

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V03º
Ciclo

Número do Relatório: 201602535

Sumário Executivo Pirajuba/MG

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre sete Ações de Governo executadas no município de Pirajuba/MG em decorrência do 3º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no município, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 10 a 12 de agosto de 2016.

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

Os critérios utilizados pela equipe de fiscalização visaram verificar os seguintes aspectos:

- análise financeira e planejamento das contratações;
- consistência da liquidação da despesa;
- visitas às escolas, unidades de saúde e aos locais das obras
- condições de armazenagem e os controles de recebimento adotados, dos insumos e produtos adquiridos;
- atuação das instâncias de controle social dos programas;

Considerando o escopo da fiscalização, que abrange o quantitativo de processos e documentos analisados, bem como o período de aplicação dos recursos não foram constatadas falhas relevantes nas ações relativas ao Programa 2030/8744 - Apoio à

Alimentação Escolar na Educação Básica, Programa 0106 - Execução Financeira da Atenção Básica (PAB Fixo e Variável), nas ações de Incentivo Financeiro para Vigilância em Saúde (combate ao mosquito Aedes), na Gestão da Saúde Municipal (Elaboração do Plano de Saúde e Atuação do Conselho de Saúde) .

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	4656
Índice de Pobreza:	21,43
PIB per Capita:	32.130,66
Eleitores:	2833
Área:	332

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	3	1.627.664,56
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		3	1.627.664,56
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	69.989,70
	Execução Financeira da Atenção Básica	1	797.036,27
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	Não se Aplica
	GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		4	867.025,97
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		7	2.494.690,53

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 06 de outubro de 2016, cabendo ao Ministério supervisor, nos

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

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Pirajuba/MG, constataram-se falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

Em relação ao Programa 2030 - Educação Básica / 12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil, para construção de uma escola, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, com recursos transferidos pelo Ministério da Educação, irregularidades no certame realizado, com a consequente restrição ao caráter competitivo. Detectou-se a exigência de índice contábil acima dos índices usualmente adotados, bem como existência de elementos que indicam conluio entre empresas licitantes.

No que tange ao Programa 2030 - Educação Básica / 12KV- Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares, para construção de uma quadra escolar coberta com vestiário, com recursos transferidos pelo Ministério da Educação, constatou-se também restrição ao caráter competitivo no certame realizado, na sua fase interna, com a exigência de índice contábil acima dos índices usualmente adotados.

Em relação ao Programa 2015 – Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde - SUS/20AD-Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família, foram constatadas falhas nas contratações temporárias dos profissionais, no caso agentes comunitários e médica que compõem as equipes, fato que contraria a lógica desta estratégia governamental.

Ordem de Serviço: 201601973

Município/UF: Pirajuba/MG

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PIRAJUBA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 106.604,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10 a 12 de agosto de 2016 e objetivaram avaliar a aplicação dos recursos do programa Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica – Pnae no município de Pirajuba/MG.

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

Os critérios utilizados pela equipe de fiscalização visaram verificar os seguintes aspectos:

- análise financeira e planejamento das aquisições;
- consistência da liquidação da despesa;
- condições de armazenagem e os controles de recebimento adotados, quando da visita às unidades escolares;
- atuação do controle social na execução do programa;

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 e 30 de junho de 2016, pelo Ministério da Educação, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae.

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 esta Controladoria.

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Execução do Pnae no município de Pirajuba/MG

Fato

Com o objetivo de contribuir para a Alimentação Escolar em Pirajuba, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE transferiu ao município R\$ 106.604,00 para os exercícios de 2015 até junho de 2016.

Diante do escopo da fiscalização, ressaltam-se alguns aspectos verificados na execução do Pnae no município, conforme relatado a seguir:

a) Análise financeira e planejamento das aquisições.

Os recursos federais foram depositados em conta corrente específica e movimentados exclusivamente nos objetos previstos pela legislação pertinente, conforme previsto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009 e na Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Verificou-se, também que o Município aplicou, no período analisado, o mínimo de 30% dos recursos transferidos na aquisição de gêneros alimentícios advindos da Agricultura Familiar.

Foram disponibilizados e analisados quatro processos licitatórios, realizados no período compreendido entre 2015 e 2016, identificados a seguir:

Quadro – Processos licitatórios analisados

Número do processo	Objeto
05/2015	Aquisição de gêneros alimentícios
04/2015	Hortifrutigranjeiros – chamamento público
01/2016	Hortifrutigranjeiros – chamamento público
03/2016	Aquisição de gêneros alimentícios

Fonte: Prefeitura Municipal de Pirajuba

Das análises resultaram correções formais, que não caracterizaram limitações à competição, sobrepreço ou superfaturamento. Todas elas tratadas por meio de solicitações de fiscalização, cujas justificativas foram acatadas pela equipe.

b) Consistência da liquidação da despesa e descrição do processo de aquisição e distribuição dos gêneros às unidades escolares.

Não há almoxarifado central. Desse modo, a entrega dos gêneros alimentícios às unidades escolares segue o seguinte fluxo: a) a Nutricionista faz a requisição dos quantitativos de gêneros; b) a Secretaria de Educação aprova; c) o setor Financeiro e contábil verifica a disponibilidade financeira, e d) o Setor de compras faz os trâmites para a aquisição, enviando requisições aos fornecedores.

Cada fornecedor se encarrega da entrega dos gêneros requisitados a cada unidade escolar. As mercadorias ao chegarem nas instituições são recebidas e conferidas item por item pelas merendeiras e nutricionista. Após a verificação de que não há nenhuma inconformidade, as mercadorias são armazenadas nas respectivas unidades escolares.

Os alimentos não perecíveis são entregues, de acordo as necessidades de cada unidade escolar, via de regra, mensalmente; os perecíveis também são enviados diretamente às

escolas pelo fornecedor, semanalmente. Após os atestos, os fornecedores encaminham para a prefeitura as notas fiscais para os respectivos pagamentos.

Na realização de testes flagrantes, confirmou-se a consistência do saldo de estoques nas escolas selecionadas e a fidedignidade do processo de pagamento.

Diante do escopo desta fiscalização, não foram detectados indícios de desconformidade entre os pagamentos a fornecedores e os produtos efetivamente entregues.

c) Visita às escolas.

O município de Pirajuba possui duas unidades escolares, sendo um centro de educação infantil, onde funciona a creche e o pré-escolar e uma Escola Municipal de educação fundamental, conforme informações a seguir:

Tabela – Escolas fiscalizadas

Escolas Municipais	Alunos matriculados
Lázaro Rosa Muniz	473
Centro Educação Infantil Maria Alves Brito	325
Total	798

Fonte: Dados do Censo último Censo Escolar

A equipe de fiscalização visitou as duas Unidades Escolares. Buscou-se aplicar testes de observância nos controles de recebimento dos gêneros, nas condições da infraestrutura utilizada para a elaboração da merenda, e de armazenagem, bem como para confirmação dos saldos de estoques existentes. Não foram identificadas falhas relevantes.

Ademais, verificou-se ainda, tanto a atuação da nutricionista na execução do programa, bem como visitas e atuação de membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE nas Unidades escolares.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que, não foram identificadas situações que comprometessem a qualidade da merenda escolar, os processos de aquisição e distribuição dos gêneros, bem como a armazenagem e elaboração da merenda oferecida aos alunos da rede pública de ensino, no município de Pirajuba/MG.

Ordem de Serviço: 201602290

Município/UF: Pirajuba/MG

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PIRAJUBA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.013.316,83

1. Introdução

Os trabalhos foram realizados junto à Prefeitura de Pirajuba/MG em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal. A Ação de Controle teve como objetivo avaliar a adequação da gestão de transferência de recursos via Termo de Compromisso PAR nº 34927/2014, cujo objeto é a Construção de Escola de 6 salas no bairro Dourados II, no Município de Pirajuba/MG.

As ações de fiscalização desenvolvidas pela equipe da CGU-Regional/MG, ao longo dos trabalhos de campo realizados entre 10 a 12/08/2016, constituíram-se basicamente de análise da documentação pertinente à contratação para execução das obras de construção de escola, bem como de visita ao local da obra..

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Restrição ao caráter competitivo na Tomada de Preços nº 007/2014, mediante exigência de índice contábil acima dos índices usualmente adotados e existência de elementos que indicam conluio entre empresas licitantes.

Fato

Em 30/06/2014, foi assinado pelo Prefeito Municipal de Pirajuba/MG, o Termo de Compromisso PAR nº 34927/2014, com vigência fixada em 31/05/2017. Seu objeto versava o seguinte: Construção de Escola de 6 salas no bairro Dourados II, no Município de Pirajuba/MG, com valor pactuado em R\$ 1.013.316,83.

Para a consecução do objeto pactuado no termo de compromisso acima, foi aberta, em 14/11/2014, a Tomada de Preços nº 007/2014. Na ata de 14/11/2014, consta que 5 empresas protocolaram os envelopes de habilitação e de propostas, a saber: Lamdha Construções e Serviços EIRELI-ME (CNPJ 19.426.424/0001-40), PTAH Construções Ltda. (CNPJ 05.830.028/0001-70), Gama Construções Ltda. (CNPJ 04.997.382/0001-20), Pedro Umberto Carneiro Ltda. (CNPJ 19.346.774/0001-05) e Bufalo Construtora Ltda.-ME (CNPJ 18.887.083/0001-97), sendo que essas duas últimas, por terem comparecido após o horário estipulado para o protocolo dos envelopes de habilitação e proposta, que foi às 8:30h, foram impedidas de efetuar o referido protocolo, não participando, portanto, do certame.

De acordo com ata do dia 18/11/2014, foram habilitadas as empresas Lamdha Construções e Serviços EIRELI-ME (CNPJ 19.426.424/0001-40), PTAH Construções Ltda. (CNPJ 05.830.028/0001-70) e Gama Construções Ltda. (CNPJ 04.997.382/0001-20). Por fim, em ata lavrada em 19/11/2014, as empresas acima apresentaram suas propostas, tendo sido sagrada vencedora a empresa Lamdha Construções e Serviços, com proposta de R\$ 939.679,49. Os atos de homologação e adjudicação do certame se deram em 19/11/2014.

Ato contínuo, em 21/11/2014, foi celebrado o Termo de Contrato nº 159/2014 com a vencedora do certame, cuja vigência final foi estipulada em 6 meses contados da assinatura contratual, ou seja, até 21/05/2015. As obras foram iniciadas em 21/11/2014 e o termo de contrato em epígrafe foi objeto de três termos aditivos, até os trabalhos de fiscalização, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro- Termos Aditivos ao Contrato nº 159/2014

Termo Aditivo	Data	Objeto
01	21/05/2015	Prorroga vigência contratual para 31/12/2015
02	11/11/2015	Acresce R\$ 73.633,89 ao contrato, para execução de obras de fechamento do perímetro da escola e prorroga vigência contratual para 31/05/2016 .
03	27/05/2016	Prorroga vigência para 27/08/2016

Até o final desta fiscalização, haviam sido efetuadas 12 medições, conforme ilustrado na tabela abaixo:

Tabela- Medições

Boletim de medição	Mês da medição	Valor Medido e Pago(R\$)
---------------------------	-----------------------	---------------------------------

01	Março/2015	93.201,17
02	Abril/2015	84.624,36
03	Abril/2015	32.494,15
04	Agosto/2015	4.513,36
05	Setembro/2015	65.257,36
06	Setembro/2015	60.245,50
07	Novembro/2015	23.734,80
08	Janeiro/2016	60.799,03
09	Janeiro/2016	60.798,98
10	Março/2016	50.792,94
11	Março/2015	50.513,69
12	Julho/2016	81.006,32
Total		667.981,66

As obras se encontravam em andamento, por ocasião da fiscalização “in loco”, com cerca de 71% de execução física.

Analisando a documentação relacionada à Tomada de Preços nº 007/2014, foram detectadas as seguintes situações, que indicam restrição ao caráter competitivo do certame relacionadas à exigência de índice contábil acima dos índices usualmente adotados e existência de elementos que indicam conluio entre empresas licitantes:

a) Consta no inciso “b”, do item 5.2.4 do Edital referente à Tomada de Preços nº 010/2014, que trata da qualificação econômico-financeira, que seria habilitada a empresa que apresentasse Índice de Liquidez Corrente - ILC igual ou superior a 2,00, sem as devidas justificativas. Tal índice é calculado pela seguinte fórmula:

$$\text{ILC} = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

O valor mínimo exigido para o índice está acima dos valores usualmente adotados. A Instrução Normativa Mare nº 5/1995 (que estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf), especificamente em seu item 7.2, estabelece como parâmetro inicial de verificação da situação econômico-financeira da empresa, índices de liquidez geral (LG) e de liquidez corrente (LC) maiores ou iguais a 1 (um). A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme o Acórdão nº 773/2011-Plenário, estabelece a necessidade de apresentação de justificativas, quando da exigência de critérios de qualificação econômico-financeira incoerentes com os índices usualmente adotados, tais como o estabelecimento nos editais de índice de liquidez geral (ILG) $\geq 2,00$ e índice de liquidez corrente (ILC) $\geq 2,00$.

Cabe informar que, segundo texto publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (julho/agosto/setembro de 2011), denominado “Critério para aferição de qualificação econômico-financeira de licitante compromete a competitividade no certame”, que trata de decisão do TCE/MG acerca do Recurso Ordinário nº 808.260:

“(…) há decisões jurisprudenciais admitindo como correta a adoção, por parte da Administração Pública, de índices de liquidez corrente e liquidez geral entre 1,0 e 1,5 e de

índice de endividamento de 0,75 para avaliação da real situação financeira das empresas. (...)

Desse modo, entendo que a fixação dos valores dos índices adotados no edital, (...) foi feita com inobservância ao princípio da motivação dos atos administrativos, havendo, assim, violação ao art. 31, § 5º, da Lei n. 8.666/93”.

Assim sendo, tal fato pode ter restringido a participação de um universo maior de empresas no referido certame licitatório.

b) De acordo com o Ato de Constituição da empresa vencedora do certame, Lamdha Construções e Serviços EIRELI - ME, sua única sócia e responsável é a Sra. [CPF ***.718.156-**]. Contudo, em consulta à base de dados da Relação Anual de Informações Sociais- RAIS, foram identificadas as seguintes informações sobre a referida sócia:

- Em 01/11/2007, ela foi admitida para o cargo de Assistente Administrativo junto à empresa Gama Construções Ltda. (CNPJ 04.997.382/0001-20), que também participou do certame em comento, e teve a proposta de preço classificada em 3º lugar;

- em 01/09/2010, a Sra. CPF ***.718.156-** assumiu o cargo de Gerente Administrativo da Gama Construções Ltda., tendo seu desligamento ocorrido em 31/01/2014;

- em 01/12/2013, ela passou a ser Diretora Geral da Lamdha Construções e Serviços, constituída poucos dias antes como empresa, nos termos do Ato de Constituição da referida empresa, datado em 25/10/2013, certificado pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais em m18/12/2013;

- curiosamente, em 10/04/2015, ela foi readmitida pela empresa Gama Construções Ltda., novamente como Gerente Administrativo e novamente desligada da empresa em 05/12/2015.

Assim sendo, de acordo com a base de dados da RAIS, a Sra. CPF ***.718.156-**, sócia e representante da empresa vencedora do certame (Lamdha Construções e Serviços EIRELI – ME) foi gerente da empresa classificada em 3º lugar (Gama Construções Ltda.) até janeiro de 2014, ou seja, pouco menos de 10 meses antes da abertura das propostas da Tomada de Preços nº 007/2014. Adicionalmente, menos de 5 meses após a realização do certame e durante a execução do Contrato nº 159/2014, ela foi novamente contratada pela empresa Gama Construções Ltda..

Além disso, verificou-se que, de acordo com a documentação apresentada pelas empresas licitantes, o endereço da empresa Lamdha Construções e Serviços EIRELE-ME é Rua Antônio Borges de Araújo nº 580, bairro Mercês, Uberaba/MG. Já a empresa Gama Construções Ltda. possui sua sede na mesma rua, ou seja, Rua Antônio Borges de Araújo, só que sob o nº 570. Na foto abaixo extraída do Google Street View, verifica-se que ambas as sedes possuem um muro frontal em comum.



Foto 01- Imagem das duas sedes, ambas situadas na Rua Antônio Borges de Araújo n°s 570 (seta à direita) e 580 (seta à esquerda).



Foto 02- No detalhe, o n° 570, onde foi informado como sede da empresa Gama Construções Ltda.



Foto 03- Situado ao lado, também no detalhe, o n° 580, registrado como sede da empresa Lamdha Construções e Serviços Ltda.

As situações descritas acima indicam a existência de vínculo entre as empresas Lamdha Construções e Serviços EIRELI - ME e Gama Construções Ltda., respectivamente, 1ª e 3ª colocadas no certame licitatório.

c) A planilha a seguir demonstra as diferenças entre as propostas apresentadas pelos licitantes e o orçamento elaborado pela Prefeitura Municipal:

Planilha - Diferença entre Propostas dos Licitantes – Tomada de preços 007/2014

Item	Descrição do Item	Orçamento Prefeitura (R\$)	Proposta Gama (R\$)	Proposta Lamdha (R\$)	Proposta PTAH (R\$)	Diferença Lamdha x PTAH (R\$)	Diferença a Lamdha x Gama (R\$)	Diferença Lamdha x Prefeitura (R\$)
1.0	Serviços preliminares	16.659,99	14.242,97	14.242,97	18.338,40	4.095,43	0,00	2.417,02
2.0	Movimento de Terra	8.882,46	10.035,24	10.035,24	9.603,88	-431,36	0,00	-1.152,78
3.0	Infra Estrutura e Supraestrutura	317.066,51	298.723,06	298.723,06	317.066,51	18.343,45	0,00	18.343,45
4.0	Instalações Hidro Sanitárias	50.030,97	51.745,16	51.745,16	45.952,65	-5.792,51	0,00	-1.714,19
5.0	Instalações Elétricas e telefônicas	69.076,06	62.755,30	62.755,30	60.175,42	-2.579,88	0,00	6.320,76
6.0	Paredes e Painéis	50.327,41	45.695,35	45.695,35	37.725,47	-7.969,88	0,00	4.632,06
7.0	Esquadrias	56.254,99	36.119,88	36.119,88	42.906,66	6.786,78	0,00	20.135,11
8.0	Cobertura	152.433,52	140.957,00	140.957,00	159.828,88	18.871,88	0,00	11.476,52
9.0	Revestimento	101.872,75	103.233,82	103.233,82	93.624,46	-9.609,36	0,00	-1.361,07
10.0	Pavimentação	87.617,71	89.949,22	89.949,22	64.100,41	-25.848,81	0,00	-2.331,51
11.0	Soleiras e Rodapés	2.091,96	2.035,45	2.035,45	2.091,97	56,52	0,00	56,51
12.0	Pinturas	66.522,04	53.629,61	53.629,61	56.030,60	2.400,99	0,00	12.892,43
13.0	Elementos Decorativos	33.030,03	30.003,09	29.345,46	31.194,62	1.849,16	657,63	3.684,57
14.0	Limpeza da Obra	1.450,44	1.228,61	1.211,54	1.168,88	-42,66	17,07	238,90
Total		1.013.316,84	940.353,76	939.679,06	939.808,81	129,75	674,70	73.637,78

Observa-se que as diferenças entre o valor global das propostas apresentadas pela Lamdha Construções e Serviços EIRELI-ME, vencedora do certame, e das outras duas habilitadas, PTAH Construções Ltda e Gama Construções Ltda., foram de apenas R\$ 129,75 e R\$ 674,70, respectivamente. Apesar de não se ter detectado um padrão matemático entre os preços unitários entre as propostas das empresas Lamdha e PTAH, registra-se que a diferença percentual entre o valor global das propostas das duas empresas foi de apenas 0,01%.

Com relação à proposta da empresa Gama Construções Ltda., além do valor global ser apenas 0,07% acima do valor da proposta da Lamdha Construções e Serviços EIRELI - ME, constatou-se a existência de um padrão entre os valores unitários apresentados pelas duas empresas. Em 12 itens dos 14 existentes da planilha orçamentária, os respectivos valores apresentados pelas duas empresas eram idênticos, conforme pode ser observado na tabela acima (itens 1.0 a 12.0). Ou seja, apenas os itens 13.0 e 14.0, apresentaram diferenças nos valores constantes das propostas. Contudo, cabe salientar que, mesmo para o item 13.0, verificou-se a existência de correlação entre as propostas, haja vista que, conforme planilha abaixo, em apenas dois serviços de um total de nove afetos ao referido item (subitens 13.006

e 13.008) ocorreram diferenças entre os valores de ambas as propostas. Quanto ao item 14.0, ele não tem serviços subdivididos, mas apresentou uma diferença entre as propostas de R\$ 17,07, conforme detalhado na planilha abaixo.

Planilha- Diferença entre preços de serviços dos itens 13.0 e 14.0 da planilha de custos

Item	Descrição	Proposta Gama (R\$)	Proposta Lamdha(R\$)	Diferenças (R\$)
13.0	Elementos Decorativos e Outros	30.003,09	29.345,46	657,63
13.001	Concreto	1.408,64	1.408,64	0,00
13.002	Granito	2.296,39	2.296,39	0,00
13.003	Madeira	6.622,98	6.622,98	0,00
13.004	Incêndio	1.005,84	1.005,84	0,00
13.005	Gás	1.244,71	1.244,71	0,00
13.006	Vidros	7.858,11	7.465,11	393,00
13.007	Rede Lógica	5.493,45	5.493,45	0,00
13.008	Portal de Acesso	2.241,67	1.977,05	264,62
13.009	Cobertura	1.831,28	1.831,28	0,00
14.0	Limpeza da Obra	1.228,61	1.211,54	17,07
Totais		31.231,70	30.557,00	674,70

Tais situações, somadas aos fatos que caracterizam vínculo entre as empresas Lamdha Construções e Serviços EIRELI - ME, e Gama Construções Ltda., apontam a existência de elementos que indicam conluio na formulação das propostas das empresas .

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 248/2016, de 06/10/2016, a Prefeitura Municipal de Pirajuba, em resposta ao encaminhamento do relatório preliminar, apresentou a seguinte manifestação:

a) Sobre a exigência de índices contábeis superiores aos usualmente adotados (*verbis*):

“A Fiscalização deste respeitável Órgão, em exame aos processos licitatórios, do tipo Tomada de Preço, 07/2014 e 10/2014, apontou que a exigência do índice de Liquidez Corrente ser igual ou superior a "2,00", teria ferido a lei de licitações, por restringir o caráter competitivo daqueles certames, pois usualmente se exige tal índice entre "1,00" e "1,50".

O ILC - índice de Liquidez Corrente - retrata a capacidade de pagamento da empresa a curto prazo, no cumprimento das obrigações contratuais assumidas. Ao exigir que o ILC fosse igual ou superior à 2,00, nos respectivos Editais da Tomada de Preços nº 007/2014 e 10/2014, a Administração Municipal se resguardou no sentido de selecionar a empresa cujo o ativo circulante fosse igual ou superior 2 (duas) vezes o passivo circulante.

Usualmente adota-se tal índice para licitações que estão lastreadas por recursos intergovernamentais (União e Estado), que atrasam os repasses assumidos, necessitando que a empresa contratada tenha disponibilidade suficiente para alavancar o objeto assumido. A primeira vista pode-se parecer um índice elevado, contudo é o que esta sendo

utilizado também em outras Prefeituras da região, tudo a evitar que os eventuais atrasos nos repasses dos convênios venham a fazer com que as empresas paralise as obras, provocando custos ainda maiores.

Entendemos, portanto, que o § 5º, do art. 31, da Lei 8.666/93 autoriza a forma como a Prefeitura agiu, ao exigir um índice pouco superior ao que usualmente é utilizado, pelas razões econômicas pelas quais já se sabiam, em fins de 2014, que o Governo Federal enfrentava.

Já desde aquela época ocorria contingenciamento de gastos feitos pelo Governo Federal; já se sabia, até mesmo diante do embate eleitoral travado à época, que as finanças federais tinham um alto comprometimento negativo em seus principais índices macroeconômicos; enfim, já se previa e se sentia, inclusive os Municípios, que os recursos até então já empenhados e em execução, relacionados a convênios, sofreriam atrasos em suas liberações.

Por todo este contexto, é que a Administração Municipal passou a adotar critérios um pouco mais rígidos não no intuito de restringir a competitividade nas licitações que envolviam convênio, mas, sobretudo para selecionar prestadoras com saúde financeira que pudesse sustentar os inevitáveis atrasos nos repasses por parte do Governo Federal, a fim de evitar a paralisação de obras primordiais a população e, também, evitar o aumento do custo destas obras. Tal prática não foi utilizada apenas nestes processos, mas em todos os anteriores e posteriores, desde o início do ano de 2014.

Deve se ressaltar, que foi dada ampla divulgação aos Editais, obtendo-se um número expressivo de participantes em ambos os processos licitatórios.

Por estas razões, é que pugna a este Órgão que reconheça a legalidade dos certames aqui em questão, pois não se demonstrou nenhum prejuízo ao Erário, pelo contrário, ambas as obras foram licitadas e realizadas por valores abaixo daqueles cotados no mercado e aceitos pelos respectivos Órgãos Convenientes, inclusive havendo reprogramação de metas de um saldo remanescente da ordem de R\$ 73.633,89, para a tomada de preço 007/2014 e R\$ 51.357,73, para tomada de preço 010/2014, também devidamente autorizados pelos Órgãos Convenientes.

Ainda de se ressaltar a respeito deste tópico a quadra já está totalmente concluída, em uso pela população beneficiada, conforme reconhecido pela fiscalização e também construída pela melhor técnica e com ótimo padrão de qualidade, conforme anexos fotográficos. Já a escola de seis salas, apesar dos atrasos sistemáticos de repasses por parte do FNDE, já está encaminhando para a sua conclusão, com ótimo padrão de qualidade, conforme anexos fotográficos.

No intuito de demonstrar a correta aplicação dos recursos federais neste município, anexamos fotos de uma creche PROINFANCIA, que apesar de não ter sido fiscalizada, encontra-se em pleno funcionamento e construída com os mesmos altos padrões de qualidade”.

b) Sobre a existência de elementos que indicam conluio entre empresas (*verbis*):

“Apontou a Fiscalização uma falha relacionada a um possível vínculo entre as empresas Lamdha Construções e Serviços Ltda. e Gama Construções Ltda., em razão da similitude dos preços propostos, vínculo empregatício anterior da sócia da empresa Lamdha com a empresa Gama e terem endereços próximos entre si.

Entende-se tratar-se de um fato por si grave, porém se tal ocorreu, foi longe dos olhos dos servidores municipais e de seus dirigentes. Por conta disto, e de forma preventiva, foi baixado o anexo Decreto Municipal, que tem por intuito impedir temporariamente, enquanto durar estas investigações, a participação simultânea de ambas as empresas em processos licitatórios feitos pela Prefeitura.

Há que se ponderar que qualquer similitude de preços poderia advir da situação em que as licitantes optarem ou não por um mesmo percentual de desconto, uma vez que os preços apresentados pela Prefeitura no edital seguem aqueles divulgados pelo SINAPI, que são públicos e pode perfeitamente explicar qualquer igualdade de preços conforme for a opção da licitante.

A CPL, que processa as licitações, age conforme os ditames estabelecidos na Lei 8.666/93 e nas regras do Edital, de modo que ao analisarem os documentos das empresas licitantes, não há meios de ali se constatar o que a fiscalização constatou externamente, quanto a situação funcional dos sócios destas empresas junto a RAIS, por exemplo. Porém constataram que as empresas não têm sócios coincidentes e nem endereços, não sendo analisado uma proximidade de endereços, já que muitas empresas se instalam em prédios de escritórios, o que fatalmente coincidirá seus domicílios.

Deve-se ainda destacar que de qualquer forma as empresas Lamdha Construções e Serviços Ltda e Gama Construções Ltda, ficaram classificadas respectivamente em primeiro e terceiro lugar, sendo que a empresa Ptah Construções Ltda. ficou em segundo lugar”.

Em nova manifestação, desta feita encaminhada por meio do Ofício nº 268/2016, de 17/11/2016, a Prefeitura Municipal de Pirajuba apresentou a seguinte manifestação:

“Em complemento a resposta ao vosso ofício em epígrafe, que nos encaminhou Relatório Preliminar do resultado da fiscalização nesta Prefeitura Municipal, entendemos necessário complementar as Informações já prestadas por meio do ofício 248/2016, para melhor esclarecer as seguintes situações:

Para melhor elucidar as possíveis falhas que este respeitável Órgão de Controle apontou no referido Relatório Preliminar, este Prefeito entendeu em baixar a Portaria 003/2016 (ANEXO 1), de 10 de outubro de 2016, que formalizou uma Comissão de Inquérito Administrativo para a apuração dos referidos apontamentos, estando a referida Comissão fazendo as diligências para elucidar os fatos trazidos pela Fiscalização.

Contudo, embora ainda no prazo estipulado para a apuração, a Comissão já levantou algumas questões que achamos necessário usá-las para complementação das Informações já prestadas no ofício referido acima.

O que levou a este Prefeito instituir a referida Comissão, principalmente, foram os apontamentos de que duas licitações públicas realizadas no Município de Pirajuba tem

indícios de restringir o seu caráter competitivo e em uma delas de conluio entre empresas licitantes.

A restrição da competitividade foi denotada pelos Técnicos pela exigência de um índice de liquidez corrente igual a 2,0, em ambos os processos licitatórios (Tomada de Preço 07/2014 e 10/2014) e o conluio apontado se deveu a um vínculo entre as empresas Lamdha e Gama, em razão da similitude dos preços propostos, um vínculo empregatício de uma sócia da empresa Lamdha com a empresa-Gama, bem como terem endereços próximos entre si (Tomada de Preço 07/2014).

É necessário levar em consideração, que as informações que os Técnicos deste Órgão foram buscar dos sócios das empresas licitantes junto a RAIS, onde se constatou que a sócia em questão já trabalhou para outra licitante, não constam do rol de documentos exigidos destes licitantes pela Lei 8666/93, para se constatar tais vínculos, que evidentemente são desconhecidos dos membros da CPL. Também impossível a estes inabilitarem empresas que tem endereços próximos, em uma cidade do porte de Uberaba, com mais de 200 mil habitantes.

Nas explicações anteriores foi esquecido de mencionar que em ambos os contratos oriundos das TP's 07/2014 e 10/2014, houveram pedidos por parte daqueles contratados de reajuste nos respectivos contratos, conforme se denota da documentação em anexo (ANEXO II), a saber:

- Em 21 de dezembro de 2015, a empresa LAMDHA (TP 07/2014, contrato administrativo 159/2014), encaminhou requerimento para reajustar o contrato pelo índice nacional de custo da construção civil - INCC-FGV, cujo índice representava um adicional ao contrato de R\$ 47.759,59, pelo simples fato de que havia transcorrido mais de um ano de execução daquele contrato. Tal requerimento foi indeferido pelo Prefeito Municipal.

-Em 17 de dezembro de 2015, a empresa BUFALO (IP 10/2014, contrato administrativo 167/2014) encaminhou requerimento para reajustar o contrato pelo índice nacional de custo da construção civil - INCC-FGV, cujo índice representava um adicional ao contrato de R\$ 10.893,04, pelo simples fato de que havia transcorrido mais de um ano de execução daquele contrato. Tal requerimento foi indeferido pelo Prefeito Municipal.

Também conforme já exposto nas explicações feitas anteriormente, ambas as contratações foram feitas por preços abaixo daqueles definidos no convênio e na planilha de custo das respectivas obras, sendo que apurou-se saldo remanescente dos convênios que foram utilizados em outros melhoramentos, com a aprovação do FNDE. Porém, alegou tal questão mais não se demonstrou documentalmente, o que passa a fazer, com os documentos em anexo (ANEXO III), a saber:

-No contrato da LAMDHA (TP 07/2014, contrato administrativo 159/2014), houve um saldo remanescente do convênio firmado com o FNDE de R\$ 73.637,34, ou seja, recursos que eram para ser gastos na obra original do contrato, mas que devido ao valor menor obtido no processo licitatório, originou os ofícios 139/2015 e 150/2015, desta Prefeitura ao FNDE onde foi solicitado o uso de tal sobra para outras melhorias na própria obra, o que foi acatado pelo FNDE através do Ofício 2728/2015, assinado pela Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais;

-No contrato da BUFALO (TP 10/2014, contrato administrativo 167/2014), houve um saldo remanescente do convênio firmado com o FNDE de R\$ 52.829,89, ou seja, recursos que eram para ser gastos na obra original do contrato, mas que devido ao valor menor obtido no processo licitatório, originou os ofícios 151/2015 e 380/2015, desta prefeitura ao FNDE onde foi solicitado o uso de tal sobra para outras melhorias na própria obra, o que foi acatado pelo FNDE através dos Ofícios 2727/2015 e 5044/2015, assinado pela Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais.

Caso houvesse qualquer interesse que não aqueles que regem a Administração Pública, estas obras poderiam ter sido contratadas por valores próximos ou acima daqueles estipulados em convênio, ou até mesmo se poderia conceder os reajustes solicitados por aquelas licitantes, de modo que fica explícito a inexistência de qualquer conluio que envolva qualquer agente da Administração Municipal, bem como fica claro que os processos licitatórios em questão atingiram seus objetivos, que eram o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, levando em consideração que esta vantagem não ocorreu somente no preço abaixo do planilhado, mas também na escolha de empresas que suportaram todos os ônus estabelecidos no contrato, finalizando as obras e as entregando a população que tanto delas necessitava. Caso, ainda assim, entendam os técnicos que há indícios de conluio entre as empresas, que deixe pelo menos claro tal fato, de que não há indício algum de envolvimento de qualquer autoridade municipal, como de fato não há.

Em relação a apontada restrição do caráter competitivo das licitações aqui em comento, pelo fato de se exigir um ILC igual a 2,0, tal apontamento foi objeto de explicações anteriores, porém deseja melhor esclarecer que isso se deu não para restringir a participação de tal ou qual empresa, mas sim daquelas que não tinham condições financeiras alguma para executar os contratos, o que é permitido pela Lei nº 8666/93.

Para melhor aclarar este tópico, junta-se anexos fotográficos que demonstram obras do FNDE em cidades desta região que estão depredadas porque empresas que não tinham condições alguma de suporta-las simplesmente as abandonaram. Veja:

-ANEXO FOTOGRÁFICO I - Demonstra-se que na cidade Planura, uma obra de construção de uma Creche Pró-Infância iniciada em 2011, ficou totalmente paralisada sendo necessária a realização de novo procedimento licitatório para a conclusão da mesma em 2014;

- ANEXO FOTOGRÁFICO II - Demonstra-se que na cidade Conceição das Alagoas, uma obra de Construção de uma Escola de 12 Salas iniciada em 2011, totalmente paralisada.

Justamente para evitar tamanho prejuízo ao Erário e principalmente aos cidadãos que se beneficiam das obras que em Pirajuba foram totalmente edificadas e melhoradas com as sobras dos respectivos convênios, é que se exigiu um índice para afastar somente aquelas empresas que não tinham e não tem liquidez para manter o canteiro de obras, mesmo em casos de algum atraso, que passou a ser uma constante nos convênios do Governo Federal.

São estas as explicações complementares que desejava fazer, esperando que este respeitável Órgão de Controle avalie também os documentos aqui juntados, no sentido de modificar o Relatório Final, para que reconheça a higidez com que agiram os servidores e agentes públicos envolvidos nos atos administrativos apontados”.

Análise do Controle Interno

a) Análise da primeira manifestação (Ofício nº 248/2016, de 06/10/2016):

a.1) Sobre a exigência de índices contábeis superiores aos usualmente adotados:

A Prefeitura Municipal de Pirajuba alega em sua manifestação que estipulou um índice de liquidez corrente um pouco acima do usualmente adotado, em função de contingenciamento de gastos pelo Governo Federal à época e da expectativa do município de atrasos nas liberações de recursos. No entanto, não consta do processo da licitação justificativa baseada em estudos técnicos para a fixação do limite mínimo de 2,0 para o referido índice. A simples expectativa de atraso nos repasses sem a estimativa de valores e prazos, bem como o impacto sobre a situação financeira das empresas a serem contratadas não é capaz de justificar a adoção de índices acima dos usualmente adotados.

Sobre essa questão, o TCU tem firmado entendimento de que, para se ter cautela na contratação de empresas, o contratante deve se valer de índices contábeis consignados no edital e devidamente justificados no processo. Sendo, pois, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação da situação financeira, suficiente ao cumprimento das obrigações oriundas da licitação, nos termos do art. 31, § 5º, Lei nº 8666/93.

a.2) Sobre a existência de elementos que indicam conluio entre empresas:

Quanto à similitude de preços entre as propostas das licitantes, a Prefeitura Municipal pondera que tal situação *“poderia advir da situação em que as licitantes optarem ou não por um mesmo percentual de desconto, uma vez que os preços apresentados pela Prefeitura no edital seguem aqueles divulgados pelo SINAPI, que são públicos e pode perfeitamente explicar qualquer igualdade de preços conforme for a opção da licitante”*. No entanto, no caso em tela, as propostas de preços das empresas Lamdha Construções e Serviços Ltda. e Gama Construções Ltda. não foram construídas a partir de um desconto único sobre os valores orçados pela prefeitura. Mesmo que tivessem sido elaboradas a partir de um desconto em relação à planilha orçamentária da licitação, a probabilidade é praticamente nula de que estes descontos seriam idênticos para 12 dos 14 itens orçados (ou 165 dos 168 subitens do orçamento) e diferentes para apenas dois itens (03 subitens do orçamento).

De acordo com o relatório que acompanha o Acórdão TCU nº 1.235/2004–Plenário, ratificado pelo Acórdão nº 678/2006–Plenário e mantido pelo não conhecimento do recurso de revisão do Acórdão nº 1.862/2006–Plenário,

“4.3.1. Um dos principais procedimentos a ser adotado por uma comissão de licitação, em especial nas licitações do tipo menor preço, deve ser a verificação da conformidade de cada proposta com os preços correntes no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93), de forma a evitar que eventual conluio entre licitantes para majorar artificialmente os preços ofertados possa passar despercebido pela comissão julgadora do certame e, conseqüentemente, trazer prejuízos ao erário. (...)”

Caso a CPL assim tivesse procedido, teria observado as diferenças mínimas entre as propostas, visto que essas diferenças, calculadas entre o valor global das propostas

apresentadas pela Lamdha Construções e Serviços Ltda., vencedora do certame, e das outras duas habilitadas, PTAH Construções Ltda e Gama Construções Ltda., foram de apenas R\$ 129,75 e R\$ 674,70, equivalentes a 0,01% e 0,07% (em relação ao valor contratado), respectivamente. Ao observar tais situações, dever-se-ia proceder a uma análise mais acurada sobre as propostas, quando poderia ter detectado a similitude entre os preços unitários das propostas das 1ª e 3ª colocadas do certame, bem como sobre a documentação de habilitação. Assim, preliminarmente à adjudicação do certame à vencedora, deveria proceder às devidas diligências para a apuração dos fatos.

Cabe lembrar que, de acordo com o inciso XVI do art. 6º e art. 51, ambos da Lei nº 8.666/93, a comissão de licitação é responsável por receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes, sendo que dentre esses documentos estão os de habilitação e propostas.

Por fim, destaca-se que toda aplicação de penalidades a empresas licitantes deve ser precedida de abertura de processo administrativo, no qual deve ser concedido defesa prévia do interessado, de forma atender aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

b) Análise da segunda manifestação (Ofício nº 268/2016, de 17/11/2016):

b.1) Sobre a questão da existência de elementos que indicam conluio na formulação das propostas das empresas, o gestor municipal alegou novamente que a CPL não tinha conhecimento do vínculo entre sócios de empresas licitantes; alegou também que a mesma CPL não tinha como inhabilitar empresas que têm endereços próximos, em uma cidade do porte de Uberaba, com mais de 200 mil habitantes. Mencionou também que tanto nesta Tomada de Preços (nº 007/2014), bem como na Tomada de preços nº 010/2014, que resultou na contratação da empresa Bufalo Construtora Ltda.-ME, para a construção de uma Quadra Escolar Coberta com vestiário no Município, a prefeitura não efetuou o reajustamento de ambos os contratos, alegando ato de economicidade para o município. Outro aspecto foi a apresentação das propostas de ambas as tomadas de preços com preços abaixo daqueles estipulados na planilha orçamentária, fato que permitiu sobra de saldos remanescentes, para realização de melhoramentos em ambas as obras. Alega, por fim, que na escolha das propostas mais vantajosas, a Administração local logrou êxito, pois foram acudidas propostas abaixo dos preços orçados pela prefeitura e, caso a CGU ainda assim entenda que há indícios de conluio entre as empresas, que deixasse ao menos claro que não existiu indício de envolvimento de qualquer autoridade municipal .

Primeiramente, cabe aqui ressaltar que no campo “Fato” não houve menção de envolvimento de autoridades municipais nos elementos apontados como indicadores de conluio entre as empresas ali citadas. Entretanto, conforme apontado anteriormente, foi observado que a CPL não atendeu adequadamente ao disposto no Acórdão TCU nº 1.235/2004–Plenário, ratificado pelo Acórdão nº 678/2006-Plenário e mantido pelo não conhecimento do recurso de revisão do Acórdão nº 1.862/2006-Plenário, assim como no inciso XVI do art. 6º e art. 51, ambos da Lei nº 8.666/93. Caso tivesse atendido plenamente a jurisprudência e a legislação, teria sido capaz de identificar, em especial, a similitude entre os preços unitários das propostas das 1ª e 3ª colocadas do certame.

Com relação ao fato de a prefeitura ter logrado vantajosidade na escolha das propostas de ambos os certames, cabe aqui destacar o seguinte artigo da Lei nº 8.666/93,

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifo Nosso).

Segundo o preâmbulo e o item 8.2 do edital da Tomada de Preços nº 007/2014, foi adotado o tipo de licitação menor preço global. Assim, ao adjudicar o objeto do certame considerando o menor preço global, o Gestor Municipal nada mais fez senão cumprir o disposto no ditame legal acima citado e no edital.

Quanto à alegada ausência de reajuste, ressalta-se que o gestor municipal incluiu no contrato a Cláusula Sétima, decidindo por não conceder reajustes ao preço contratado, a qual foi aceita e assinada pela empresa vencedora da licitação. Durante a execução contratual, também decidiu não conceder o reajuste, independentemente do prazo de duração do contrato.

Destaca-se que, tanto a questão da vantajosidade alegada pela prefeitura quanto à ausência de reajustes, não têm relação com os elementos apontados pela CGU e que, por isso, não elidem a existência de elementos que indicam conluio entre empresas na formulação das propostas.

b.2) Com relação à restrição à competitividade, em função da Índice de Liquidez Corrente - ILC igual ou superior a 2,00, sem as devidas justificativas nos autos, foi alegado que o intuito da prefeitura não foi em restringir a participação de tal ou qual empresa, mas sim evitar a contratação de empresas que não tinham condições financeiras para executar os contratos. Como ilustração, foram anexadas fotos ao ofício em comento, fotos essas referentes a obras paralisadas em outros municípios. Por fim é alegado essa exemplificação, de forma a mostrar que a ação adotada pela municipalidade, visou tão somente evitar prejuízos ao Erário.

Sobre este aspecto, o fato de existirem obras paralisadas em outros municípios, por si só, não justifica a adoção de índices contábeis superiores aos usualmente adotados, mesmo porque não se pode afirmar se as razões daquelas paralisações foram decorrentes de contratações de empresas que não tinham condições financeiras de suportar o ônus daqueles empreendimentos. Ademais, cabe aqui reiterar que essa matéria encontra-se pacificada pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, o qual entende que o contratante deve se valer da exigência de índices contábeis consignados no edital e devidamente justificados no processo, sendo, entretanto, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação da situação financeira das empresas licitantes. Conforme tratado anteriormente, não consta do processo da licitação justificativa baseada em estudos técnicos para a fixação do limite mínimo de 2,0 para o referido índice.

3. Conclusão

Em decorrência dos exames realizados, foram verificadas as seguintes situações:

- Item 2.1.1 Restrição ao caráter competitivo na Tomada de Preços nº 007/2014, mediante exigência de índice contábil acima dos índices usualmente adotados e possível conluio entre empresas licitantes.

Ordem de Serviço: 201602289

Município/UF: Pirajuba/MG

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PIRAJUBA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 507.743,73

1. Introdução

Os trabalhos foram realizados junto à Prefeitura de Pirajuba/MG em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal. A Ação de Controle teve como objetivo avaliar a adequação da gestão de transferência o Termo de Compromisso PAC 10491/2014, cujo objeto é a Construção de uma Quadra Escolar Coberta com vestiário, no Município de Pirajuba/MG.

As ações de fiscalização desenvolvidas pela equipe da CGU-Regional/MG, ao longo dos trabalhos de campo realizados entre 10 a 12/08/2016, constituíram-se basicamente de análise da documentação pertinente à contratação para execução das obras de construção da quadra escolar coberta, bem como de visita ao local da obra..

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Informações sobre as obras de Construção de Quadra Poliesportiva coberta com vestiário, no Município de Pirajuba/MG, com recursos do Termo de Compromisso PAC nº 10491/2014.

Fato

Em 12/06/2014, foi assinado pelo Prefeito Municipal de Pirajuba/MG, o Termo de Compromisso PAC 10491/2014, com vigência fixada em 31/05/2017. Seu objeto versava o seguinte: Construção de uma Quadra Escolar Coberta com vestiário, com valor pactuado em R\$ 507.743,73.

Para a consecução do objeto pactuado no referido termo de compromisso, foi aberta, em 28/11/2014, a Tomada de Preços nº 010/2014, em cuja ata de habilitação consta que apresentaram a documentação correlata as empresas Bufalo Construtora Ltda.-ME (CNPJ 18.887.083/0001-97); Carlos Henrique Bressan Construções EIRELI (CNPJ

21.144.723/0001-34); Lamdha Construções e Serviços EIRELI-ME (CNPJ 19.426.424/0001-40) e PTAH Construções Ltda. (CNPJ 05.830.028/0001-70). Na ata de abertura do certame, datada em 28/11/2014, consta que a empresa PTAH Construções Ltda impetrou recurso contra os demais licitantes, por não apresentarem o documento referente ao item 5.2.6- alínea “d” do edital, que versa sobre o compromisso de participação do pessoal técnico qualificado. Em nova ata, desta feita em 08/12/2014, a Comissão Permanente de Licitação - CPL, após analisar recurso da empresa acima, concluiu que a mesma também não apresentou tal documento em conformidade com o Edital. Assim sendo, todas as empresa foram inabilitadas e foi concedido prazo de 4 dias úteis para que as licitantes apresentassem a referida documentação.

Findo o prazo, a CPL constatou que apenas a empresa Lamdha Construções e Serviços EIRELI-ME não protocolou a documentação pendente no prazo estipulado, restando inabilitada do certame.

A título de ilustração, cabe informar que essa mesma empresa, Lamdha Construções e Serviços EIRELI-ME, sagrou-se vencedora da Tomada de Preços nº 007/2014, cujo objeto foi a construção de escola de 6 salas, padrão FNDE. Salienta-se que a homologação deste certame se deu em 19/11/2014, ou seja, cerca de 10 dias antes da abertura da Tomada de Preços nº 010/2014, da qual ela foi inabilitada.

Após análise das propostas das empresas habilitadas, sagrou-se vencedora a empresa Bufalo Construtora Ltda.-ME (CNPJ 18.887.083/0001-97), com proposta de R\$454.913,84. Em 11/12/2014, foi celebrado o Termo de Contrato nº 167/2014 com a vencedora do certame, cuja vigência final foi estipulada em 6 meses, contada a partir da assinatura contratual, ou seja, 11/06/2015. Contudo, a Ordem de Início somente foi assinada em 08/01/2015. Posteriormente, o contrato em tela foi aditivado em 8 oportunidades, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro- Termos Aditivos ao Contrato nº 167/2014

Termo Aditivo	Data	Objeto
01	09/06/2015	Prorroga vigência contratual para 07/09/2015
02	04/09/2015	Prorroga vigência contratual para 21/11/2015
03	11/11/2015	Acresce R\$ 51.357,73 ao contrato, para execução de obras de fechamento da quadra e prorroga vigência contratual até 19/02/2016
04	23/11/2015	Acresce ao termo contratual os novos cronogramas físicos.
05	19/02/2016	Prorroga vigência contratual para 20/03/2016
06	21/03/2016	Prorroga vigência contratual para 20/04/2016
07	18/04/2016	Prorroga vigência contratual para 05/05/2016
08	05/05/2016	Prorroga vigência contratual para 03/08/2016

De acordo com a documentação afeta à execução contratual, constatou-se que foram realizadas 16 medições, conforme tabela abaixo:

Tabela- Medições

Medição	Data	Valor Pago (R\$)
01	05/02/2015	30.927,84
02	10/03/2015	38.716,29
03	13/04/2015	10.000,00
04	27/04/2015	15.995,62
05	11/05/2015	23.038,52
06	28/05/2015	32.508,68
07	25/06/2015	75.957,82
08	01/07/2015	12.777,88
09	10/08/2015	22.369,42
10	28/08/2015	12.395,75
11	21/09/2015	22.833,60
12	19/10/2015	7.630,59
13	13/01/2016	35.542,06
14	16/02/2016	49.621,52
15	14/03/2016	39.579,91
16	16/05/2016	75.976,06
Totais		505.871,56

Por fim, em visita ao local no dia 11/08/2016, constatou-se que as obras de construção da quadra poliesportiva coberta com vestiário no Município de Pirajuba/MG estavam concluídas e aquele espaço esportivo já se encontrava em uso pela população beneficiada. Ressalte-se que em 16/05/2016 foi assinado o Termo de Recebimento Provisório das Obras. As fotos a seguir ilustram a situação encontrada no local:

	
<p>Foto 01 – Vista interna da quadra coberta. (Pirajuba/MG, 11/08/2016)</p>	<p>Foto 02- Detalhe da cobertura metálicas com intertravamentos contra ação do vento. (Pirajuba /MG, 11/08/2016).</p>

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Restrição ao caráter competitivo do certame licitatório, mediante exigência de índice contábil com valores acima dos usualmente adotados.

Fato

Mediante a análise do processo relativo à Tomada de Preços nº 010/2014, relativa a contratação da construção de quadra escolar coberta com vestiário, constatou-se a exigência de índice contábil acima do índice usualmente adotado, que restringe o caráter competitivo do certame licitatório. Consta no inciso “b”, do item 5.2.4 do Edital referente à Tomada de Preços nº 010/2014, que trata da qualificação econômico-financeira, que seria habilitada a empresa que apresentasse Índice de Liquidez Corrente-ILC igual ou superior a 2,00, sem as devidas justificativas. Tal índice é calculado pela seguinte fórmula:

$$\text{ILC} = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

O valor mínimo exigido para o índice está acima dos valores usualmente adotados. A Instrução Normativa Mare nº 5/1995 (que estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicafe), especificamente em seu item 7.2, estabelece como parâmetro inicial de verificação da

situação econômico-financeira da empresa, índices de liquidez geral (LG) e de liquidez corrente (LC) maiores ou iguais a 1 (um). A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme o Acórdão nº 773/2011-Plenário, estabelece a necessidade de apresentação de justificativas, quando da exigência de critérios de qualificação econômico-financeira incoerentes com os índices usualmente adotados, tais como o estabelecimento de índice de liquidez geral (ILG) $\geq 2,00$ e índice de liquidez corrente (ILC) $\geq 2,00$.

Cabe informar que, segundo texto publicado na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (julho/agosto/setembro de 2011), denominado “Critério para aferição de qualificação econômico-financeira de licitante compromete a competitividade no certame”, que trata de decisão do TCE/MG acerca do Recurso Ordinário nº 808.260:

“(…) há decisões jurisprudenciais admitindo como correta a adoção, por parte da Administração Pública, de índices de liquidez corrente e liquidez geral entre 1,0 e 1,5 e de índice de endividamento de 0,75 para avaliação da real situação financeira das empresas. (...)

Desse modo, entendo que a fixação dos valores dos índices adotados no edital, (...) foi feita com inobservância ao princípio da motivação dos atos administrativos, havendo, assim, violação ao art. 31, § 5º, da Lei n. 8.666/93”.

Assim sendo, tal fato pode ter restringido a participação de um universo maior de empresas no referido certame licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 248/2016, de 06/10/2016, a Prefeitura Municipal de Pirajuba, em resposta ao encaminhamento do relatório preliminar, apresentou a seguinte manifestação:

“A Fiscalização deste respeitável Órgão, em exame aos processos licitatórios, do tipo Tomada de Preço, 07/2014 e 10/2014, apontou que a exigência do índice de Liquidez Corrente ser igual ou superior a "2,00", teria ferido a lei de licitações, por restringir o caráter competitivo daqueles certames, pois usualmente se exige tal índice entre "1,00" e "1,50".

O ILC - índice de Liquidez Corrente - retrata a capacidade de pagamento da empresa a curto prazo, no cumprimento das obrigações contratuais assumidas. Ao exigir que o ILC fosse igual ou superior à 2,00, nos respectivos Editais da Tomada de Preços nº 007/2014 e 10/2014, a Administração Municipal se resguardou no sentido de selecionar a empresa cujo o ativo circulante fosse igual ou superior 2 (duas) vezes o passivo circulante.

Usualmente adota-se tal índice para licitações que estão lastreadas por recursos intergovernamentais (União e Estado), que atrasam os repasses assumidos, necessitando que a empresa contratada tenha disponibilidade suficiente para alavancar o objeto assumido. A primeira vista pode-se parecer um índice elevado, contudo é o que está sendo utilizado também em outras Prefeituras da região, tudo a evitar que os eventuais atrasos nos repasses dos convênios venham a fazer com que as empresas paralitem as obras, provocando custos ainda maiores.

Entendemos, portanto, que o § 5º, do art. 31, da Lei 8.666/93 autoriza a forma como a Prefeitura agiu, ao exigir um índice pouco superior ao que usualmente é utilizado, pelas razões econômicas pelas quais já se sabiam, em fins de 2014, que o Governo Federal enfrentava.

Já desde aquela época ocorria contingenciamento de gastos feitos pelo Governo Federal; já se sabia, até mesmo diante do embate eleitoral travado à época, que as finanças federais tinham um alto comprometimento negativo em seus principais índices macroeconômicos; enfim, já se previa e se sentia, inclusive os Municípios, que os recursos até então já empenhados e em execução, relacionados a convênios, sofreriam atrasos em suas liberações.

Por todo este contexto, é que a Administração Municipal passou a adotar critérios um pouco mais rígidos não no intuito de restringir a competitividade nas licitações que envolviam convênio, mas, sobretudo para selecionar prestadoras com saúde financeira que pudesse sustentar os inevitáveis atrasos nos repasses por parte do Governo Federal, a fim de evitar a paralisação de obras primordiais a população e, também, evitar o aumento do custo destas obras. Tal prática não foi utilizada apenas nestes processos, mas em todos os anteriores e posteriores, desde o início do ano de 2014.

Deve se ressaltar, que foi dada ampla divulgação aos Editais, obtendo-se um número expressivo de participantes em ambos os processos licitatórios. Por estas razões, é que pugna a este Órgão que reconheça a legalidade dos certames aqui em questão, pois não se demonstrou nenhum prejuízo ao Erário, pelo contrário, ambas as obras foram licitadas e realizadas por valores abaixo daqueles cotados no mercado e aceitos pelos respectivos Órgãos Convenientes, inclusive havendo reprogramação de metas de um saldo remanescente da ordem de R\$ 73.633,89, para a tomada de preço 007/2014 e R\$ 51.357,73, para tomada de preço 010/2014, também devidamente autorizados pelos Órgãos Convenientes.

Ainda de se ressaltar a respeito deste tópico a quadra já está totalmente concluída, em uso pela população beneficiada, conforme reconhecido pela fiscalização e também construída pela melhor técnica e com ótimo padrão de qualidade, conforme anexos fotográficos. Já a escola de seis salas, apesar dos atrasos sistemáticos de repasses por parte do FNDE, já está encaminhando para a sua conclusão, com ótimo padrão de qualidade, conforme anexos fotográficos.

No intuito de demonstrar a correta aplicação dos recursos federais neste município, anexamos fotos de uma creche PROINFANCIA, que apesar de não ter sido fiscalizada, encontra-se em pleno funcionamento e construída com os mesmos altos padrões de qualidade”.

Em nova manifestação, desta feita encaminhada por meio do Ofício nº 268/2016, de 17/11/2016, a Prefeitura Municipal de Pirajuba apresentou a seguinte manifestação:

“Em complemento a resposta ao vosso ofício em epígrafe, que nos encaminhou Relatório Preliminar do resultado da fiscalização nesta Prefeitura Municipal, entendemos necessário complementar as Informações já prestadas por meio do ofício 248/2016, para melhor esclarecer as seguintes situações:

Para melhor elucidar as possíveis falhas que este respeitável Órgão de Controle apontou no referido Relatório Preliminar, este Prefeito entendeu em baixar a Portaria 003/2016 (ANEXO 1), de 10 de outubro de 2016, que formalizou uma Comissão de Inquérito Administrativo para a apuração dos referidos apontamentos, estando a referida Comissão fazendo as diligências para elucidar os fatos trazidos pela Fiscalização.

Contudo, embora ainda no prazo estipulado para a apuração, a Comissão já levantou algumas questões que achamos necessário usá-las para complementação das Informações já prestadas no ofício referido acima.

O que levou a este Prefeito instituir a referida Comissão, principalmente, foram os apontamentos de que duas licitações públicas realizadas no Município de Pirajuba tem indícios de restringir o seu caráter competitivo e em uma delas de conluio entre empresas licitantes.

A restrição da competitividade foi denotada pelos Técnicos pela exigência de um índice de liquidez corrente igual a 2,0, em ambos os processos licitatórios (Tomada de Preço 07/2014 e 10/2014) e o conluio apontado se deveu a um vínculo entre as empresas Lamdha e Gama, em razão da similitude dos preços propostos, um vínculo empregatício de uma sócia da empresa Lamdha com a empresa-Gama, bem como terem endereços próximos entre si (Tomada de Preço 07/2014).

É necessário levar em consideração, que as informações que os Técnicos deste Órgão foram buscar dos sócios das empresas licitantes junto a RAIS, onde se constatou que a sócia em questão já trabalhou para outra licitante, não constam do rol de documentos exigidos destes licitantes pela Lei 8666/93, para se constatar tais vínculos, que evidentemente são desconhecidos dos membros da CPL. Também impossível a estes inabilitarem empresas que tem endereços próximos, em uma cidade do porte de Uberaba, com mais de 200 mil habitantes.

Nas explicações anteriores foi esquecido de mencionar que em ambos os contratos oriundos das TP's 07/2014 e 10/2014, houveram pedidos por parte daqueles contratados de reajuste nos respectivos contratos, conforme se denota da documentação em anexo (ANEXO II), a saber:

- Em 21 de dezembro de 2015, a empresa LAMDHA (TP 07/2014, contrato administrativo 159/2014), encaminhou requerimento para reajustar o contrato pelo índice nacional de custo da construção civil - INCC-FGV, cujo índice representava um adicional ao contrato de R\$ 47.759,59, pelo simples fato de que havia transcorrido mais de um ano de execução daquele contrato. Tal requerimento foi indeferido pelo Prefeito Municipal.

-Em 17 de dezembro de 2015, a empresa BUFALO (IP 10/2014, contrato administrativo 167/2014) encaminhou requerimento para reajustar o contrato pelo índice nacional de custo da construção civil - INCC-FGV, cujo índice representava um adicional ao contrato de R\$ 10.893,04, pelo simples fato de que havia transcorrido mais de um ano de execução daquele contrato. Tal requerimento foi indeferido pelo Prefeito Municipal.

Também conforme já exposto nas explicações feitas anteriormente, ambas as contratações foram feitas por preços abaixo daqueles definidos no convênio e na planilha de custo das respectivas obras, sendo que apurou-se saldo remanescente dos convênios que foram

utilizados em outros melhoramentos, com a aprovação do FNDE. Porém, alegou tal questão mais não se demonstrou documentalmente, o que passa a fazer, com os documentos em anexo (ANEXO III), a saber:

-No contrato da LAMDHA (TP 07/2014, contrato administrativo 159/2014), houve um saldo remanescente do convênio firmado com o FNDE de R\$ 73.637,34, ou seja, recursos que eram para ser gastos na obra original do contrato, mas que devido ao valor menor obtido no processo licitatório, originou os ofícios 139/2015 e 150/2015, desta Prefeitura ao FNDE onde foi solicitado o uso de tal sobra para outras melhorias na própria obra, o que foi acatado pelo FNDE através do Ofício 2728/2015, assinado pela Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais;

-No contrato da BUFALO (TP 10/2014, contrato administrativo 167/2014), houve um saldo remanescente do convênio firmado com o FNDE de R\$ 52.829,89, ou seja, recursos que eram para ser gastos na obra original do contrato, mas que devido ao valor menor obtido no processo licitatório, originou os ofícios 151/2015 e 380/2015, desta prefeitura ao FNDE onde foi solicitado o uso de tal sobra para outras melhorias na própria obra, o que foi acatado pelo FNDE através dos Ofícios 2727/2015 e 5044/2015, assinado pela Diretora de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais.

Caso houvesse qualquer interesse que não aqueles que regem a Administração Pública, estas obras poderiam ter sido contratadas por valores próximos ou acima daqueles estipulados em convênio, ou até mesmo se poderia conceder os reajustes solicitados por aquelas licitantes, de modo que fica explícito a inexistência de qualquer conluio que envolva qualquer agente da Administração Municipal, bem como fica claro que os processos licitatórios em questão atingiram seus objetivos, que eram o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, levando em consideração que esta vantagem não ocorreu somente no preço abaixo do planilhado, mas também na escolha de empresas que suportaram todos os ônus estabelecidos no contrato, finalizando as obras e as entregando a população que tanto delas necessitava. Caso, ainda assim, entendam os técnicos que há indícios de conluio entre as empresas, que deixe pelo menos claro tal fato, de que não há indício algum de envolvimento de qualquer autoridade municipal, como de fato não há.

Em relação a apontada restrição do caráter competitivo das licitações aqui em comento, pelo fato de se exigir um ILC igual a 2,0, tal apontamento foi objeto de explicações anteriores, porém deseja melhor esclarecer que isso se deu não para restringir a participação de tal ou qual empresa, mas sim daquelas que não tinham condições financeiras alguma para executar os contratos, o que é permitido pela Lei nº 8666/93.

Para melhor aclarar este tópico, junta-se anexos fotográficos que demonstram obras do FNDE em cidades desta região que estão depredadas porque empresas que não tinham condições alguma de suporta-las simplesmente as abandonaram. Veja:

-ANEXO FOTOGRÁFICO I - Demonstra-se que na cidade Planura, uma obra de construção de uma Creche Pró-Infância iniciada em 2011, ficou totalmente paralisada sendo necessária a realização de novo procedimento licitatório para a conclusão da mesma em 2014;

- ANEXO FOTOGRÁFICO II - Demonstra-se que na cidade Conceição das Alagoas, uma obra de Construção de uma Escola de 12 Salas iniciada em 2011, totalmente paralisada.

Justamente para evitar tamanho prejuízo ao Erário e principalmente aos cidadãos que se beneficiam das obras que em Pirajuba foram totalmente edificadas e melhoradas com as sobras dos respectivos convênios, é que se exigiu um índice para afastar somente aquelas empresas que não tinham e não tem liquidez para manter o canteiro de obras, mesmo em casos de algum atraso, que passou a ser uma constante nos convênios do Governo Federal.

São estas as explicações complementares que desejava fazer, esperando que este respeitável Órgão de Controle avalie também os documentos aqui juntados, no sentido de modificar o Relatório Final, para que reconheça a higidez com que agiram os servidores e agentes públicos envolvidos nos atos administrativos apontados”.

Análise do Controle Interno

a) Análise da primeira manifestação (Ofício nº 248/2016, de 06/10/2016):

A Prefeitura Municipal de Pirajuba alega em sua manifestação que estipulou um índice de liquidez corrente um pouco acima do usualmente adotado, em função de contingenciamento de gastos pelo Governo Federal à época e da expectativa do município de atrasos nas liberações de recursos. No entanto, não consta do processo da licitação justificativa baseada em estudos técnicos para a fixação do limite mínimo de 2,0 para o referido índice. A simples expectativa de atraso nos repasses sem a estimativa de valores e prazos, bem como o impacto sobre a situação financeira das empresas a serem contratadas não é capaz de justificar a adoção de índices acima dos usualmente adotados.

Sobre essa questão, o TCU tem firmado entendimento de que, para se ter cautela na contratação de empresas, o contratante deve se valer de índices contábeis consignados no edital e devidamente justificados no processo. Sendo, pois, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação da situação financeira, suficiente ao cumprimento das obrigações oriundas da licitação, nos termos do art. 31, § 5º, Lei nº 8666/93.

b) Análise da segunda manifestação (Ofício nº 268/2016, de 17/11/2016):

Com relação à restrição à competitividade, em função da Índice de Liquidez Corrente - ILC igual ou superior a 2,00, sem as devidas justificativas nos autos, foi alegado que o intuito da prefeitura não foi em restringir a participação de tal ou qual empresa, mas sim evitar a contratação de empresas que não tinham condições financeiras para executar os contratos. Como ilustração, foram anexadas fotos ao ofício em comento, fotos essas referentes a obras paralisadas em outros municípios. Por fim é alegado essa exemplificação, de forma a mostrar que a ação adotada pela municipalidade, visou tão somente evitar prejuízos ao Erário.

Sobre este aspecto, o fato de existirem obras paralisadas em outros municípios, por si só, não justifica a adoção de índices contábeis superiores aos usualmente adotados, mesmo porque não se pode afirmar se as razões daquelas paralisações foram decorrentes de contratações de empresas que não tinham condições financeiras de suportar o ônus daqueles empreendimentos. Ademais, cabe aqui reiterar que essa matéria encontra-se pacificada pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, o qual entende que o contratante deve se valer da

exigência de índices contábeis consignados no edital e devidamente justificados no processo, sendo, entretanto, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação da situação financeira das empresas licitantes. Conforme tratado anteriormente, não consta do processo da licitação justificativa baseada em estudos técnicos para a fixação do limite mínimo de 2,0 para o referido índice.

3. Conclusão

Em decorrência dos exames realizados, foram verificadas as seguintes situações:

- Item 2.1.2 Restrição ao caráter competitivo do certame licitatório, mediante exigência de índice contábil com valores acima dos usualmente adotados.

Ordem de Serviço: 201602435

Município/UF: Pirajuba/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PIRAJUBA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 69.989,70

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10 a 12 de agosto de 2016 e objetivaram avaliar a aplicação dos recursos do programa Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde – considerando as ações desenvolvidas pelo município de Pirajuba/MG.

A ação fiscalizada destina-se a aferir, também, a atuação do município na promoção de ações de notificação, investigação, vigilância ambiental, controle de doenças, imunizações, sistemas de informação, supervisão, educação em saúde, comunicação e mobilização social na área de vigilância em saúde.

Os critérios utilizados pela equipe de fiscalização visaram verificar os seguintes aspectos:

- análise financeira e planejamento das aquisições;
- consistência da liquidação da despesa;
- condições de armazenagem de insumos;
- requisição de insumos à secretaria estadual de saúde;
- controle de veículos

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Aplicação dos recursos financeiros por parte do município de Pirajuba/MG nas ações de Vigilância em Saúde.

Fato

A participação da União no financiamento das ações de Vigilância em Saúde executadas pelo Município de Pirajuba/MG é realizada por meio de transferências diretas do Fundo Nacional de Saúde – FMS para o Fundo Municipal de Saúde – FMS, conforme regulamentado pelas Portarias nº 204/GM/MS, de 29 de janeiro de 2007, e nº 1.378/GM/MS, de 9 de julho de 2013.

A transferência dos recursos federais está organizada por meio do Bloco de Financiamento de Vigilância em Saúde (BFVS), que é constituído por dois componentes: Vigilância em Saúde (ações de vigilância; prevenção e controle de doenças e agravos e dos seus fatores de risco; e promoção) e Vigilância Sanitária.

A tabela seguinte demonstra os valores transferidos pelo FNS ao município, referentes ao Bloco de Vigilância em Saúde, nos exercícios de 2015 e 2016, considerando o regime de caixa.

Tabela – Valores relativos ao BFVS transferidos ao município de Pirajuba/MG.

Compo- nente	Ação/Serviço/Estratégia	Valor Transferido (em R\$)		
		2015	2016 (até julho)	Total
Vigilância em Saúde	Piso Fixo de Vigilância em Saúde	20.220,30	9.560,80	29.871,10
	Assistência Financeira Complementar – ACE – 95%	963,30	8.669,70	9.633,00
	Fortalecimento de Políticas Afetas à Atuação da Estratégia de ACE – 5%	50,70	456,30	507
	Programa de Qualificação das Ações de Vigilância em Saúde	5.042,88	0	5.042,88
	Incentivos pontuais para ações de serviços de Vigilância em Saúde	3.025,72	6.000,00	9.025,72
	Sub-total	29.302,90	24.686,80	53.989,70
Vigilância Sanitária	Piso Fixo de Vigilância Sanitária – Parte FNS	9.417,48	3.119,56	12.537,04
	Piso Fixo de Vigilância Sanitária – Parte Anvisa	2.582,52	880,44	3.462,96
	Sub-total	12.000,00	4.000,00	16.000,00
TOTAL		41.302,90	28.686,80	69.989,70

Fonte: Elaborado pela CGU, com base nas informações obtidas em 06 de agosto de 2016 no sítio do Fundo Nacional de Saúde (www.fns.saude.gov.br).

Considerando o período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 e 30 de julho de 2016, as transferências federais para a conta específica do BFVS (Caixa Econômica Federal, agência 9342, conta nº 624.023-0) totalizaram R\$69.989,70, dos quais R\$53.989,70 referentes ao Componente Vigilância em Saúde.

Mediante verificação e análise das ações custeadas com recursos destinados ao município, constatou-se que as despesas correspondentes se enquadram nas elegíveis para a vigilância em saúde, com gastos vinculados a pagamento de pessoal, custeio (energia elétrica, água,

telefone e internet), mobilizações, sensibilizações e publicidade. Observou-se, ainda, que o município tem aplicado os recursos de forma tempestiva no combate ao vetor do *Aedes Aegypti*.

2.2.2. Avaliação da gestão de insumos pelo município de Pirajuba/MG.

Fato

Nos termos do art. 6º, inciso XIX, letra “e”, da Portaria nº GM/MS 1.378/13, todos os inseticidas, praguicidas e demais insumos destinados ao controle de doenças transmitidas pelo vetor *Aedes aegypti* são de responsabilidade de aquisição e fornecimento pela União aos estados e, estes, repassados aos municípios pelas Superintendências e Gerências Regionais de Saúde por meio do envio programado ao município.

Nesse sentido, verificou-se que o Município de Pirajuba/MG é assistido, em nível estadual, pela microrregião de Frutal/Iturama que compõe a macrorregião Triângulo Sul, da Superintendência Regional de Saúde de Uberaba. Desse modo, a coordenação das atividades a serem realizadas, a consolidação de dados epidemiológicos e a programação do envio de larvicidas/praguicidas é efetuada por servidor da microrregião, ficando a cargo do município supervisão em nível local de apoio ao trabalho de campo, sobretudo com coleta de informações, controle de visitas e execução do calendário de ações, realizadas por servidor especificamente designado.

Em relação à gestão de insumos, observou-se que não houve perdas ou descarte de insumos ou larvicidas/praguicidas em 2015 e 2016, tendo em vista que há estoque mínimo desse material, já que o envio é programado e realizado pela macrorregião em ocasiões específicas quando da realização das ações de prevenção e combate ao vetor.

Por fim, constatou-se que o município mantém controle próprio dos insumos consumidos e não utiliza o Sistema de Informações de Insumos Estratégicos – SIES para esse controle, embora tenha acesso a ele, já as requisições de insumos são encaminhadas pela macrorregião com o devido atesto do servidor da microrregião e do coordenador das ações em Pirajuba/MG. Tal sistemática tem se mostrado eficaz e econômica na gestão de insumos no município.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que, não foram identificadas situações que comprometeram a realização das ações vinculadas à vigilância em saúde no município de Pirajuba/MG.

Ordem de Serviço: 201602136

Município/UF: Pirajuba/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: PIRAJUBA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 797.036,27

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10/08/2016 a 12/08/2016, sobre a aplicação dos recursos do Programa de 2015 – 0106 – Execução Financeira da Atenção Básica, no município de Pirajuba/MG, no montante amostral de R\$797.036,27, com o fim de avaliar a aplicação dos recursos financeiros transferidos para custeio das ações governamentais componentes do Bloco da Atenção Básica em Saúde (Componentes: Piso da Atenção Básica Fixo - PAB Fixo e Piso da Atenção Básica Variável), de forma a fiscalizar a execução das despesas de maior relevância, com ênfase na análise dos preços praticados e das situações que venham a restringir a competitividade dos processos licitatórios, na entrega efetiva dos bens adquiridos e na prestação dos serviços contratados e na utilização dos recursos exclusivamente na Atenção Básica em Saúde.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Análise da execução financeira.

Fato

O Fundo Nacional de Saúde – FNS transferiu recursos do Bloco de Financiamento de Atenção Básica em Saúde – BLATB para a Conta Bancária nº 624021-3 da Caixa Econômica Federal – CEF (Agência nº 934-2), totalizando o montante de R\$ 797.036,27, conforme discriminado por Ação/Serviço na tabela a seguir:

Tabela I - Recursos Creditados em Conta Específica do Bloco de Atenção Básica
(janeiro de 2015 a julho de 2016)

Componente	Ação/Serviço	Valor (em R\$)		
		2015	2016*	Total
Piso da Atenção Básica Fixo (PAB Fixo)	PAB Fixo	128.595,96	75.014,31	203.610,27
Piso da Atenção Básica Variável (PAB Variável)	Agentes Comunitários de Saúde - ACS	78.078,00	12.168,00	90.246,00
	Incentivo Adicional ao Programa de ACS	1.014,00	-	1.014,00
	Assistência Financeira Complementar - ACS - 95 por cento	40.458,60	65.504,40	105.963,00
	Fortalec. de Políticas Afetas à Atuação da Estratégia de ACS - 5 por cento	2.129,40	3.447,60	5.577,00
	Inc Adic Assistência Financeira Complementar - ACS - 95 por cento	8.669,70	-	8.669,70
	Inc Adic Fort Pol Afetas à Atuação da Estrat de ACS - 5 por cento	456,30	-	456,30
	Incentivo de Implantação aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família-NASF	8.000,00	-	8.000,00
	Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF	24.000,00	64.000,00	88.000,00
	Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade - PMAQ	61.200,00	35.700,00	96.900,00
	Programa Saúde na Escola (RAB-SESC-SM)	1.400,00	-	1.400,00
	Saúde Bucal - SB	26.760,00	17.840,00	44.600,00
	Saúde da Família - SF	85.560,00	57.040,00	142.600,00
	TOTAL	466.321,96	330.714,31	797.036,27

Fonte: Sítio do FNS - www.fns.saude.gov.br (consulta de pagamentos). * Até julho.

Os recursos são administrados por meio do Fundo Municipal de Saúde - FMS, CNPJ 11.294.369/0001-70, criado pela Lei Municipal nº 864, de 25/05/1994, alterada pela Lei Municipal nº 1.125, de 07/12/2005 e são movimentados na própria conta.

Em análise dos pagamentos efetuados com os recursos do FMS, para o período de janeiro de 2015 a junho de 2016, não foram constatados pagamentos indevidos.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a execução financeira da Atenção Básica está devidamente adequada aos normativos referentes ao objeto fiscalizado.

Ordem de Serviço: 201602238

Município/UF: Pirajuba/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: PIRAJUBA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 10 a 12 de agosto de 2016, sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS/20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família, no município de Pirajuba/MG.

A ação fiscalizada destina-se a realizar acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família no âmbito do Programa de Fiscalização de Entes Federativos - FEF, enfatizando-se a atuação da prefeitura e das Equipes de Saúde da Família - ESF.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Contratação em caráter temporário de profissionais, no âmbito da Estratégia de Saúde da Família.

Fato

Analizou-se a documentação laboral dos 15 integrantes da única Equipe de Saúde da Família de Pirajuba/MG. Destes, dez são servidores públicos efetivos concursados. Entretanto, a forma de vínculo dos demais profissionais com o município – quatro Agentes Comunitárias de Saúde (ACS) e uma médica - é por meio de contratação de caráter temporário.

A Constituição Federal, art. 37, inciso II, estabelece a regra geral para o ingresso no serviço público: *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei (...)”*. Já a possibilidade prevista no inciso IX desse mesmo artigo 37, trata de uma situação excepcional de ingresso no serviço público diretamente: *“a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”*. A aplicabilidade desse permissivo, porém, impõe requisitos obrigatórios, quais sejam: o

excepcional interesse público, a temporariedade da contratação e a restrição às hipóteses expressamente previstas em lei.

Considerando-se o presente caso, não há que se falar em “excepcionalidade” e “provisoriamente” na contratação de pessoal para composição da equipe da Estratégia de Saúde da Família em Pirajuba/MG, haja vista que a atenção primária à saúde é exercida por tais profissionais.

A Política Nacional de Atenção Básica (Portaria GM/MS nº 2.488/2011) estabelece a Estratégia de Saúde da Família como porta de entrada principal do Sistema Único de Saúde (SUS) e estratégia prioritária, consolidada para a substituição do modelo tradicional de Atenção Básica. A Estratégia, portanto, está imune às tentativas de retrocessos, tendo prioridade técnica e política por viabilizar, na prática, o regramento constitucional do atendimento integral em rede regionalizada e hierarquizada, previsto no art. 198, inc. II, da Constituição.

Conclui-se, portanto, que não há viabilidade jurídica nas contratações de profissionais para composição da citada equipe por intermédio de contratos temporários, pois as atividades desempenhadas são permanentes, afastando a excepcionalidade e a temporariedade exigidas para o estabelecimento de vínculo temporário previsto na Constituição, art. 37, inciso IX.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 248/2016, de 06 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Pirajuba/MG apresentou a seguinte manifestação:

“Pela análise da fiscalização, foi constatada a contratação de 04 Agentes Comunitários de Saúde e uma médica de forma temporária.

Em relação ao profissional médico, há que se levar em consideração que todos os concursos públicos realizados para este fim, nenhum dos aprovados perduraram por muito tempo, devido serem profissionais muito procurados no mercado e a rotatividade destes médicos é muito grande, principalmente em um município diminuto como Pirajuba, que não tem um grande atrativo de maiores atividades e, por conseguinte maiores ganhos profissionais.

Contudo, a atual médica que atua junto a ESF se mudou para esta cidade, sendo a única profissional médica que de fato reside no Município, de modo que somente assim foi possível contar de forma mais contínua com este profissional.

Relata, ainda, que não desconhecemos a necessidade de se repetir o concurso público para este fim, o que se fará tão logo a legislação eleitoral permitir, para regularizarmos de vez tanto a questão relativa a médica, quanto também aos ACS's citados. ”

Análise do Controle Interno

O gestor corroborou a constatação em epígrafe, e informou estar empenhado quanto à solução da situação relatada, mediante a realização de concurso público para provimento dos cargos de médico e Agente Comunitário de Saúde. Citou, ainda, a impossibilidade de se

efetivar, no momento, tal medida, dada a existência de processo eleitoral em curso. Entretanto, por se tratar de ocorrência que tem perdurado antes mesmo do período delimitado pela Lei nº 9.504/1997, art. 73, inciso V.

Ressalva-se, como fator positivo, nada obstante, o fato de que a maioria dos profissionais da Atenção Básica são servidores concursados, o que aponta para uma provável ação corretiva por parte da Administração Pública Municipal.

2.1.2. Previsão, em contrato de trabalho de integrante da Equipe de Saúde da Família, de carga horária incompatível com a legislação vigente.

Fato

Um dos requisitos necessários à Estratégia de Saúde da Família é a carga horária de 40 horas semanais para todos os profissionais de saúde membros da equipe, à exceção dos profissionais médicos, cuja jornada admite cinco modalidades, com suas respectivas equivalências de incentivo federal, conforme Anexo I da Portaria GM/MS nº 2.488/2011.

Para verificar o cumprimento do dispositivo legal supracitado, demandou-se a apresentação de documentos comprobatórios sobre o controle de jornada de trabalho dos profissionais da ESF. Tal demanda foi atendida e, juntamente com as informações obtidas na inspeção “*in loco*”, inclusive nas entrevistas com famílias atendidas pela Equipe de Saúde da Família municipal, corroborou-se o atendimento à Portaria supracitada, exceto quanto ao que consta da Cláusula Segunda, do contrato de trabalho do dentista, firmado em 04 de maio de 2016, que prevê jornada de 20 horas semanais.

Entretanto, a análise complementar dos registros do sistema de ponto eletrônico do município indica que, ao menos no que se refere ao mês de junho de 2016, o mencionado profissional cumpriu carga horária mensal de 176 horas, o que corresponde a aproximadamente 8 horas diárias e 40 semanais, desconsiderando-se eventuais feriados. Portanto, considera-se erro formal, que deverá ser sanado imediatamente pela Prefeitura Municipal.

Da Portaria acima mencionada, cabe evidenciar o seguinte excerto:

“O Ministério da Saúde suspenderá os repasses dos incentivos referentes às equipes e aos serviços citados acima, nos casos em que forem constatadas, por meio do monitoramento e/ou da supervisão direta do Ministério da Saúde ou da Secretaria Estadual de Saúde ou por auditoria do DENASUS ou dos órgãos de controle competentes, qualquer uma das seguintes situações:

...

III - descumprimento da carga horária mínima prevista para os profissionais das equipes;”

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a execução da Estratégia de Saúde da Família não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, em relação à contratação dos profissionais.

Ordem de Serviço: 201602138

Município/UF: Pirajuba/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PIRAJUBA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10/08/2016 a 12/08/2016 sobre a organização e execução das ações de saúde no cumprimento dos princípios da Atenção Básica, no município de Pirajuba/MG.

A ação fiscalizada destina-se a verificar a consistência e a elaboração do Plano Municipal de Saúde, do Relatório de Gestão e o funcionamento do Conselho Municipal de Saúde, como instrumentos de controle da conformidade da aplicação dos recursos repassados com a programação aprovada.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a organização e execução das ações de saúde está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado.