDS faz aos municípios a título de apoio financeiro.

O repasse realizado ao município de Caxias do Sul/RS no mês de abril de 2018 com base no índice do IGD-M foi de R\$ 17.938,99. O total repassado até o momento em 2018 é de R\$ 90.758,59.

A Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), criou o IGD-SUAS, que tem como objetivo garantir o apoio financeiro da União à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. O repasse mensal realizado no mês de junho de 2018 no município com base no índice do IGD-SUAS foi de aproximadamente R\$ 18.751,45. No ano de 2017 o total repassado foi de R\$ 586.403,90.

Com o objetivo de avaliar se o gestor municipal conhece a existência dos recursos do IGD bem como da sua utilização para a gestão do Cadastro Único, foi realizada entrevista com o responsável pelo Cadastro no município de Caxias do Sul. O gestor informou que conhece e utiliza os recursos do IGD-M para o apoio das ações relativas ao cadastramento das famílias no Cadastro Único, relatando serem suficientes para as demandas de cadastro do Município. Como exemplo, informou que utiliza os recursos do IGD-M no pagamento de capacitação da equipe de entrevistadores, responsáveis pelo cadastramento das famílias.

2.1.5. Gestão municipal não possui estrutura de pessoal e logística suficientes para o atendimento do Cadastro Único.

Fato

De acordo com o art. 6º do Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, são os municípios os responsáveis pelo cadastramento e atualização das famílias no Cadastro Único. Para isso, é necessário que os municípios possuam estruturas de pessoal e logística suficientes para o cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único no prazo estipulado pelo MDS.

No município de Caxias do Sul/RS há seis locais de atendimento do Cadastro Único, sendo um deles na Sede do mesmo e os demais de forma descentralizada junto aos CRAS Norte, Oeste, Leste, Sul e Sudoeste.

Tendo em vista a extensão e população do Município, o número de servidores disponíveis para o atendimento e visitas às famílias é considerado insuficiente, corroborando com essa situação o fato de que todos os beneficiários que foram entrevistados durante os trabalhos de campo, informaram que não receberam visitas da Assistência Social do Município para verificar as condições da família e não receberam atendimento de algum serviço da Assistência Social, tais como Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi, Convivência e Fortalecimento de Vínculos, Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias e Serviços de Acolhimento etc.

Ainda conforme o gestor, não há quantitativo de motoristas suficientes para a realização das visitas aos beneficiários.

Depreende-se a partir das informações coletadas em entrevista aos beneficiários e as informações da responsável pelo Cadastro Único no município de Caxias do Sul/RS, que a estrutura de pessoal não é adequada para o atendimento dos beneficiários do BPC.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Prefeitura por meio do Ofício nº 329-2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

“Na folha de pagamento do Programa Bolsa Família no mês de agosto/2018 eram 7.864 famílias beneficiárias no programa, em Caxias do Sul pelo Relatório de Informações Sociais, no Município, o total de famílias inscritas no Cadastro Único no mês de junho/2018 eram 22.944.

A equipe municipal do Cadastro Único realiza visitas domiciliares, semanalmente, sendo que a assistente social e educadores sociais fazem o atendimento em razão de demandas, solicitações da rede pública, da população em geral e de observações realizadas pelos operadores do Cadastro Único. Atualmente Caxias do Sul possui vinte e quatro servidores, dois estagiários e uma higienizadora terceirizada lotados no Cadastro Único. Destaca-se que, conforme já verbalizado publicamente em capacitações ofertadas pelo Estado e Governo Federal, Caxias do Sul é um dos únicos municípios em que a equipe de entrevistadores é composta somente por servidores públicos estatutários.

Ademais, importa considerar que, apesar do disposto no art. 6º do Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007 definir que é responsabilidade dos municípios o cadastramento e atualização das famílias no Cadastro Único, atualmente não há repasse de orçamento do Governo Federal para manutenção de recursos humanos para o Cadastro Único, ficando a responsabilidade exclusiva para os municípios aportar orçamento para a estrutura operacional. Além disso, conforme Portaria MDS nº 94, de 04 de setembro de 2013, a obrigatoriedade de realização de visitas é determinada para apenas alguns grupos, conforme indicação expressa nas Instruções Operacionais emitidas periodicamente pela SENARC/MDS.

Destarte, registra-se que imbuído do compromisso de prestar o melhor atendimento possível à população, a gestão municipal vem empreendendo esforços contínuos para incrementar as equipes e, conseqüentemente, ampliar a capacidade de atendimento de acordo com as possibilidades orçamentárias. Certificamos que todas as situações solicitadas com visitas obrigatórias exigidas pelo MDS têm sido verificadas.

Especificamente sobre os beneficiários do Bolsa Família que foram entrevistados durante os trabalhos de campo dos servidores da CGU vale observar que não estavam apontados nas listas expedidas pela SENARC/MDS a visita obrigatória por parte do Município.”

Análise do Controle Interno

O gestor não se manifestou quanto a ausência de motoristas para a realização das visitas e nem sobre a falta de atendimento dos beneficiários por algum tipo de serviço de assistência social.

Na sua manifestação o gestor concorda que é responsabilidade do Município o cadastramento e atualização das famílias cadastradas, e justifica o quantitativo insuficiente de pessoal devido à falta de repasse de orçamento do Governo Federal para manutenção do Cadastro Único.

Não procede a informação do gestor da falta de repasse de orçamento do Governo Federal para manutenção de recursos humanos para o Cadastro Único, considerando que houve repasse ao Município de Caxias do Sul/RS, com base no índice do IGD-M de R\$ 90.758,59, até o momento em 2018.

A Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), criou o IGD-SUAS, que tem como objetivo garantir o apoio financeiro da União à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

2.1.6. Inconsistências nas informações registradas no Cadastro Único pelas famílias que possuem beneficiários do BPC.

Fato

A fim de avaliar, para as famílias que já estão no Cadastro Único, se as informações declaradas no Cadastro Único estão em conformidade com as encontradas na entrevista foram selecionados trinta beneficiários, localizados em diferentes regiões do Município.

A partir de informações coletadas em bases de dados oficiais e das visitas aos beneficiários, foram identificados quatro casos de renda declarada no Cadastro Único em desconformidade com a verificada na entrevista com a família beneficiária e quatro casos em que a composição familiar diverge da declarada no Cadastro Único, conforme descrito no quadro a seguir:

Quadro - beneficiários com renda per capita superior e composição familiar divergente ao informado no CadÚnico.

CPF do beneficiário	Situação identificada:
***.866.210-**	Conforme informações da Idosa, o montante de vencimentos da família composta por duas pessoas é de R\$ 3.600,00, sendo informado no CadÚnico o valor de R\$ 800,00. Composição familiar divergente da declarada no Cadastro Único, pois no mesmo consta apenas um integrante e na visita realizada foram informados dois integrantes.
***.936.040-**	Conforme informações da pessoa residente, a família de cinco pessoas tem rendimento em torno de R\$ 500,00, sendo informado no CadÚnico o valor de R\$ 180,00.
***.862.079-**	Renda per capita está em desacordo com a encontrada na visita realizada. Segundo beneficiário, o mesmo não possui renda, ao contrário informado no Cadastro Único, sendo informado no CadÚnico o valor de R\$ 400,00. Composição familiar divergente da declarada no Cadastro Único, pois no mesmo consta apenas um integrante.

***.614.800-**	Renda per capita está em desacordo com a encontrada na visita realizada. Segundo beneficiário, o mesmo não possui renda, ao contrário informado no Cadastro Único, sendo informado no CadÚnico o valor de R\$ 146,00. Composição familiar divergente da declarada no Cadastro Único, pois no mesmo constam cinco integrantes e na visita realizada foi verificado que há seis integrantes.
***.685.540-**	Renda per capita está em desacordo com a encontrada na visita realizada. Segundo beneficiário, o mesmo não possui renda, ao contrário informado no Cadastro Único, sendo informado no CadÚnico o valor de R\$ 394,00. Composição familiar divergente da declarada no Cadastro Único, pois no mesmo constam dois integrantes e na visita realizada foi informado um integrante. Ainda, segundo o beneficiário, o irmão que não mora mais com ele saca o benefício.
***.584.450-**	Renda per capita está em desacordo com a encontrada na visita realizada. Segundo beneficiário, o mesmo não possui renda, ao contrário informado no Cadastro Único, sendo informado no CadÚnico o valor de R\$ 400,00.
***.794.280-**	Conforme informações da Idosa, a mesma não possui renda, sendo informado no CadÚnico o valor de R\$ 515,00. Composição familiar divergente da declarada no Cadastro Único, pois no mesmo consta três integrantes e na visita realizada foi informado um integrante.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria referente às visitas amostradas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Prefeitura por meio do Ofício nº 329-018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

“Nos três casos apresentados neste tópico não há condições de realizar uma análise mais detalhada por falta da informação do nome ou do número do NIS do beneficiário. No entanto, cabe destacar que os dados informados no Cadastro Único são declaratórios e constituem-se como um dos elementos utilizados pelo INSS para conceder o BPC, e não o único. Nessa linha, destaca-se o art. 13, §3º e §4º, do Decreto nº. 8.805, de 7 de julho de 2016 que diz:

‘Art. 13. As informações para o cálculo da renda familiar mensal per capita serão declaradas no momento da inscrição da família do requerente no CadÚnico, ficando o declarante sujeito às penas previstas em lei no caso de omissão de informação ou de declaração falsa.

(...)

§3º Na análise do requerimento do benefício, o INSS confrontará as informações do CadÚnico referentes à renda, com outros cadastros ou bases de dados de órgãos da administração pública disponíveis, prevalecendo as informações que indiquem maior renda se comparadas àquelas declaradas no CadÚnico.

§4º Compete ao INSS e aos órgãos autorizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, quando necessário, verificar junto a outras instituições, inclusive de previdência, a existência de benefício ou de renda em nome do requerente ou beneficiário e dos integrantes da família.'

Vale ainda observar que o Cadastro Único tem como característica a coleta qualificada e uniforme das informações das famílias. Assim, ao cadastrar a família de requerente ou beneficiário do BPC, o operador do Cadastro Único (entrevistador) deve sempre cumprir as regras do Cadastro Único e, para isso, coletar os dados conforme o Manual do Entrevistador, obedecendo aos conceitos de família e renda estabelecidos nas normas do Cadastro Único.

A entrevista do Cadastro Único não se constitui como instrumento fiscalizatório das famílias. Caberá ao INSS, no momento do requerimento do benefício, a complementação e a requalificação dessas informações para a análise da concessão e revisão do BPC, conforme disposto acima.

Além disso, conforme Decreto nº 8.805 de 7 de julho de 2016, ainda se encontra em vigência o prazo para cadastramento das famílias beneficiárias do BPC, portanto, as exclusões por renda superior a ¼ do salário mínimo vigente não iniciaram. Outra justificativa para a constatação realizada são os benefícios concedidos por via judicial que não consideram o critério de renda estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993.”

Análise do Controle Interno

Os gestores argumentam que não possuem condições de analisar as situações apontadas pela equipe de auditores da CGU pois é necessário o nome ou número do NIS do beneficiário. Contudo, no Relatório Preliminar foram identificados os beneficiários pelo número do CPF e com a informação do CPF é possível acessar junto ao sistema informatizado o NIS do beneficiário e a situação do mesmo.

Ressalta-se que a edição do Decreto nº 3.000/99, determina a obrigatoriedade da inscrição no CPF para pessoas físicas requerentes de benefícios de qualquer espécie no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Quando da regulamentação do BPC, o Decreto nº 6.214/2007, reforçou a obrigatoriedade da inscrição no CPF para a concessão do benefício. Mais recentemente, o Decreto nº 8.805/2016 alterou o art. 12 do Decreto nº 6.214/2007, estendendo sua exigência às atividades de manutenção e revisão do benefício.

Não houve manifestação objetiva quanto à situação identificada, vez que o gestor não deixou explícito que providenciará a atualização das informações no Cadastro Único.

2.1.7. Beneficiários do BPC, inscritos no Cadastro Único do Município de Caxias do Sul, não foram localizados.

Fato

A partir das visitas aos trinta beneficiários selecionados na amostra, não foi possível entrevistar nove das famílias selecionadas, conforme quadro a seguir:

Quadro - informações acerca dos beneficiários não localizados pela equipe de auditoria.

CPF do beneficiário	Situação identificada:	Data da última atualização
***.685.540-**	Não havia ninguém em casa para entrevista	09/08/2017
***.064.390-**	Não havia ninguém em casa para entrevista.	13/12/2016
***.020.000-**	Não havia ninguém em casa para entrevista.	11/08/2017
***.962.140-**	Não havia ninguém em casa para entrevista.	08/12/2017
***.455.530-**	Não havia ninguém em casa para entrevista.	23/11/2017

Fonte: Elaborado pela equipe a partir do resultado das entrevistas realizadas.

Ressalta-se que todos os beneficiários que foram entrevistados não receberam nenhuma visita da Assistência Social do Município, ou mesmo da equipe do Cadastro Único do Município.

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Prefeitura por meio do Ofício nº 329-018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

“Reitera-se a informação de que todo Responsável Familiar é orientado a manter seu Cadastro Único atualizado, inclusive quando há mudança de endereço. Contudo, reafirmando o já descrito acima, a obrigatoriedade de inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único somente passou a vigorar a partir do Decreto nº 8.805 de 7 de julho de 2016, sendo que ainda se encontra em vigência o prazo para inserção das famílias, conforme disposto na Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24 de 08 de março de 2017. Reeditada em 03/05/2018.

Com relação aos processos de concessão e revisão bienal do BPC importa retomar que conforme Decreto nº 8.805, de 07 de julho de 2016, são competências do INSS a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada (Art. 3º), bem como a avaliação para concessão (Art. 16 §3º). A revisão do benefício define a articulação entre diferentes instâncias, não se constituindo exclusividade da assistência social, conforme segue:

‘Art. 42: O Benefício de Prestação Continuada deverá ser revisto a cada dois anos, para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 8.742 de 1993, passando o processo de reavaliação a integrar o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada.

A revisão do benefício de que trata o caput será feita na forma estabelecida em ato conjunto dos Ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário, da Fazenda e do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, e incluirá:

I - o cadastramento ou a atualização cadastral, a ser realizado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, dos beneficiários inscritos no CadÚnico, a cada dois anos;

II - a confrontação contínua pelo INSS de informações do CadÚnico com os cadastros de benefícios, emprego, renda ou outras bases de dados de órgãos da administração pública disponíveis, referentes à renda da família do requerente;

III - o cruzamento de dados para fins de verificação de acúmulo do benefício com outra renda no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, conforme vedação a que se refere o artigo 20 da Lei nº 8.742, de 1993; e

IV - a reavaliação médica e social da condição de deficiência constatada anteriormente, desde que o impedimento não tenha sido considerado permanente e que o beneficiário não tenha superado os requisitos de renda familiar mensal per capita.

§2º Identificada a superação de condição para manutenção do benefício, após a atualização das informações junto ao CadÚnico, o INSS deverá suspender ou cessar o benefício, conforme o caso observado no disposto no art. 47.

§3 Serão definidos critérios de prioridade e de dispensa da reavaliação da deficiência prevista no inciso IV do 9 1º, considerados o tipo e a gravidade do impedimento, a idade do beneficiário e a duração do benefício, nos termos do ato conjunto a que se refere o §7 do art. 16 (NR).’

Ainda em atenção ao processo de acompanhamento das famílias beneficiárias destaca-se a instituição do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de prestação Continuada da Assistência Social que, conforme previsto no art. 41 do Decreto nº 8.805 de 07 de julho de 2016, será mantido e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, em parceria com o INSS, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, como parte da dinâmica do SUAS. No que concerne as despesas decorrentes da sua implementação a &2º define que ‘deverão ser mantidas através de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário’.

Assim, torna-se possível depreender das análises realizadas pelos servidores da CGU um importante indicativo: a emergência do Ministério do Desenvolvimento Social aportar orçamento e normativas para a implementação do Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social em âmbito municipal. A gestão municipal do Cadastro Único do município tem clareza sobre as suas competências e a relevância do acompanhamento que deve ser ofertado as famílias beneficiárias. Contudo, considerando os processos de mudanças que vem sendo progressivamente operados no âmbito do BPC e a competência do MDS de "garantir as condições necessárias para inclusão e atualização dos dados do requerente e do beneficiário no CadÚnico." (Decreto nº 8.805 de 07 de julho de 2016, Alt. 38), explicita-se a imprescindibilidade de ampliação do cofinanciamento federal para expansão das equipes municipais.”

A localização das famílias que possuem beneficiários do BPC é necessária para seu acompanhamento, para a inserção destes na rede de serviços socioassistenciais e para a realização dos processos de concessão e de revisão bienal do BPC.

2.1.8. Beneficiários não sacam o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Fato

A partir das visitas aos trinta beneficiários selecionados na amostra, verificou-se que o beneficiário de CPF nº ***.519.110-** desconhece o Programa de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e que tem direito a sacar um salário mínimo mensal.

Segundo informações obtidas com ele, era a primeira vez que estava ouvindo falar do Programa, que não possui rendimento nenhum e que seria muito importante receber esse benefício.

O beneficiário informou que mora sozinho e que vive por intermédio de trabalhos esporádicos.

Constatou-se que mensalmente é realizado saque de um salário mínimo em nome do beneficiário e que a data de início de recebimento se deu em 12 de março de 2013.

Identificou-se ainda, que o beneficiário de CPF nº ***.685.540-** não saca o benefício, quem o faz é o irmão, que atualmente não mora mais com ele.

Segundo o beneficiário, o irmão saca o dinheiro e compra alguns itens para ele, tais como alimentação e vestuário, de vez em quando.

Em consulta à Folha de Pagamento do BPC, verificou-se que ambos os benefícios estão sendo realizados via depósito em c/c e nenhum dos beneficiários nomeou procurador ou responsável legal para o recebimento dos benefícios.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Prefeitura por meio do Ofício nº 329-018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação ao fato de alguns usuários não estarem sacando o BPC por desconhecimento ao direito de sacar o benefício, cabe destacar que, conforme disposto no art. 42 do Decreto nº 8.805 de 07 de julho de 2016, o benefício de prestação continuada deverá ser revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, conforme dispõe o art. 21 da Lei nº 8.742, de 1993, passando o processo de reavaliação a integrar o Programa Nacional de Monitoramento e Avaliação do Benefício de Prestação Continuada. Dessa forma, tal constatação sugere a possibilidade do INSS não realizar a revisão bianual prevista na legislação. Ademais, informamos que não foi possível localizar informações que viabilizem a busca ativa das duas situações descritas no ofício da CGU por falta de dados.”

Análise do Controle Interno

Novamente os gestores argumentam que não possuem condições de analisar as situações apontadas pela equipe de auditores da CGU por falta de dados. Contudo, no Relatório Preliminar foram identificados os beneficiários pelo número do CPF e com a informação do CPF é possível acessar junto ao sistema informatizado o NIS do beneficiário e a situação do mesmo.

A edição do Decreto nº 3.000/99, determina a obrigatoriedade da inscrição no CPF para pessoas físicas requerentes de benefícios de qualquer espécie no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A regulamentação do BPC, o Decreto nº 6.214/2007, reforçou a obrigatoriedade da inscrição no CPF para a concessão do benefício. Mais recentemente, o Decreto nº 8.805/2016 alterou o art. 12 do Decreto nº 6.214/2007, estendendo sua exigência às atividades de manutenção e revisão do benefício.

Quanto ao fato em si, o gestor não trouxe maiores esclarecimentos acerca das ações que serão adotadas para a resolução da situação encontrada. Assim, o ponto será mantido para conhecimento e providências cabíveis do gestor federal do BPC.

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 o intuito de verificar a regularidade das concessões de Benefícios de Prestação Continuada – BPC, foi realizada fiscalização no Município de Caxias do Sul/RS na qual foram selecionados trinta beneficiários de diferentes regiões, dos quais 21 foram localizados e entrevistados.

Outros nove beneficiários selecionados não foram entrevistados por dificuldades em relação ao endereço ou por não estarem em casa no momento da visita.

Verificou-se que os Benefícios de Prestação Continuada concedidos a oito beneficiários entrevistados e que estão inseridos no Cadastro Único estariam adequados aos normativos que embasam a concessão do benefício. No entanto, foram identificadas desconformidades de renda e de composição familiar para oito dos quinze beneficiários registrados no CadÚnico.

Observou-se também casos de concessão do BPC a beneficiários declararam não receberem os benefícios, embora os valores estão sendo créditos em conta corrente no nome dos beneficiários e, não consta representantes formalmente nomeados junto ao INSS para o recebimento desses benefícios.

Ao mesmo tempo, verificou-se que devido a extensão e população do Município, o número de servidores disponíveis para o atendimento e visitas às famílias é considerado insuficiente, corroborando com essa situação o fato de que os beneficiários que foram entrevistados durante os trabalhos de campo, informaram que não receberam visitas da Assistência Social do Município para verificar as condições da família e não receberam atendimento de algum serviço da Assistência Social.

Por fim, quanto ao conhecimento dos procedimentos para a realização do correto cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, de modo geral o Município de Caxias do Sul/RS conhece as questões específicas do BPC a serem observadas no cadastramento.

Ordem de Serviço: 201800323

Município/UF: Caxias do Sul/RS

Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CAXIAS DO SUL

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A ação de controle refere-se à fiscalização do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Caxias do Sul/RS, com o objetivo de identificar falhas no cadastro de famílias beneficiárias que tem como consequência a concessão de benefícios indevidos a famílias que não atendem aos critérios de renda estabelecidos pela legislação do Programa.

Para avaliar o atendimento aos critérios do Programa Bolsa Família foi selecionada uma amostra de famílias para serem entrevistadas pelos auditores da CGU, para confrontar informações do Cadastro Único.

A seleção da amostra foi feita a partir de três grupos potencialmente críticos:

- a) Propriedade de veículos: foram selecionadas vinte famílias com pelo menos um membro proprietário de veículo.
- b) Existência de dependentes do responsável familiar com vínculo familiar de “outro parente” e “não parente” declarados no Cadastro Único: nesse grupo foram identificadas quatro famílias beneficiárias para serem visitadas.
- c) Manutenção de benefício após cancelamento de benefício por indicativo de inconsistência de renda: foram selecionadas seis famílias desse grupo.

Foram também verificadas as rendas das famílias beneficiárias que possuem algum integrante familiar “servidor público municipal” por meio das informações extraídas da Folha de Pagamento da Prefeitura Municipal de maio de 2018, fornecida pelo gestor local.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 09 a 13 de junho de 2018.

Cabe ressaltar que o Relatório decorrente dessa Fiscalização de Entes Federativos (FEF) será apresentado, posteriormente, ao Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), gestor federal responsável pelos recursos do PBF.

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. Informações gerais sobre o Programa Bolsa Família - PBF.

Fato

O Cadastro Único para Programas Sociais é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

O Programa Bolsa Família atende às famílias que vivem em situação de extrema pobreza (famílias com renda por pessoa de até R\$ 85,00 mensais); e pobreza (famílias com renda por pessoa entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos).

A seleção dos beneficiários do Programa é realizada com base nas informações cadastrais declaradas pelas famílias e registradas pelos municípios no Cadastro Único.

Mensalmente, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. O valor que a família recebe por mês é a soma de vários tipos de benefícios previstos no Programa Bolsa Família. Os tipos e as quantidades de benefícios que cada família recebe dependem da composição (número de pessoas, idades, presença de gestantes etc.) e da renda da família beneficiária.

No Município de Caxias do Sul/RS, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em maio de 2018 era de 22.726 dentre as quais:

- 5.805 com renda per capita familiar de até R\$ 85,00;
- 3.798 com renda per capita familiar entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00;
- 6.900 com renda per capita familiar entre R\$ 170,01 e meio salário mínimo;
- 6.223 com renda per capita acima de meio salário mínimo.

O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de junho de 2018, 7.673 famílias, representando uma cobertura de 88,2 % da estimativa de famílias pobres no Município de Caxias do Sul/RS.

As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 142,65 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 1.094.536,00 no mês, de acordo com as informações contidas no link: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>.

2.1.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para permanência no Programa.

Fato

A partir da análise das informações extraídas das bases oficiais do governo federal e da verificação junto aos beneficiários da veracidade das informações registradas no Cadastro Único das famílias beneficiárias selecionadas na amostra, identificou-se que as famílias do quadro a seguir, possuem indicativos de renda per capita familiar superior aos limites definidos nas regras para seleção ou permanência no Programa:

Quadro – Famílias com Renda Per Capita Incompatível

Código Familiar	NIS do Responsável Familiar	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Causa	Amostra
4010176644	16596432824	77,00	1.200,00	O beneficiário informou que está trabalhando desde março/2018 e que não saca o benefício há 2 meses, desde que solicitou cancelamento. O beneficiário foi localizado no endereço constante do Parecer Social de 09/03/2017 que diverge do constante no CadÚnico.	Reversão de cancelamento
3973101612	12702338706	100,00	A renda informada é incompatível com o padrão de vida encontrado.	A titular informou trabalhar como diarista na casa ao lado, sem remuneração e o cônjuge como pedreiro com renda de R\$ 800,00/mês. A composição familiar atual é de 3 pessoas, divergindo da registrada no CadÚnico (4). Verificou-se que a família possui casa de alto padrão e confirmou possuir veículo MMC/L200 avaliado em R\$ 31.154,00, placas I*W0*4*. Tendo em vista o padrão de residência e o veículo da família, existem fortes indícios de	Veículos

				que a renda correta seja maior que a informada à CGU.	
4087834352	10875169284	158,00	400,00	<p>A beneficiária informou que o filho trabalha com renda de R\$ 1.200,00. A família confirmou possuir veículo Ford Fiesta avaliado em R\$35.669,00, placas I*Y7*8*.</p> <p>O benefício foi cancelado em 28/05/2018 por renda superior.</p>	Veículos
0717912647	12526988170	100,00	533,33	<p>Constatou-se que a família beneficiária possui uma empresa familiar de compra e venda de flores que funciona na garagem da residência.</p> <p>A beneficiária informou que os veículos de placas I*V8*7*, I*T7*6* e I*M3*4*, avaliados em R\$ 70.966,40 eram dos filhos e já foram vendidos. Quanto ao veículo avaliado em R\$ 23.571,20, placas I*Y3*4* foi confirmada a propriedade pela família.</p> <p>Verificou-se, ainda, a existência no local de uma camionete Vermelha, placas I*S5*8* e um Gol Branco placas I*E38*7.</p> <p>Considerando que na residência vivem 03 pessoas a renda per capita resultante é de R\$ 533,33, acima do limite estabelecido pela legislação para a permanência no Programa.</p>	Veículos
3513397526	12680967676	0,00	A renda informada é incompatível com o	A composição familiar é de 04 pessoas, em desacordo com o	Veículos

			padrão de vida encontrado	<p>CadÚnico (1). O beneficiário informou que a cônica é professora, com renda de R\$ 800,00/mês.</p> <p>Também confirmou a propriedade do veículo avaliado em R\$ 55.842,00, placas I*E5*6*, que foi vendido para aquisição do veículo Peugeot 2008, placas I*H6*5*, que estava na garagem.</p> <p>Tendo em vista o padrão de residência, a composição familiar e o veículo da família, existem fortes indícios de que a renda correta seja maior que a informada à CGU</p>	
4862594638	12527358723	0,00	553,00	<p>O beneficiário informou que trabalha como soldador há 3 meses, com remuneração de R\$ 1.659,00 e que não recebe o benefício há mais de três meses.</p> <p>A família confirmou possuir veículo avaliado em R\$ 39.665,20, placas I*S0*5*.</p> <p>Considerando que na residência vivem três pessoas a renda per capita resultante é de R\$ 553,00, acima do limite estabelecido pela legislação para a permanência no Programa.</p>	Veículos
4909503455	12276759242	128,00	A renda informada é incompatível com o padrão de vida encontrado	<p>O beneficiário informou que a renda familiar provém do filho, menor aprendiz no Senai no valor R\$ 800,00/mês.</p>	Veículos

				<p>Confirmou que o veículo avaliado em R\$ 34.682,00, placas I*E8*7* foi vendido e que atualmente possui uma moto placas I*H 3*6*.</p> <p>Entretanto haviam outros veículos na garagem da residência, que alegou serem de vizinhos.</p> <p>Tendo em vista o padrão de residência e os veículos lá encontrados, existem fortes indícios de que a renda correta seja maior que a informada à CGU</p>	
3352902216	12814816707	100,00	Não apurada por falta de dados	<p>Não foi possível entrevistar o beneficiário.</p> <p>De acordo com informações de vizinhos, o titular reside sozinho no local e aparece raramente no endereço, sempre à noite, saindo pela manhã, com o veículo</p> <p>Idea avaliado em R\$ 30.414,00, placas I*A8*8*.</p> <p>Há rumores que o mesmo trabalha como motorista de Uber.</p>	Veículos

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU.

De acordo com o quadro acima, verifica-se que as famílias possuem renda atual incompatível com a legislação do Programa, tendo em vista o padrão de residência e propriedade de veículos. Em alguns casos a remuneração apurada no momento da visita pela CGU foi superior àquela informada no cadastramento ou na última atualização cadastral.

Como encaminhamentos para os casos relacionados no quadro acima, verifica-se a necessidade de revisão imediata dos dados do Cadastro Único e benefícios do Programa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2018-Gab/JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS assim se manifestou:

“Considerando as informações constantes no quadro apresentado, a equipe do Cadastro Único fará visitas nos domicílios identificados nas visitas realizadas pela CGU com o objetivo de realizar uma nova atualização dos dados das famílias.

No entanto, devemos destacar que as gestões municipais não tem acesso as bases oficiais do governo federal onde se verifica as rendas e veículos em nome das pessoas. Consequentemente não podemos identificar nas entrevistas a renda correta bem como a propriedade de veículos. Ademais, as informações prestadas nas entrevistas são autodeclaratórias, não tendo linha fiscalizatória; conforme orientações do próprio MDS.”

Análise do Controle Interno

O gestor se compromete a realizar visitas aos domicílios relacionados, para atualização dos dados cadastrais. Mesmo considerando que as informações prestadas pelos beneficiários sejam autodeclaratórias e que o Município não tenha acesso às bases de dados do Governo Federal, compete ao gestor local criar mecanismos capazes de detectar pelo menos as distorções mais relevantes, seja por meio de sistemas municipais ou por meio de programa de visitas aos domicílios, previstas na legislação do Programa.

2.1.3. Famílias beneficiárias do PBF compostas por servidores municipais da Prefeitura de Caxias do Sul/RS com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para a permanência no Programa.

Fato

Com o objetivo de verificar a conformidade do recebimento de benefícios do Programa Bolsa Família no Município de Caxias do Sul/RS, foi solicitada a Folha de Pagamento dos servidores municipais para identificar possíveis servidores, beneficiários do PBF, com renda incompatível com a legislação do Programa.

Para isso, foi realizado cruzamento das bases de dados do Cadastro Único de fevereiro de 2018, da Folha de Pagamento do PBF de janeiro de 2018 e da Folha de Pagamento da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS de maio de 2018. O Procedimento identificou famílias beneficiárias com, pelo menos, 1 (um) membro com vínculo empregatício junto à Prefeitura Municipal e cuja renda per capita familiar foi superior a meio salário mínimo, limite estabelecido pela legislação para a permanência no Programa.

Como resultado, constatou-se que três famílias beneficiárias estão recebendo os benefícios do Programa mesmo acima da regra de permanência, tendo em vista que a renda familiar calculada ao se considerar a remuneração de maio/2018 supera o valor de meio salário mínimo:

Quadro – Famílias Beneficiárias com Renda Incompatível

NIS Titular	Última Atualização	Data da Admissão	Nº Membros	Renda Declarada CadÚnico R\$	Renda Apurada Cruzamento R\$
12859237706	03/04/2017	09/02/2018	2	364,00	1.674,13

12756473687	29/11/2017	20/11/2017	1	85,00	1.456,19
16028406865	17/10/2016	20/11/2017	2	75,00	728,10

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU.

Ressalta-se que, para esses casos, não foi evidenciada a ocorrência de dolo, considerando que esses beneficiários atualizaram o Cadastro Único antes do vínculo com a Prefeitura e/ou possuem lapso temporal entre a data da última atualização e o início do vínculo menor de um ano, fato esse que pode justificar a diferença na renda informada no Cadastro Único com a apurada.

Como encaminhamentos para os casos do quadro acima, verifica-se a necessidade de revisão imediata dos dados do Cadastro Único e benefícios do Programa tendo em vista que a renda apurada ultrapassa meio salário mínimo, limite máximo para a permanência no Programa, de acordo com o art. 6º da Portaria GM/MDS nº 617/2010.

Foram identificadas, ainda, duas famílias beneficiárias do PBF composta por servidores da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS, cujos benefícios fizeram parte da Folha de Pagamento de PBF de janeiro de 2018 em outras localidades que deverão ser acionadas pela Senarc/MDS para apuração/revisão dos respectivos benefícios:

Quadro – Servidores municipais com famílias beneficiárias em outras localidades

NIS Titular	Município BF	Valor do BF jan/2018	Data da Admissão	Valor da remuneração (maio/18)
19042848939	SAO GABRIEL/RS	85,00	06/04/2018	3.280,89
12251607031	ANANINDEUA/PA	301,00	02/01/1991	8.098,35

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS assim se manifestou:

“Informamos que o Cadastro Único fará busca ativa das famílias listadas para revisão imediata dos dados”.

Análise do Controle Interno

O gestor informa que adotará providências imediatas para regularização dos casos citados.

2.1.4. Famílias beneficiárias do PBF não localizadas nos endereços cadastrados ou com endereços incorretos registrados no Cadastro Único.

Fato

De um total de trinta famílias selecionadas na amostra, seis delas não foram localizadas nos endereços registrados no Cadastro Único, por não residirem no local indicado, por não existir

o endereço informado, ou por não atenderem no endereço informado, conforme situações relacionadas no quadro abaixo:

Quadro - Famílias Beneficiárias Não Localizadas

Código Familiar	Situação Encontrada	Amostra
3001242019	A família beneficiária não reside mais no endereço registrado no Cadastro Único. De acordo com informações de vizinhos a família mudou-se.	Veículos
4857858541	A família beneficiária não reside mais no endereço registrado no Cadastro Único. De acordo com informações do morador atual a família mudou-se para Santa Catarina..	Veículos
3782939581	A equipe de fiscalização da CGU não localizou a família no Município de Caxias do Sul/RS. O endereço registrado no Cadastro Único está incorreto ou inexistente e a vizinhança não conhece a família.	Veículos
2270195396	A titular do benefício mudou-se levando consigo um filho e deixando outros três beneficiários com o pai, conforme informações de vizinhos. Benefício suspenso por descumprimento de condicionalidades.	Veículos
345566700	A família beneficiária não foi localizada no endereço registrado no Cadastro Único. Ademais a vizinhança informou à CGU que não conhece a família.	Reversão cancelamento
4337746226	A família beneficiária não reside mais no endereço registrado no Cadastro Único. De acordo com informações de vizinhos a família mudou-se.	Parentesco

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU.

Ressalta-se que foram adotadas várias estratégias para tentar localizar essas famílias, incluindo entrevistas com os vizinhos e solicitação de ajuda da gestão municipal do Programa.

Como encaminhamento, considerando que essas famílias possuem indícios de renda incompatível com o Programa, sua localização é essencial para a confirmação do atendimento ao critério de elegibilidade pelo gestor municipal, com a utilização, caso seja necessária, do bloqueio dos benefícios pelo gestor local.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS assim se manifestou:

“Como demais casos apresentados, o Responsável Familiar assume o compromisso de prestar informações verídicas e atualizar os dados cadastrais em caso de alteração de endereço, por exemplo.

Foi o que aconteceu nesses casos trazidos pela CGU. O Responsável Familiar não informou a mudança de endereço. Com isso, como já foi verificada a mudança de endereço, serão bloqueados os benefícios dos beneficiários referidos”.

Análise do Controle Interno

A manifestação do gestor corrobora o apontamento, informando que procederá o bloqueio dos benefícios.

2.1.5. Insuficiência de visitas domiciliares para comprovação das condições declaradas pelos beneficiários do Bolsa Família.

Fato

De acordo com o art. 6º do Decreto 6.135/2007, é competência dos municípios o cadastramento e a manutenção dos dados atualizados das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias de baixa renda.

No Município de Caxias do Sul/RS existem seis locais para coleta de dados do Cadastro Único, sendo um deles na sede do mesmo e os demais de forma descentralizada junto aos CRAS Norte, Oeste, Leste, Sul e Sudoeste.

Segundo a Portaria MDS/GM Nº 177, de 16 de junho de 2011, o município deve fazer a verificação das informações coletadas de pelo menos 20% das famílias cadastradas por meio de visita domiciliar, a fim de avaliar a fidedignidade dos dados coletados nos postos de atendimento

Em visita às famílias beneficiárias do Bolsa Família verificou-se que todos os beneficiários identificados com indícios de renda superior declararam nunca terem recebido visitas da assistência social ou de equipe do Bolsa Família para averiguar as condições familiares. Tais visitas servem para atestar a veracidade das declarações prestadas nos postos de atendimento e adequação da família às condições do Programa. Além disso, em 50% dos casos de reversão de benefícios bloqueados/cancelados no Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), foram realizadas ações de liberação do benefício pelo Município sem observar os requisitos de visita domiciliar e Parecer Social.

Conforme informação do gestor, por insuficiência de recursos humanos, a visita domiciliar é realizada apenas quando o beneficiário se contradiz, segundo a percepção do atendente, no momento da entrevista realizada nos locais de atendimento.

Depreende-se, a partir das informações coletadas em entrevista com os beneficiários e as informações dos responsáveis pelo Cadastro Único no Município de Caxias do Sul/RS, que as ações investigativas empreendidas pelo gestor municipal são insuficientes para garantir um acompanhamento adequado do Programa no Município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS assim se manifestou:

“Sobre as visitas domiciliares reitera-se a função do Cadastro Único de atuar como instrumento de gestão e implementação de políticas sociais voltadas para famílias de baixa renda, executadas pelo Governo Federal, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Ou seja, o Cadastro Único possui a responsabilidade de ‘promoção da utilização dos dados do CadÚnico para o planejamento e gestão de políticas públicas locais voltadas à população de baixa renda, executadas no âmbito do município’ (Art. 27, Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011).

Ainda de acordo com a Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, em seu art. 5º *‘A coleta de dados poderá ser realizada por meio de quaisquer dos seguintes canais: I - prioritariamente. Por meio de visita domiciliar às famílias, a fim de garantir o cadastramento da população com dificuldade de acesso às informações ou de locomoção aos postos fixos ou itinerantes de coleta de dados’*, ou seja, o cadastro único feito em domicílio não deve servir como instrumento para investigação das famílias, mas sim como meio garantir do acesso às famílias.

Todavia, em observância ao art. 27, da Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011, compete ao município a adoção de medidas para o controle e a prevenção de fraudes ou inconsistências cadastrais, disponibilizando, ainda, canais para o recebimento de demandas, bem como a adoção de procedimentos que certifiquem a veracidade dos dados. Dessa forma, admite-se as dificuldades do município para realizar todas as visitas domiciliares necessárias, mas, ao mesmo tempo, afirma-se que o município continuará investindo na adoção de ações que viabilizem assegurar o recebimento do benefício para as famílias que tenham comprovadamente direito. Exemplos disso são os esforços empreendidos pela gestão municipal para garantia da qualificação continuada dos servidores que operam o CadÚnico; a descentralização do Cadastro Único junto aos CRAS para aproximar os entrevistadores dos territórios vulneráveis e a ampliação do número de visitas domiciliares realizadas pela assistente social e educadores sociais”.

Análise do Controle Interno

O gestor admite a sua responsabilidade na prevenção de fraudes e compromete-se a continuar empreendendo esforços visando mitigar as ocorrência de irregularidades.

2.1.6. Falta de disponibilização de documentos pelo gestor municipal.

Fato

De acordo com o previsto no § 1º, art. 33 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o gestor municipal possui a obrigação de manter pelo prazo mínimo de cinco anos, contados da data de encerramento do exercício em que ocorrer a inclusão ou atualização dos dados relativos às famílias cadastradas, os documentos relativos aos registros realizados no Cadastro Único do Governo Federal, contendo a assinatura do responsável familiar.

Não foram apresentados pelo Gestor Municipal do Bolsa Família no Município de Caxias do Sul/RS os documentos referentes às últimas atualizações cadastrais no Sistema dos beneficiários abaixo relacionados

Quadro – Atualização CadÚnico X documento físico

Código Familiar	Data da última atualização do CadÚnico
4337746226	02/06/2017
3782939581	04/08/2017

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU

O Gestor Municipal também não apresentou os Pareceres Sociais, documentos elaborados por ocasião das visitas domiciliares e que dão suporte à reversão dos cancelamentos dos benefícios das famílias que tiveram os benefícios cancelados e que mantiveram os mesmos após procedimento de averiguação solicitado pelo MDS, referentes às famílias constantes do quadro abaixo:

Quadro – Benefícios revertidos sem Parecer Social

Código Familiar	Situação Encontrada	Amostra
4466670480	Não foram identificadas irregularidades quanto à composição e renda familiar, sendo adequada a permanência no Programa	Reversão cancelamento
3539229949	Não foram identificadas irregularidades quanto à composição e renda familiar, sendo adequada a permanência no Programa	Reversão cancelamento
4463244340	O beneficiário não foi entrevistado. Trata-se morador de rua que frequenta o Centro Pop eventualmente, conforme documentos e entrevista com a gerente do local.	Reversão cancelamento

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 329/2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS assim se manifestou:

“Com relação a falta de apresentação de documentos referentes às últimas atualizações cadastrais de duas famílias, até o presente momento não localizamos as mesmas. Por sua vez, ambos os cadastros foram atualizados; não ocorrendo em má-fé por parte da Gestão Municipal do Bolsa Família.

Quanto à não apresentação de Pareceres Sociais para reverter os cancelamentos dos benefícios, no momento da atualização cadastral o operador se baseou pelo critério da autodeclaração respeitando as respostas fornecidas pelas famílias e avaliou, através da entrevista presencial, que naquele momento as famílias estavam dentro do perfil para continuar recebendo o benefício do programa Bolsa Família.

No entanto, afirmamos que esse procedimento não é uma prática no Município de Caxias do Sul que através da gestão do Cadastro Único sempre se pautou pelos aspectos legais que regem o programa, sendo, portanto, casos isolados decorrentes de erro humano. Reconhecemos que

o município é um agente-chave, sendo responsável pela coleta das informações e contato direto com as famílias atendidas.

Por fim, deve ser registrado que o ocorrido afigura-se como um elemento evidenciador da ausência de má-fé do servidor público na inserção de dados do Cadastro Único, uma vez que no próprio Sibec manteve o benefício liberado”.

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas são insuficientes para elidir o apontamento. O argumento utilizado para explicar a ausência de Pareceres Sociais não se sustenta, uma vez que já há indícios de irregularidades quando o Sistema bloqueia o benefício para averiguação, indicando a necessidade de uma investigação mais criteriosa e documentada para manutenção do benefício.

2.1.7. Famílias beneficiárias do PBF com indícios de renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para a permanência no Programa por serem proprietárias de veículos.

Fato

Pelas regras do Programa, verifica-se que não há impedimento de famílias beneficiárias serem proprietárias de veículos, desde que atendam aos critérios da renda.

Por outro lado, considerando que o público alvo do Programa são famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 170,00, considera-se que a propriedade de veículos acima de R\$ 20.000,00 é um forte indicativo de que as famílias podem ter fornecido informações inverídicas de renda para ingressarem ou se manterem no Programa.

Nesse sentido, foi realizado um cruzamento de dados dos beneficiários do PBF de Caxias do Sul/RS com a base de dados de propriedade de veículos do governo federal, para identificar famílias beneficiárias que podem estar fora do perfil para o recebimento de benefícios do Programa.

Como resultado, foram identificadas 68 famílias beneficiárias que possuem algum integrante familiar que possui a propriedade de veículo(s) com valor acima de R\$ 20.000,00. Essa situação aponta para a necessidade de realização de uma reavaliação da condição de beneficiários do Programa.

Quadro – Famílias Beneficiárias Proprietárias de Veículos

NIS Titular	NIS Titular
12785936681	12762955701
16193398881	12599009679
12270172177	12915252701
16552749237	12894602679

12321204631	16233576130
10816161388	12858812707
16553148156	13044661713
16590053074	12915451682
12385395195	12829565705
20966584982	20713843262
12286981398	21275639226
12394641977	10258910663
12373929211	16634061980
12482491128	16257389195
12315874078	21248575433
16581759474	12634786680
12527364081	23807484333
16110784274	12997051691
10674591442	17067703156
12988809692	13044373696
12294737328	12238340175
12158888530	16082928521
16249338927	10871883748
16069351100	12536446877
12294902272	12224014122
16260924284	12116713759
16203216578	10623920740
12609498715	16124200601
20768386947	10816096802
12642224688	10833579638
12757931670	12406347143
16255288855	12805807717
20955150773	15158547398
16614888480	12584725691

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU

Por meio do Ofício nº 329/2018-Gab./JM, de 17 de setembro de 2018, a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS assim se manifestou:

“Todos os casos relacionados à propriedade de veículos serão apurados pela equipe do Cadastro Único.

Porém, reitera-se o fato que não recebemos por parte do MDS informações sobre os modelos, ano de produção e valores dos veículos que estão em nome dos integrantes de famílias beneficiárias no Programa Bolsa Família.

Ademais, há a possibilidade da família ficar na regra de permanência do programa (renda per capita entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo) e continuar recebendo o benefício; sendo um instrumento para dar segurança aos beneficiários até a próxima atualização cadastral (dois anos)”.

2.1.8. Famílias beneficiárias em que não foram identificadas divergências relevantes em relação ao contido no Cadastro Único.

Fato

Em nove famílias proprietárias de veículos, não foram evidenciadas irregularidades: três delas alegaram já terem vendido os veículos; quatro informaram que os veículos estão apenas registrados em seus nomes mas pertencem a outros familiares que não residem no local (pai, filho etc.); uma comprovou que a proprietária do veículo não pertence mais ao núcleo familiar e outra confirmou a propriedade do mesmo, alegando que foi adquirido quando o proprietário estava empregado. Em todos os casos acima enumerados não foram identificados outros elementos que evidenciassem renda acima da permitida pelo Programa.

Dentre as famílias que tinham integrantes com registro no Cadastro Único como “não parente” ou “outro parente”, uma não apresentou nenhuma inconsistência na sua composição.

Quatro famílias que foram mantidas no Programa Bolsa Família após o cancelamento do benefício não apresentaram irregularidades na renda informada ou tiveram mudanças na composição familiar.

Além disso, as famílias abaixo deixaram de ser visitadas por estarem com o benefício cancelado ou terem atualizado o cadastro a extração da amostra:

Quadro – Famílias não visitadas

Código Familiar	Situação Encontrada	Amostra
4581240794	Não havia ninguém para realização da entrevista. Beneficiária trabalha e só retorna à noite. De acordo com informações obtidas junto à parente que mora ao lado, a beneficiária reside no local com outras duas pessoas e não estaria mais recebendo o Bolsa Família. A composição familiar constante do CadÚnico é de 7 pessoas. Verificamos junto ao gestor local que o benefício foi bloqueado em 28/03/18 e cancelado em 30/05/2018.	Parentes
3140089694	Formulário de atualização cadastral apresentado pelo gestor e datado de 23/04/2018 exclui integrantes familiares e altera renda per capita para R\$ 954,00, não sendo mais elegível para o Bolsa Família.	Parentes

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU

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

No que concerne às verificações realizadas pela CGU relativas às trinta famílias beneficiárias da amostra, obteve-se o seguinte resultado:

Quadro – Resultado das Famílias da Amostra

Tipo da Amostra	Nº total de famílias da amostra	Nº famílias - confirmada irregularidade		Nº famílias não localizadas	Nº família sem evidências de irregularidades
		Indicativo de cancelamento	Sem indicativo de cancelamento		
Propriedade de Veículos	20	7		4	9
Parentesco (“não parente” ou “outro parente”)	4	0	2	1	1
Manutenção de benefício após cancelamento	6	1	0	1	4
Total	30	10		6	14

Fonte: Papéis de trabalho elaborados pela CGU.

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação de parte dos recursos federais recebidos pelo Município de Caxias do Sul/RS, relativos ao Programa Bolsa Família, não está em total conformidade com os normativos e exige providências de regularização por parte dos gestores municipais, considerando as situações tratadas nos itens específicos deste Relatório.

Cabe ressaltar que, entre as principais constatações registradas neste Relatório, destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto à gravidade e aos impactos sobre a efetividade do Programa fiscalizado:

- Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para permanência no Programa.
- Famílias beneficiárias do PBF compostas por servidores municipais da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul/RS com renda per capita superior à estabelecida na legislação para permanência no Programa.
- Famílias beneficiárias do PBF não localizadas nos endereços cadastrados ou com endereços incorretos registrados no Cadastro Único.
- Insuficiência de visitas domiciliares para comprovação das condições declaradas pelos beneficiários.
- Falta de disponibilização de documentos pelo gestor municipal.