

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V03º
Ciclo

Número do Relatório: 201602559

Sumário Executivo Poço Branco/RN

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre seis Ações de Governo executadas pelo município de Poço Branco/RN, em decorrência do 3º ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais repassados ao Município relativos ao período escopo dos exames indicado individualmente em cada ação de controle, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 18 a 29 de julho de 2016.

As ações de governo examinadas por ocasião da fiscalização foram:

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate);
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)
- Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escola Pública de Educação Infantil (Proinfância).
- Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde (ações e combate ao mosquito aedes aegypti);
- Construção de uma Unidade Básica de Saúde (UBS);
- Planejamento Urbano/Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e

registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

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

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

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

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	13949
Índice de Pobreza:	60,59
PIB per Capita:	3.551,41
Eleitores:	8659
Área:	230

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	5	13.035.299,33
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		5	13.035.299,33
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	Não se Aplica
	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	150.000,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		2	150.000,00

MINISTERIO DAS CIDADES	PLANEJAMENTO URBANO	1	402.400,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		1	402.400,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		8	13.587.699,33

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 10 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 a fiscalização foram constatadas diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados. Na sequência estão relatadas as mais relevantes quanto aos impactos sobre a efetividade das Ações de Governo avaliadas.

- Ministério da Educação

Programa Nacional de Alimentação escolar – PNAE

Detectou-se que o Município adquiriu merenda por meio de adesão a Ata de Registro de Preços oriunda de licitação realizada por outro município sem comprovar que essa modalidade de aquisição foi mais vantajosa para administração. Também se verificou que não foram realizados testes de aceitabilidade e que as escolas não dispõem de locais apropriados para preparar e para servir a merenda aos alunos, além da presença de merendas em estoque com prazo de validade vencido. Por fim, verificou-se outras situações, tais como: número insuficiente de nutricionistas; atuação deficitária do Conselho de Alimentação Escolar – CAE e; ausência de designação formal do membros com CAE pelas entidades representativas, demonstram que o Programa Nacional de Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no Município de Poço Branco/RN não atende satisfatoriamente à clientela.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate.

Ocorreram falhas no processo de aquisição custeado com recursos do Programa devido à ausência de pesquisa de preços para formação do orçamento básico para contratação de veículos. Importante ressaltar que tal contrato sofreu sucessivas prorrogações também sem amparo em pesquisa de preços de mercado. Também em relação aos processos de aquisição, constatou-se a cobrança de taxas superiores aos custos de reprodução do edital. Averiguou-se ainda que o conselho do Fundeb não realiza o acompanhamento da execução do Pnate. Essas são as situações encontradas que impactam negativamente a efetividade dessa política pública.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Detectou-se pagamento de R\$ 538.920,31 a profissionais que não atuam na educação básica e também a destinação indevida de recursos dos 40% e dos 60% para remunerar servidores

lotados na Secretaria de Educação. Também se verificou falhas relacionadas à condução irregular de processo licitatório. Além disso constatou-se ausência de capacitação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundeb e este atua de forma deficitária.

Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escola Pública de Educação Infantil (Proinfância).

O município recebeu recursos da União para construção de duas creches: uma do tipo C e uma do tipo B. Em relação à primeira detectou-se Pagamentos indevidos no valor de R\$ 30.970,00, superestimava de orçamento em R\$ 6.224,85 e restrições pendentes no Simec sem atuação do Município para solucioná-las. Ademais, verificou-se a existência de cláusulas restritivas à competitividade no edital de licitação da obra e falta de publicação do edital em jornal de grande circulação. No que se refere à segunda obra verificou-se a ocorrência de duplicidade de orçamento no valor de R\$ 188.671,14; pagamento por serviços não executados no valor de R\$ 1.602,91 e serviços orçados a maior no valor de R\$ 24.700,43. Também em relação a esta obra há pendências registradas no Simec sem providências, além da existência em edital de cláusulas restritivas à competitividade falta de publicação publicidade em jornal de grande circulação.

- Ministério da Saúde

Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde (ações e combate ao mosquito aedes aegypti).

Verificou-se que as condições de armazenamento de insumos utilizados no combate a mosquito e o controle de estoques não são adequados. Os agentes de Combate às Endemias não foram capacitados e não há divulgação dos boletins epidemiológicos pelo município de Poço Branco/RN.

Construção de uma Unidade Básica de Saúde (UBS).

No processo de licitação da obra não foram constavam documentos contendo o detalhamento da composição dos custos unitários, dos encargos sociais e do Boletim de Despesas Indiretas – BDI e o edital não foi publicado em jornal de grande circulação, restringido a competitividade do certame. Além disso, a obra estava paralisada sem manifestação do Município em prorrogar o prazo de conclusão da obra, apesar da notificação do FNDE.

- Ministério das Cidades

Planejamento Urbano/Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Detectou-se falhas nesta ação quanto à publicidade do processo licitatório, visto que não houve a publicação em jornal de grande circulação e também se verificou a existência de cláusulas restritivas à competitividade no edital. Quanto à obra detectou-se a execução de 40 metros lineares a menos do que estava previsto, ocasionando um superdimensionamento de R\$ 39,690,30 no preço

Apesar de esta análise estar segmentada por área ministerial, não se deve perder de vista os aspectos transversais, que caracterizam mais fortemente as deficiências da Gestão Estadual, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a gerar relevantes melhorias.

.

Ordem de Serviço: 201601999

Município/UF: Poço Branco/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: POCO BRANCO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 251.336,00

1. Introdução

O objeto de fiscalização, realizada no período de 25 a 29 de julho de 2016, foi avaliar o os recursos repassados pela União à Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016, no montante de R\$ 251.336,00.

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. Número de nutricionistas contratados menor que quantidade prevista em resolução do Conselho Federal de Nutricionistas.

Fato

A Resolução CFN nº 465/2010 dispõe sobre as atribuições do nutricionista e estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae. De acordo com a função que desempenha nas ações voltadas para a execução do Programa os profissionais são denominados: Responsável Técnico (RT), nutricionista com função de direção, coordenação e supervisão da área de alimentação escolar; e Quadro Técnico (QT), nutricionista que atua sob supervisão do Responsável Técnico. Nesse sentido, o artigo 10 determina o número de nutricionistas que cada entidade executora deve ter em seu quadro em função da quantidade de alunos da rede, conforme demonstrado a seguir:

Quadro - Número de nutricionistas por aluno

Nº de alunos	Número de nutricionistas
Até 500	1 RT
501 a 1.000	1 RT + 1 QT

1.001 a 2.500	1 RT + 2 QT
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT + 1 QT a cada fração de 2.500 alunos

O município de Poço Branco tem 2.131 alunos matriculados na rede de ensino, sendo 342 na educação infantil, e dispõe de dois nutricionistas envolvidos na execução de ações do Pnae. Portanto, em desacordo com a citada Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas que prevê a necessidade de um responsável técnico e dois quadros técnicos para entidades executoras que tenham de 1.001 a 2.500 alunos em sua rede de ensino, além de mais um nutricionista em razão dos 342 alunos matriculados no ensino infantil.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“No que tange à referida matéria, a análise fria da Resolução e dos números levaria, sem sombra de dúvidas, à conclusão pelo descumprimento da norma.

Entretanto, faz-se necessário contextualizar a situação enfrentada pelo município no que tange ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há praticamente três anos o município vem tentando, de todas as formas, adequar-se ao limite de gastos com pessoal, entretanto, diante da queda acentuada da Receita, fato público e notório, e do aumento vertiginoso das despesas com pessoal, em especial, retratadas pelo aumento do salário mínimo, piso dos professores, agentes de endemias e saúde, dentre outros, não conseguiu a gestão adequar-se ao percentual exigido, conforme documentos em anexo.

Inclusive, a administração municipal vem sofrendo forte fiscalização do Tribunal de Contas e Ministério Público no intuito de conter gastos com a contratação e nomeação de servidores, haja vista o impedimento legal expresso e taxativo previsto no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar nº. 101/00, in verbis:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Sendo assim, apesar de ter ciência da necessidade da contratação de mais um técnico em nutrição, encontra-se o gestor proibido de assim proceder, sob pena de cometimento de infração fiscal e orçamentária.

Análise do Controle Interno

Diante da situação apresentada pelo Prefeito quanto às dificuldades de adequação aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, entendemos que a prefeitura se encontra impedida de realizar as contratações requeridas pela Resolução CFN nº 465/2010.

Entretanto, contratar novos profissionais não é a única forma de suprir a ausência de mão de obra especializada. Poderia, por exemplo, a solução dar-se por meio de remanejamento de pessoal lotado em outras áreas, departamentos ou unidades do mesmo ente governamental, caso exista esse profissional. Dessa forma, seria necessário, além de ficar demonstrada a impossibilidade do município de efetuar novas contratações, demonstrar a inexistência desse profissional no âmbito da administração municipal.

2.1.2. Condições inadequadas dos locais de preparo e armazenamento da merenda escolar.

Fato

Em inspeção física realizada nos dias 27, 28 e 29 de julho de 2016 em duas creches e cinco escolas, selecionadas aleatoriamente dentre os treze estabelecimentos municipais de ensino de Poço Branco/RN, além da Casa da Merenda, local de recebimento e armazenamento da merenda escolar, foram identificadas as seguintes inadequações nas instalações físicas dos prédios inspecionados:

Problema Identificado	Local
Falta de tela de proteção contra insetos nas janelas	Casa da Merenda Creche Maria Mateus da Silva Creche Sebastião Rodrigues Escola Municipal Aluizio Alves

	Escola Municipal Raimundo Rosa Santiago Escola Municipal Maria de Lourdes da Costa Escola Municipal João Medeiros do Nascimento
--	---



Foto - Casa da Merenda, Poço Branco/RN, 27 de julho de 2016.



Foto - Escola João Medeiros do Nascimento, Poço Branco/RN, 29 de julho de 2016.

Problema Identificado	Local
Alimentos encostados na parede, sujeitos à umidade	Casa da Merenda Creche Maria Mateus da Silva Escola Municipal Aluízio Alves Escola Municipal Raimundo Rosa Santiago



Foto - Casa da Merenda, Poço Branco/RN, 27 de julho de 2016.



Foto - Creche Maria Mateus da Silva, Poço Branco/RN, 28 de julho de 2016.

Problema Identificado	Local
Teto da cozinha sem forro, sujeito a goteiras e à entrada de insetos	Creche Maria Mateus da Silva Escola Municipal João Medeiros do Nascimento Escola Municipal Maria Francisca Catarino



Foto - Creche Maria Mateus da Silva, Poço Branco/RN, 28 de julho de 2016.



Foto - Escola João Medeiros do Nascimento, Poço Branco, 29 de julho de 2016.

Problema Identificado	Local
Merenda escolar mantida no mesmo ambiente que utensílios de limpeza.	Creche Maria Mateus da Silva



Foto - Creche Maria Mateus da Silva, Poço



Foto - Escola Maria Francisca Catarino, Poço

Branco/RN, 28 de julho de 2016.	Branco/RN, 28 de julho de 2016.
---------------------------------	---------------------------------

Problema Identificado	Local
Más condições de higiene da área externa da cozinha	Escola Maria de Lourdes da Costa



Foto – Esgoto exposto ao lado da cozinha da Escola Maria de Lourdes da Costa, Poço Branco/RN, 28 de julho de 2016.



Foto – Caixa de gordura aberta na Escola Maria de Lourdes da Costa, Poço Branco/RN, 28 de julho de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“A constatação *in loco* evidencia pequenos problemas, mas que, infelizmente, passaram despercebidos pelo gestor, entretanto, por julgar serem relevantes promoverá atos de resolução afim de sanar as inconformidades. ”

Análise do Controle Interno

O gestor reconhece a relevância dos problemas apontados nas instalações físicas das escolas e compromete-se a saná-los, todavia, não comprovou a adoção de nenhuma medida efetiva com vista à solução da falha.

2.1.3. Merenda escolar com prazo de validade expirado.

Fato

Em inspeção física realizada na escola municipal Vereador Raimundo Rosa Santiago e na creche Maria Mateus da Silva foi identificada a presença de 28 pacotes de proteína de soja com prazo de validade expirado.

Escola Municipal Vereador Raimundo Rosa Santiago

	
<p>Foto – proteína de soja vencida em 03 de abril de 2016. Poço Branco/RN, 28 de julho de 2016.</p>	<p>Foto – fardo com 20 pacotes de 400 gramas de proteína de soja vencidos. Poço Branco/RN, 28 de julho de 2016.</p>

Creche Maria Mateus da Silva



Foto – proteína de soja vencida em 01 de junho de 2016. Poço Branco/RN, 28 de julho de 2016.



Foto – oito pacotes de 400 gramas de proteína de soja vencidos. Poço Branco/RN, 28 de julho de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“A constatação feita pela fiscalização atesta a existência de falha no processo de controle e armazenagem dos alimentos, o que está sendo objeto de avaliação para fins de ofertar maior segurança alimentar a toda comunidade escolar.

Entretanto, o que nos chamou atenção foi o fato de existir apenas um único produto identificado, qual seja a soja, de alto valor nutricional, contudo, rejeitada pela maioria das crianças e adultos.

O município buscará meios, junto ao setor de nutrição, para que faça um controle mais rígido quanto a validade de referido produto, levando em conta o consumo efetivamente gerado pelos alunos.”

Análise do Controle Interno

O gestor não contesta os fatos apresentados e informa que buscará, junto ao setor responsável, melhorar os controles de modo a evitar que a ocorrência se repita. Desse modo, persiste a irregularidade relatada.

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. Prefeitura de Poço Branco não comprovou vantajosidade, mediante pesquisa de preços, na opção por adesão a Ata de Registro de Preços em processo de aquisição de gêneros alimentícios.

Fato

Em 1º de fevereiro de 2016, a Prefeitura de Poço Branco, visando a adquirir gêneros alimentícios para a merenda escolar a ser fornecida na rede municipal de ensino, manifestou interesse em aderir à Ata de Registro de Preços originada do Pregão Presencial/SRP nº 014/2015, realizado pela Prefeitura de Goianinha/RN, no dia 30 de março de 2015. Onze dias depois, em 12 de fevereiro de 2016, a adesão foi concretizada com a assinatura de contratos com as empresas AW Nunes dos Santos (R\$ 192.949,68), Carlos Henrique Nogueira do Nascimento – EPP (R\$ 469.766,40) e KM Distribuidora de Alimentos Ltda. (R\$ 654.262,36), totalizando o montante de R\$ 1.316.978,44.

Embora simplifique as aquisições/contratações realizadas por órgãos públicos, a adesão à Ata de Registro de Preços não exime o órgão aderente da responsabilidade de comprovar, mediante pesquisa de preços, a vantajosidade da aquisição/contratação. De acordo com o caput do artigo 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, mesmo que não tenha participado do certame licitatório, outro órgão pode utilizar a Ata de Registro de Preços. Para tanto, cabe ao órgão aderente a formalização da devida justificativa de vantajosidade para a Administração.

No processo referente à Adesão nº 01/2016, que trata das aquisições aqui analisadas, não foi realizada pela Prefeitura de Poço Branco pesquisa de preços dos gêneros alimentícios adquiridos, de modo a justificar a contratação pelos mesmos preços praticados na Ata de Registro de Preços originada do Pregão Presencial/SRP nº 014/2015, realizado pela Prefeitura de Goianinha/RN.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“Os fiscais, em análise do procedimento de adesão a Ata de Registro de Preços originada do Pregão Presencial/SRP nº 014/2015, realizado pela Prefeitura de Goianinha/RN, no dia 30 de março de 2015, observaram inexistir, por parte da Prefeitura de Poço Branco, qualquer

comprovação, mediante pesquisa de preços, da vantajosidade na aquisição/contratação dos gêneros alimentícios.

Sendo assim, concluíram ter havido, no processo referente à Adesão nº 01/2016, o descumprimento ao caput do artigo 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que obriga os órgãos que não tenham participado do certame licitatório, a formalização da devida justificativa de vantajosidade.

Na verdade, o que houve foi uma omissão na formalização e juntada da pesquisa mercadológica, haja vista que é prática do setor de licitação proceder com o levantamento de preços antes mesmo da abertura de qualquer procedimento licitatório, o que se dá através de solicitação de orçamentos, ou até mesmo, a depender do produto, através de pesquisa em sites.

Além do mais, não restou identificado pelos fiscais, mesmo diante da omissão de referida justificativa, a prática de sobrepreço ou superfaturamento que justificassem a configuração de ato ilegal ou de prejuízos ao ente público.

Sendo assim, diante do vício formal, foi determinado ao setor de licitação que proceda com a juntada da pesquisa mercadológica realizada, mesmo que através de sites ou orçamentos via e-mail, dos serviços e produtos a serem contratados, a fim de suprir à inconsistência detectada.”

Análise do Controle Interno

O Prefeito afirma que a ausência de comprovação da realização de pesquisa de preços no processo referente à Adesão nº 01/2016 decorreu de mera “*omissão na formalização e juntada da pesquisa mercadológica*”. No entanto, tendo-lhe sido dada oportunidade de apresentar a referida pesquisa, não o fez, permanecendo pendente a solução do problema relatado.

2.2.2. Os membros do Conselho de Alimentação Escolar não foram formalmente indicados pelas entidades que representam.

Fato

O art. 34 da Resolução FNDE nº 26/2013 estabelece que o Conselho de Alimentação Escolar – CAE deve ser constituído por sete membros, sendo um representante do poder executivo, dois representantes de entidade de trabalhadores da educação e de discentes, dois representantes de pais de alunos e dois conselheiros indicados por entidades civis organizadas. Com exceção do conselheiro designado pelo poder executivo, que tem indicação direta do respectivo chefe do poder, os demais conselheiros devem ser escolhidos pelos seguimentos que representam em assembleia específica, com o devido registro em ata.

De acordo com informações prestadas pelos membros do CAE do Município de Poço Branco, a indicação dos conselheiros ocorreu de modo informal, sem a necessária realização de assembleias pelas respectivas entidades.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“Segundo o art. 34 da Resolução FNDE nº 26/2013, o Conselho de Alimentação Escolar - CAE deve ser constituído por sete membros, sendo um representante do poder executivo, dois representantes de entidade de trabalhadores da educação e de discentes, dois representantes de pais de alunos e dois conselheiros indicados por entidades civis organizadas, escolhidos pelos seguimentos que representam em assembleia específica, com o devido registro em ata.

De acordo com informações prestadas pelos membros do CAE do Município de Poço Branco ao agente de fiscalização, a indicação dos conselheiros ocorreu de modo informal, sem a necessária realização de assembleias pelas respectivas entidades.

Pois bem, aqui merece ser frisado que o município não possui entidades representativas de trabalhadores da educação e discentes, tendo os representantes do CAE sido escolhidos, em reunião convocada para esse fim, conforme atas em anexo.

Observe que a própria resolução possibilita a adoção de supracitada forma de escolha, sem a necessidade de realização de assembleias, quando inexistente o requisito do inciso II, do art. 34, vejamos:

Art. 34 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto da seguinte forma:

I - um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata;

III - dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a EEx., indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; e

IV - dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata.

§6º Em caso de não existência de órgãos de classe, conforme estabelecido no inciso II deste artigo, **os docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação deverão realizar reunião, convocada especificamente para esse fim e devidamente registrada em ata.**

Sendo assim, se houve falhas no processo de escolha, essa não se deu por ausência de assembleia, haja vista não ser ela exigida pela norma, da mesma feita, não há que se falar em informalidade, quando houve a reunião conforme atas ora em anexo.”

Análise do Controle Interno

Juntamente com a manifestação a respeito dos fatos apontados, o gestor enviou cópias de atas de assembleias que teriam sido realizadas por representantes da sociedade civil (igrejas católica e evangélica, sindicato de trabalhadores rurais e associação de costureiras), pais de alunos e professores das escolas municipais, cuja finalidade teria sido a indicação de seus representantes para compor o Conselho de Alimentação Escolar do município.

Causa estranheza a existência dessas atas, pois os próprios membros do CAE informaram que não teriam ocorrido assembleias para indicação de seus nomes.

Merece destaque a relação de participantes dessas assembleias. A ata que registra o encontro dos representantes da sociedade civil, que teria ocorrido no dia 17 de fevereiro de 2014, está assinada por apenas seis pessoas: a secretária de educação, uma conselheira representante dos professores e os quatro membros indicados na assembleia para integrar o CAE.

A assembleia que teria tratado da indicação de representantes dos pais de alunos, que também teria ocorrido em 17 de fevereiro de 2014, teve apenas seis participantes: a secretária de educação; uma professora também integrante do CAE; e os quatro pais indicados.

Já a assembleia ocorrida no dia 18 de fevereiro de 2014, que teria tratado da indicação de representantes dos docentes para composição do CAE, teve a participação de seis pessoas, dentre elas a secretária de educação e os quatro professores indicados.

Diante das informações obtidas diretamente com os membros do Conselho, quando da visita ao município, que negaram a ocorrência de assembleias cujos objetivos teria sido a indicação dos seus nomes e da dificuldade de verificação da autenticidade das atas agora apresentadas (somente cópias foram enviadas), considera-se não solucionado o problema.

2.2.3. Inexistência de refeitório adequado para o fornecimento da alimentação aos alunos.

Fato

Em inspeção física realizada em sete dos treze estabelecimentos municipais de ensino de Poço Branco/RN (creches municipais Maria Mateus da Silva e Sebastião Rodrigues, e escolas municipais Aluízio Alves, Raimundo Rosa, João Medeiros do Nascimento, Maria de

Lourdes da Costa e Maria Francisca Catarino), nos dias 28 e 29 de julho de 2016, foi constatado que os alunos fazem as refeições em pé ou sentados no chão, pois os estabelecimentos que possuem espaço reservado ao refeitório não dispõem de equipamentos adequados (mesas e cadeiras). No caso das três últimas escolas citadas, sequer há espaço destinado à realização de refeições. Nas fotografias a seguir estão retratadas as condições nas quais a merenda é servida aos alunos.



Foto – Alunos se alimentam em pé e sentados na mureta. (Escola Municipal Raimundo Rosa - Poço Branco/RN, 29 de julho de 2016)



Foto – Alunos se alimentam sentados no chão. (Escola Municipal Raimundo Rosa - Poço Branco/RN, 29 de julho de 2016)

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“Essa realidade não se aplica apenas ao município de Poço Branco, pois a escassez de recursos vivenciada, sem sombra de dúvida, reflete de forma direta na estrutura dos prédios e instituições públicas.

A título de exemplo, o valor destinado ao FUNDEB 100%, na maioria das cidades do interior do Estado do RN, inclusive em Poço Branco, sequer está sendo suficiente para o adimplemento da folha de pessoal, tendo o município que complementar mensalmente, com recursos próprios, algo em torno de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Aqui não se quer exonerar a responsabilidade do ente público municipal com a educação de seus munícipes, mas contextualizar as dificuldades enfrentadas em virtude de um sistema federativo que necessita ser repensado imediatamente.

A gestão municipal vem implantando melhorias na infraestrutura dos colégios, contudo, não na celeridade desejada. Em anexo juntamos fotos dos refeitórios existentes, inclusive, na própria escola Raimundo Rosa.”

Fotos enviadas:



Foto – Refeitório da Escola Raimundo Rosa Santiago.



Foto – Refeitório da Escola Aluizio Alves.

Análise do Controle Interno

As dificuldades financeiras enfrentadas nos últimos anos não justificam a falta de refeitórios nas escolas municipais. O espaço para alimentação dos alunos deveria ter sido previsto quando da construção das escolas, ou ter sido providenciado em outro momento, o que não ocorreu em três dos estabelecimentos visitados. Este é um fator importante que reflete no aproveitamento escolar dos alunos e não é dada a nenhum gestor a possibilidade de eximir-se dessa obrigação. Portanto, não cabe atribuir à conjuntura econômica atual a precariedade da estrutura física das escolas.

3. Conclusão

Por meio dos exames realizados, ficou caracterizada a existência das seguintes falhas na execução do Programa de Alimentação Escolar (Pnae) no município de Poço Branco/RN: o número de nutricionistas contratados é menor que quantidade prevista em resolução do Conselho Federal de Nutricionistas; não existe refeitório adequado para o fornecimento da alimentação aos alunos; os locais de preparo e armazenamento da merenda escolar não apresentam condições adequadas; constatou-se a existência de merenda escolar com prazo de validade expirado; a Secretaria de Educação não realizou Teste de Aceitabilidade da merenda; não ficou comprovada a vantagem para a administração no momento da opção por adesão a Ata de Registro de Preços em processo de aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar; os membros do Conselho de Alimentação Escolar não foram formalmente indicados pelas entidades que representam.

Ordem de Serviço: 201602039

Município/UF: Poço Branco/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: POCO BRANCO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 161.564,50

1. Introdução

O objeto de fiscalização, realizada no período de 25 a 29 de julho de 2016, foi avaliar o os recursos repassados pela União à Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), no período de 01 de janeiro de 2014 a 30 de junho de 2016, no montante de R\$ 161.564,50.

A ação fiscalizada destina-se a cumprir as normas e orientações relativas à execução do Programa; aplicar os recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para propiciar o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos da educação básica residentes em área rural que utilizem transporte escolar, mediante a assistência financeira, em caráter suplementar, aos entes federados; disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros e outras informações solicitadas

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. Contratação e renovação de contrato de locação de veículos sem comprovação da vantajosidade para a Administração.

Fato

Por intermédio do Pregão Presencial nº 003/2013, a Prefeitura de Poço Branco/RN contratou os serviços de locação de diversos automóveis para atender às necessidades das secretarias municipais. No âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate foram licitados os itens 2, 3, 5, 6 e 7 do lote 01, que resultaram na contratação da empresa Afrísio Marinho Filho-EPP (CNPJ 00.684.777/0001-12), pelo montante de R\$ 33.812,00 mensais, custeados parte com recursos próprios do Município e parte com recursos oriundos do Pnate. O contrato teve a vigência iniciada em 27 de fevereiro de 2013, com sucessivas prorrogações até 29 de fevereiro de 2016.

A análise da documentação relativa ao certame e à execução do contrato resultou na constatação de que a Prefeitura deixou de comprovar, mediante pesquisa prévia de preços, a vantajosidade da contratação para a Administração, tanto na licitação quanto nas prorrogações. A necessidade de comprovar que a proposta aceita é a mais vantajosa, além de prevista na Lei 8.666/93, foi reforçada no Acórdão 1455/2015-Plenário-TCU, que estabelece a obrigatoriedade de comprovação de vantajosidade tanto na elaboração da licitação quanto nas eventuais prorrogações do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“o que houve foi uma omissão na formalização e juntada da pesquisa mercadológica, haja vista que é prática do setor de licitação proceder com o levantamento de preços antes mesmo da abertura de qualquer procedimento licitatório, o que se dá através de solicitação de orçamentos, ou até mesmo, a depender do produto, através de pesquisa em sites, conduta que também se repete nos casos de prorrogação contratual.

No caso específico, há de ser citado que apesar do contrato perdurar por 03 anos e sete meses, não houve qualquer aumento do valor correspondente à prestação do serviço, pelo contrário, no segundo aditivo contratual, formalizado no dia 27 de dezembro de 2013, houve a supressão de 14,70% (quatorze vírgula setenta por cento) do objeto do lote 01.

Portanto, apesar de inexistir documento comprovando a vantajosidade para a prorrogação contratual, o simples fato do congelamento dos preços por referido período, diante da inflação vivenciada no país, já justificaria a prorrogação contratual. Em anexo juntamos contrato firmado pela Câmara dos Deputados no ano de 2013 e prorrogado por duas vezes, sob a justificativa da manutenção dos preços.

Além do mais, não restou identificado pelos fiscais, mesmo diante da omissão de referida justificativa, a prática de sobrepreço ou superfaturamento que justificasse a configuração de ato ilegal ou de prejuízos ao ente público.

Sendo assim, diante do vício formal, foi determinado ao setor de licitação que proceda com a juntada da pesquisa mercadológica realizada, mesmo que através de sites ou orçamentos

via e-mail, dos serviços e produtos a serem contratados, a fim de suprir a inconsistência detectada, seja para a contratação inicial, seja para a prorrogação dos contratos.”

Análise do Controle Interno

O gestor afirma que o fato do contrato não ter sido majorado na renovação, *de per si*, justificaria a contratação. A vantajosidade para a Administração há de ser comprovada materialmente. Para tanto, o gestor poderia se valer de pesquisa realizada com prestadores do serviço contratado ou de contratos cujo objeto seja idêntico, firmados por outros órgãos da Administração Pública. A mera suposição de que os preços são vantajosos, pelo fato de não terem sofrido alteração, não justifica a contratação. Do mesmo modo, poder-se-ia supor que a contratação inicial teria ocorrido em valores já elevados, não sendo necessário seu reajuste quase quatro anos depois.

Quanto ao contrato de locação de veículos da Câmara dos Deputados enviado em anexo, não se identifica em seus termos informação de que teria sido prorrogado sob justificativa de manutenção de preços, conforme alega o gestor.

2.2.2. O Conselho do Fundeb não atua no acompanhamento da execução do Pnate.

Fato

A análise das atas das reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, colegiado responsável pelo acompanhamento da execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, resultou na constatação de que não há registro de atuação do referido Conselho no acompanhamento das ações do Programa. No período de janeiro de 2015 a junho de 2016 ocorreram cinco reuniões do colegiado. Em nenhuma delas foi tratado qualquer assunto referente ao Pnate. Não obstante a ausência de discussões, as prestações de contas do Pnate dos exercícios 2014 e 2015 foram aprovadas e receberam pareceres conclusivos do colegiado no Sigpc (Sistema de Gestão de Prestação de Contas do FNDE).

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“Quanto à referida constatação, buscará a gestão realizar trabalho de esclarecimento junto aos conselheiros, inclusive, orientar o membro representante do Executivo acerca da necessidade de maior participação e comprometimento na avaliação e direcionamento dos assuntos a serem tratados analisados e deliberados.

Por fim, ressalto, por vezes, a falta de conhecimento dos membros, o que termina por prejudicar a própria atuação do conselho.”

Análise do Controle Interno

O gestor não contesta os fatos apontados e se compromete a orientar seu representante no Conselho quanto à necessidade de aumentar a participação e comprometimento. Dessa forma a impropriedade continua pendente de solução.

2.2.3. A Prefeitura de Poço Branco condicionou a participação no Pregão Presencial nº 003/2013 ao pagamento de taxa pela reprodução de edital em valor exorbitante.

Fato

O item 21 do Edital do Pregão Presencial nº 003/2013, que trata das condições para participação dos licitantes no certame, estabelece como condicionante o recolhimento da taxa de R\$ 100,00 referente à aquisição do edital e anexos. Segundo o edital do certame, este valor destina-se a cobrir os custos de reprodução das doze páginas do edital e anexos.

De acordo com o § 5º do art. 32 da Lei 8.666/93, de 21 de junho de 1993, a cobrança pelo fornecimento de edital deve limitar-se aos custos de reprodução gráfica da documentação fornecida. A jurisprudência dominante do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 10.992/2011-TCU-2ª Câmara, 354/2008-TCU-Plenário e 3.056/2008-TCU-1ª Câmara e art. 32, § 5º, da Lei 8.666/93, de aplicação subsidiária) considera restrição ao caráter competitivo do certame a cobrança dessa taxa em valor exorbitante. No caso em análise, revela-se incompatível a taxa de R\$ 100,00 cobrada pela reprodução de apenas doze páginas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o Prefeito de Poço Branco se manifestou nos seguintes termos:

“A licitação em apreço, Pregão Presencial nº. 003/2013, teve como valor anual orçado de R\$ 2.140.104,00, ou seja, as empresas licitantes interessadas, logicamente, necessitariam de um certo nível de estrutura financeira e econômica para cumprir com o objeto licitado.

Apesar de concordar com a fiscalização e entendimento do TCU de que a quantia de R\$ 100,00 é exorbitante diante da produção de apenas 12 páginas, por outro lado, não entendemos que houve prejuízo a competitividade, uma vez que 04 licitantes se fizeram presentes, tendo havido ampla concorrência entre as empresas habilitadas, conforme lances devidamente demonstrados na ata de reunião, vindo o preço final a corresponder uma economia de 20,55% do valor inicialmente orçado no termo de referência.

[...]

No mais, o edital no item 11.1 é claro ao permitir a participação na licitação de qualquer empresa, desde que cadastrada ou que atenda os critérios de cadastramento, independentemente do recebimento do Edital.

Ressalte-se ainda, que não houve sequer a interposição de uma única impugnação por parte de licitante que tenha se julgado impedido de participar da licitação em razão da taxa cobrada.

Entendemos ainda que o fato da prefeitura tomar ciência prévia dos licitantes que irão participar do certame, o que facilita e agiliza os trabalhos, ao contrário do que entende a fiscalização, não traz qualquer prejuízo a confiabilidade ou lisura do certame, exceto quando se parte do pressuposto de que a comissão de licitação é corrupta e desonesta.

O conluio de empresas independe da ciência ou não dos participantes da coexistência de cada uma delas, mas sim do grau de conhecimento, comprometimento e interesse de cada uma.

É sabido, por ser público e notório, que parte das empresas que participam de licitações públicas só existe no papel, incapaz de prestar o serviço ou produto, vindo às sessões apenas no intuito de obter algo diante de uma simples desistência, sendo esse sim um ponto que fragiliza e prostitui o ambiente concorrencial.

No entanto, diante da posição adotada pela fiscalização e entendimento firmado pelo TCU, compromete-se a Prefeitura em realizar a devolução dos valores recebidos a título de taxa pelo Edital adquirido.”

Análise do Controle Interno

O gestor não discorda da constatação quanto à exorbitância do valor cobrado para reprodução gráfica do edital e compromete-se a devolver aos licitantes a quantia recebida.

3. Conclusão

Por meio dos exames realizados, ficou caracterizada a existência das seguintes falhas na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) no município de Poço Branco/RN: contratação e renovação de contrato de locação de veículos sem comprovação da vantajosidade para a Administração; falta de atuação do Conselho do Fundeb no acompanhamento da execução do Pnate; cobrança de valor exorbitante pela reprodução gráfica de cópia do edital do Pregão Presencial nº 003/2013.

Ordem de Serviço: 201602463

Município/UF: Poço Branco/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: POCO BRANCO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 10.572.298,80

1. Introdução

Foi realizada de 25 a 29 de julho de 2016 fiscalização nos recursos da Ação 0E36 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública – Fundeb, na cidade de Poço Branco/RN, que atingiu o montante de R\$ 10.517.960,84, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no período de 1º de janeiro de 2015 até 30 de junho de 2016, para o município.

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. Condução irregular de procedimentos licitatórios relativos à utilização dos recursos da parcela de 40% do Fundeb.

Fato

Em decorrência da aplicação dos recursos de 40% - Fundeb na aquisição de combustíveis e derivados e botijões de gás para a administração municipal de Poço Branco/RN, analisaram-se os procedimentos licitatórios no valor de R\$ 1.098.100,00 (como o Pregão Presencial nº 23/2015 foi declarado deserto, o seu valor não foi considerado). O contrato firmado

representa 10,39% do total de recursos do Programa transferidos para a cidade, R\$ 10.572.298,80, no período de 1º de janeiro de 2015 até 22 de junho de 2016. Os processos foram selecionados tendo em vista o critério da materialidade. São eles:

- a) Pregão Presencial nº 23/2015, valor de R\$ 1.155.568,35, cujo objeto é aquisição de combustíveis e derivados e botijões de gás (declarado deserto);
- b) Dispensa de licitação, data de registro 25 de janeiro de 2016. Empresa Auto Posto São Tomé, CNPJ 04.839.900/0001-88, valor global R\$ 1.098.100,00. Objeto: aquisição de combustíveis e derivados e botijões de gás (procedimento realizado em decorrência da deserção do Pregão Presencial nº 23/2015, item “a”).

O quadro a seguir apresenta as desconformidades apuradas pelos exames empreendidos:

Quadro – achados de fiscalização nos procedimentos licitatórios selecionados

Processo	Impropriedades	Norma inobservada
Pregão Presencial nº 23/2015.	Inexistência de publicação da convocação dos interessados no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado do RN.	Lei nº 10.520/2002, inciso I, artigo 4º (vulto da licitação) e artigo 9º c/c Lei nº 8.666/93, artigo 3º e artigo 21, incisos I e III.
Dispensa de licitação. Registrada em 25 de janeiro de 2016.	Inexistência, no processo, de comprovante de publicação no sítio da prefeitura (internet) do resultado da dispensa e do contrato decorrente.	Lei nº. 12.527/2011, art. 8º, §1º, IV e §2º.

Fonte: Pregão Presencial nº 23/2015 e Dispensa de licitação registrada em 25 de janeiro de 2016.

Além disso, elencamos outras inconsistências detectadas no processo da Dispensa de licitação mencionado:

Quadro – análise de inconsistências no processo Dispensa de licitação

Documentos	Inconsistências - análise
1) Declaração da não existência de empregados em condições excepcionais (consta o subtítulo “Pregão Presencial nº 023/2015”); 2) Declaração de inexistência de fato superveniente impeditivo, data 30/12/2015 (consta o subtítulo “Pregão Presencial nº 023/2015”). 3) O Pregoeiro emite parecer pela contratação direta e indica o Auto Posto São Tomé, CNPJ 04.839.900/0001-88 (fls. 04 a 07 do processo). 4) Parecer jurídico (fls. 08 a 10). 5) Declaração de Dispensa (fl. 11). 6) Proposta de preços da empresa contratada (fl. 14). 7) Proposta de preços do auto posto A.P. Araújo, CNPJ 35.661.743/0001-97 (fl. 15). 8) Proposta de preços da firma JRR Coml, CNPJ 07.114.802/0001-71 (fl. 16).	Nos documentos referentes aos itens 1 e 2 ao lado, o subtítulo “Pregão Presencial nº 023/2015” demonstra que a empresa contratada tinha conhecimento do pregão e interesse em participar dele; sua proposta de preços indica capacidade comercial para vencer o certame citado, declarado deserto. Ademais, a data de emissão desses documentos é anterior à data de abertura do processo de dispensa, 25/01/2016. Os itens 3 a 5 apresentam, além de incongruências cronológicas, as seguintes: em despacho de 25/01/2015, o Pregoeiro emite parecer pela contratação direta e indica o Auto Posto São Tomé, antes da emissão do Parecer jurídico, de 26/01/2016, que registra a necessidade de justificativa de preço, justificativa que consta do despacho do Pregoeiro, porém sem a devida análise das propostas de preços. A Declaração de Dispensa, de 26/01/2016, consigna um <u>valor estimado</u> de R\$ 1.098.100,00, exatamente o valor da proposta da empresa contratada. Sobre os itens 6 a 8: constata-se que a proposta de preços da

Documentos	Inconsistências - análise
	contratada, de 22/01/2016 e das outras duas empresas, de 21/01/2016 (A.P. Araújo e JRR Coml.) a despesa total de três produtos, R\$ 1.004.700,00 corresponde a 91,49% do orçamento contratado, R\$ 1.098.100,00: gasolina comum, óleo diesel comum e óleo diesel S-10. As taxas de variação são muito baixas entre as empresas perdedoras: No caso de gasolina comum, -0,26% entre o posto Araújo e a JRR; -0,97%, para o óleo diesel comum, e -0,30% é a diferença para o óleo diesel S-10. Percentuais que evidenciam que <u>todos</u> os preços desses três produtos são menores na segunda proposta melhor colocada, enquanto os demais valores variam sistematicamente. Por outro lado, os preços da empresa contratada são menores do que as concorrentes <u>invariavelmente</u> . Condição inverossímil em um mercado oligopolizado e com perfeita simetria de informação.

Fonte: Processo de Dispensa de licitação, registrado em 25 de janeiro de 2016.

As impropriedades detectadas nos processos licitatórios analisados, bem como os elementos discriminados no “Quadro – análise de inconsistências no processo Dispensa de licitação” acima, tomados em conjunto, à luz do Acórdão TCU nº 2.383/2004 – 2º Câmara, caracterizam condução irregular de procedimentos licitatórios relativos à contratação direta da empresa Auto Posto São Tomé, CNPJ 04.839.900/0001-88.

Desse modo, o Gestor municipal desobedeceu aos dispositivos mencionados no “Quadro – achados de fiscalização nos procedimentos licitatórios selecionados” registrado no início deste texto, bem como contrariou o disposto no *caput* do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, especialmente no tocante ao princípio constitucional da isonomia e aos princípios básicos da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da probidade administrativa, também não observou o prescrito no inciso I do parágrafo 1º do artigo em referência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco apresentou a seguinte manifestação:

“Em fiscalização ao procedimento licitatório Pregão Presencial nº. 23/2015, conjuntamente com o processo de Dispensa de Licitação dele decorrente, entenderam os fiscais pela existência de indícios de direcionamento à empresa Auto Posto São Tomé.

[...]

Passemos então a análise dos argumentos utilizados para justificar a existência de direcionamento no processo licitatório.

Em relação ao Pregão Presencial nº 23/2015, entende a administração ter cumprido parcialmente com a exigência contida no art. 4º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002.

É que referido artigo, em seu inciso I, exige que o aviso do edital seja efetuado por meio de publicação do respectivo ente federado, ou seja, no diário oficial do Estado do RN, o que se deu por duas oportunidades, nos dias 17 de dezembro de 2015 e 06 de janeiro de 2016 conforme documentos de fl. 01 e 02 do processo de dispensa.

Já em relação a publicação do aviso em jornal de grande circulação, só se faz necessário diante da vultuosidade da licitação, que no caso em apreço, por inexistir decreto municipal regulamentado a Lei do Pregão, aplicar-se-ia de forma subsidiária a previsão contida no art. 6º, inciso V, da Lei nº. 8.666/93.

Portanto, por disposição legal, não estaria o município obrigado em proceder com o aviso de publicação do Edital em Jornal de Grande Circulação, haja vista que o valor orçado seria inferior ao previsto pela Lei para fins de caracterização da vultuosidade da aquisição.

No que tange ao processo de dispensa, inicialmente, deve ser informado que, por falha da administração, não possui uma numeração própria.

Apesar de não ter havido a devida publicação do edital e resultados da dispensa em sítio da Prefeitura, referido motivo é estranho a temática licitatória, não podendo ser utilizado de forma a vir caracterizar vício no procedimento, quando a própria lei que rege e disciplina o procedimento assim não exige.

Quanto ao fato dos documentos utilizados pela empresa contratada, juntados ao processo de dispensa, fazer menção ao Pregão nº 23/2015, ocorrido anteriormente, apenas uma conclusão pode ser tomada, qual seja, que a empresa tinha conhecimento de referido processo de licitação, inclusive, vindo a se preparar para o mesmo, contudo, optou por não participar das sessões, buscando talvez se beneficiar da situação.

Ocorre que o município, mesmo diante de referida constatação, não tem como obrigar uma empresa a participar de uma licitação, restando apenas, em situações como a ora narrada, proceder com a avaliação dos preços propostos e comparar os praticados no mercado, o que de fato veio a ocorrer, conforme documentos juntados no processo de dispensa.

É tanto que não há qualquer informação dos fiscais no que tange a constatação de sobrepreço ou superfaturamento.

Já em relação a incongruência de datas entre o parecer do Pregoeiro, o parecer da assessoria jurídica e o ato de dispensa, tal fato se justifica em razão, exclusivamente, da falta de conhecimento do pregoeiro em relação a sequência do procedimento, entretanto, se observada as datas das propostas, observar-se-á que o procedimento teve início, realmente, com a apresentação das propostas de preço, o que se deu dois dias após a data prevista para a segunda sessão do Pregão n. 23/2015.

Portanto, nenhuma incongruência há, por exemplo, no fato do ato de dispensa ser formulado já com a informação do valor relacionado a menor proposta ofertada.

Por fim, no que tange à variação fictícia de preços das propostas das empresas, suscitada pela fiscalização na tentativa de forçar uma argumentação de direcionamento, deixa a administração de fazer qualquer análise, pois só faria sentido dentro de um contexto que

envolvesse o conluio de empresas e a convivência da administração municipal, o que fato nunca veio a ocorrer.

Sendo assim, discorda das conclusões feitas pela fiscalização, pois amparadas em subjetividade e sem qualquer respaldo comprobatório.”

Análise do Controle Interno

O Gestor argumenta que não publicou o aviso do edital em jornal de grande circulação no Rio Grande do Norte porque o valor da licitação, R\$ 1.098.100,00, não seria classificado como de grande vulto

Para fundamentar sua argumentação, o Prefeito recorreu ao inciso V do artigo 6º da Lei nº 8.666/1993. Por esse dispositivo legal, a publicação do aviso em jornal de grande circulação será exigível quando o valor da compra ou serviço for superior a R\$ 37.500.000,00.

O argumento adotado carece de razoabilidade e contradiz o princípio da prudência, que deve nortear as ações da Administração. O contrato firmado representa 10,39% do total dos recursos do Fundeb transferidos para a cidade, R\$ 10.572.298,80, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016. Portanto, é uma licitação de grande vulto para os padrões orçamentários do Município.

Com o intuito de se restringir a abrangência da interpretação ao se classificar o porte do certame, a Administração municipal deveria empregar a norma mais específica, que, no caso, é o regulamento mencionado pela Lei do Pregão, no inciso I do artigo 4º, o Decreto nº 3.555/2000. Embora direcionado à União, tal norma fornece, por analogia, parâmetro objetivo na alínea “c” do inciso I do artigo 11: para bens e serviços de valores estimados superiores a R\$ 650.000,00 o aviso tem que ser publicado em jornal de grande circulação regional ou nacional.

A adequada publicidade do extrato do edital de licitação em jornal diário de grande circulação na região da aquisição do bem é essencial para assegurar maior competitividade, transparência e economicidade.

O Prefeito afirma que o processo de dispensa não possui numeração própria por “falha da Administração.” A autuação do processo licitatório tem por objetivo preservar a confiabilidade da atividade administrativa. Nesse contexto, a numeração é item indispensável na organização dos documentos, e viabiliza a fiscalização e o controle da legalidade do procedimento, pois, em qualquer momento, poderá ser comprovada a ocorrência de vício ou de defeito. Tanto assim que o TCU, no Acórdão nº 2.183/2016 – Plenário, trata do assunto minudentemente. A ausência de numeração no processo administrativo é uma irregularidade que se reveste de maior relevância no conjunto dos fatos analisados.

Quanto à “Declaração da não existência de empregados em condições excepcionais” e à “Declaração de inexistência de fato superveniente impeditivo” nas quais consta o subtítulo “Pregão Presencial nº 023/2015”, o Gestor concluiu que a empresa tinha conhecimento do processo de licitação, preparou-se para ele mas decidiu não participar das sessões, *“buscando talvez se beneficiar da situação”*. A CGU-R/RN entende da mesma forma.

As incongruências cronológicas detectadas entre o despacho do Pregoeiro e o Parecer jurídico; a inexistência de análise das propostas de preços; a coincidência entre o total do orçamento e o valor da proposta da empresa contratada (itens 3 a 5 do *Quadro –análise de inconsistências no processo Dispensa de licitação* registrado no campo “Fato”) são justificados pelo Gestor pela “*falta de conhecimento do pregoeiro em relação a sequência do procedimento*”.

Tal justificativa não se sustenta nos fatos. O servidor detentor do CPF ***.428.564-**, Pregoeiro do certame em análise, foi nomeado em 2011 para a presidência da Comissão Permanente de Licitação, por meio da Portaria municipal nº 001/2011-GP, de 3 de janeiro de 2011.

Na função de Pregoeiro, esse profissional foi designado pela Portaria municipal nº 002/2015-GP, de 2 de janeiro de 2015. Ele conduziu os Pregões Presenciais nºs 01/2015 e 23/2015, ambos desertos. Ou seja, o Pregoeiro tem conhecimento e experiência comprovados nos autos dos processos.

Registre-se que foi contratada diretamente em 2015 a mesma empresa que vem fornecendo por dispensa de licitação no exercício de 2016, o Auto Posto São Tomé, CNPJ 04.839.900/0001-88. A propósito, coincidentemente, os Pregões Presenciais foram desertos, conforme descrito no parágrafo anterior.

Sobre os itens 6 a 8 analisados no *Quadro –análise de inconsistências no processo Dispensa de licitação*, registrado no campo “Fato”, o Prefeito não se pronunciou. Trata-se da constatação de que na proposta de preços da contratada e das outras duas empresas a despesa total de três produtos, R\$ 1.004.700,00 corresponde a aproximadamente 90% do orçamento contratado, R\$ 1.098.100,00. As taxas de variação são muito baixas entre as empresas perdedoras: menos de 1%. Por outro lado, os preços da empresa contratada são menores do que as concorrentes invariavelmente. Condição inverossímil em um mercado oligopolizado e com perfeita simetria de informação.

As impropriedades detectadas nos processos licitatórios analisados, bem como os elementos discriminados no *Quadro –análise de inconsistências no processo Dispensa de licitação* no campo “Fato” deste Relatório, tomados em conjunto, à luz do Acórdão TCU nº 2.383/2004 – 2º Câmara, configuram condução irregular de procedimentos licitatórios relativos à contratação direta da empresa Auto Posto São Tomé, CNPJ 04.839.900/0001-88.

Desse modo, o Gestor municipal desobedeceu aos dispositivos mencionados no “Quadro – achados de fiscalização nos procedimentos licitatórios selecionados”, além do que contrariou o disposto no *caput* do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, especialmente no tocante ao princípio constitucional da isonomia e aos princípios básicos da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da probidade administrativa, também não observou o prescrito no inciso I do parágrafo 1º do artigo em referência.

2.2.2. Irregularidades no Pregão Presencial nº 05/2015.

Fato

Do contrato firmado em decorrência da aplicação dos recursos de 40% - Fundeb, no município de Poço Branco/RN, analisou-se o procedimento licitatório Pregão Presencial nº 05/2015, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em seguro de veículos e máquinas, no valor de R\$ 50.900,00. Esse processo foi selecionado tendo em vista o critério da criticidade.

Inicialmente, detectou-se um erro formal no documento “Ata de Sessão de Recebimento de Abertura dos Envelopes de Propostas e Habilitação”, fl. 53, qual seja, a expressão “Lote 04” aparece repetida no terceiro parágrafo.

Em outro ponto, percebe-se que a data de vários documentos no processo licitatório é a mesma. O quadro abaixo ilustra a situação:

Quadro – Documentos com mesma data

Documentos	Folha no processo	Data
Ata de Sessão de Recebimento de Abertura dos Envelopes de Propostas e Habilitação	53	27/01/2015
Proposta de Preço (Itaú Seguros de Auto e Residência S.A)	88-92	27/01/2015
Proposta de Preço (Mapfre Seguros Gerais S/A)	93-95	27/01/2015
Resultado do Julgamento das Propostas Apresentadas	186	27/01/2015
Parecer de Julgamento – Pregão Presencial nº 05/2015	187	27/01/2015

Fonte: Pregão Presencial nº 05/2015.

Constatou-se que o “Resultado do Julgamento das Propostas Apresentadas” bem como o “Parecer de Julgamento” estão com a mesma data da “Ata de Sessão de Recebimento da Abertura dos Envelopes de Propostas e Habilitação”, 27 de janeiro de 2015. Ou seja, no mesmo dia em que foram entregues as propostas e habilitação para o procedimento licitatório ocorreu o julgamento. O tempo hábil de análise das propostas e habilitação das empresas, com toda a documentação inclusa, foi de um dia de jornada de trabalho.

Tendo em vista os procedimentos analíticos, burocráticos e gerenciais envolvidos e o quantitativo de mais de cem páginas de documentos a serem verificadas, conclui-se pela inviabilidade de se terminar esse exame em prazo tão exíguo.

Quanto à publicidade, verificou-se que não foi atendido o art. 8º, §1º, IV e §2º da Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), pois o edital de licitação não foi publicado na internet, sendo a sua divulgação obrigatória.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio dos Acórdãos nºs 898/2010, 2.496/2010 e 926/2009, prolatados pelo Plenário dessa Corte, afirma a necessidade de publicação dos editais de licitação em jornais de grande circulação no local onde ocorre a aquisição do bem ou prestação de serviços. Ademais, a publicidade dos procedimentos licitatórios deve ser efetivada no Diário Oficial da União ou no Diário Oficial do Estado.

Portanto, verifica-se irregularidades no procedimento licitatório em análise. Assim, com base nas constatações acima narradas, o Gestor municipal contrariou o disposto no *caput* do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, especialmente no tocante ao princípio constitucional da isonomia e aos princípios básicos da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da probidade administrativa, bem como não observou o prescrito no inciso I do parágrafo 1º do artigo em referência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Ao analisar o procedimento licitatório Pregão Presencial nº 05/2015, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em seguro de veículos e máquinas, entenderam os fiscais pela possível existência de montagem de processo licitatório.

Ao ofertar argumentação no intuito de demonstrar a existência de indícios que os levaram à conclusão supracitada, passaram a citar erros contidos nos documentos avaliados capazes de, em tese, configurar tamanha gravidade, quais sejam:

a) erro formal no documento “Ata de Sessão de Recebimento de Abertura dos Envelopes de Propostas e Habilitação”, fl. 53, qual seja, a expressão “Lote 04” aparece repetida no terceiro parágrafo;

b) data de vários documentos idênticas (Ata de Sessão de Recebimento de Abertura dos Envelopes de Propostas e Habilitação; Proposta de Preço (Itaú Seguros de Auto e Residência S.A); Proposta de Preço (Mapfre Seguros Gerais S/A); Resultado do Julgamento das Propostas Apresentadas e; Parecer de Julgamento - Pregão Presencial nº 05/2015;

c) não foi atendido o art. 8º, §1º, IV e §2º da Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), pois o edital de licitação não foi publicado na internet, sendo a sua divulgação obrigatória;

d) não houve a publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação no local onde ocorre a aquisição do bem ou prestação de serviços.

Argumentam que seria impossível a análise da quantidade dos documentos apresentados em um único dia, vindo a identidade de datas a atestar que todos os documentos citados foram produzidos na mesma ocasião.

Portanto, alegam ter o Gestor municipal contrariado o disposto no caput do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, especialmente, no tocante ao princípio constitucional da isonomia e aos princípios básicos da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da probidade administrativa, bem como não observou o prescrito no inciso I do parágrafo 1º do artigo em referência.

Data máxima vênua, não concorda a gestão com a conclusão tomada pelos fiscais pelos seguintes motivos:

a) a repetição da nomenclatura “lote 04”, justifica-se de forma bem menos engenhosa, através de um simples erro de digitação, não merecendo maiores divagações;

b) a data constante na ata da sessão de abertura das propostas, não poderia ser outra, pois ocorreu no dia e horário previstos no Edital. A mesma justificativa se apresenta para o resultado de julgamento das propostas e do parecer de julgamento, que se deram no mesmo dia por ter a comissão procedido com a avaliação dos documentos na mesma data, não sendo algo impossível, pois o objeto licitado não traz qualquer complexidade, resumindo-se a

avaliação da comissão aos documentos de habilitação jurídica e regularidade fiscal, pois a qualificação técnica e econômica financeira pode ser de plano atestada pela própria qualificação das licitantes, reconhecidas nacionalmente no ramo. Já as propostas de preço das concorrentes, pode ser justificado pelo simples fato de conterem a mesma data de sua oferta/abertura;

c) A ausência de atendimento a Lei de acesso à informação não pode impor a conclusão de possível montagem de procedimento licitatório;

d) Em relação à publicação em Jornal de Grande circulação, assim prevê a Lei do Pregão:

Art. 4º. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

Portanto, a exigência de publicação em Jornal de Grande Circulação só é necessária de acordo com o vulto da licitação, inclusive, vindo a própria legislação federal a regulamentar o que seria a denominada vultuosidade, no art. 17, inciso I, alínea “a”, do Decreto nº. 5.450/2005.

A presente licitação teve como valor orçado o importe de R\$ 59.730,00, ou seja, valor que representa menos de 10% da quantia exigida pelo Regulamento para que haja publicação em jornal de grande circulação.

Portanto, torna-se desarrazoado exigir do município a realização de publicação do Edital em Jornal de grande circulação, em especial, quando inexistente lei ou decreto municipal que regulamente a previsão contida no inciso I, art. 4º.

Diante do exposto, discorda a gestão das conclusões tomadas pela fiscalização.”

Análise do Controle Interno

No procedimento licitatório Pregão Presencial nº 05/2015, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em seguro de veículos e máquinas, percebeu-se vários documentos com a mesma data, cujo quadro foi disposto acima. Foram em torno de 130 páginas de processo licitatório cuja análise dos dados foi realizada no mesmo dia, culminando com o parecer de julgamento do processo licitatório, também, no mesmo dia.

No tocante a publicidade da licitação, a Prefeitura Municipal de Poço Branco não conseguiu elidir a ausência de publicidade adequada para o procedimento, o que confirma o ocorrido, ou seja, a não observação do art. 8º, §1º, IV e §2º da Lei nº. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), pois o edital de licitação não foi publicado na internet, sendo a sua divulgação obrigatória.

O princípio da publicidade encontra-se expresso no *caput* do 37 da constituição Federal, em que a Administração Pública deve dar ampla divulgação dos seus atos, como forma de efetivar a transparência e, principalmente, coibir abusos e atos de fraude e corrupção. A publicidade apropriada da licitação é condição essencial para o cumprimento dos princípios constitucionais da publicidade e da isonomia e do art. 21, da Lei nº 8.666/1993.

A restrição da publicidade impede que outras empresas interessadas adentrem no certame licitatório e participem do mesmo, bem como impossibilita a concorrência e adesão de outros interessados.

2.2.3. Pagamento a profissionais que não estão atuando na educação básica, gerando prejuízo ao Erário de R\$ 538.920,31.

Fato

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, regido pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, destina-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação pública que compreende a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação especial. Os recursos financeiros aplicados por esse Programa têm como parâmetro o número de alunos matriculados de acordo com o Censo Escolar. O objetivo fundamental do Fundeb é concorrer para a ampliação do atendimento e a melhoria qualitativa do ensino oferecido nas modalidades acima mencionadas.

As ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, realizadas com os recursos do Fundeb na cidade de Poço Branco/RN, atingiram o montante de R\$ 7.111.938,37 no exercício de 2015. Até 30 de junho de 2016 foram transferidos R\$ 3.460.360,43 para o Município (valor informado pela Prefeitura de Poço Branco, por meio do Ofício nº 35/2016-SEMAP, de 23 de junho de 2016).

Com o objetivo de avaliar a aderência da execução do Programa às normas pertinentes, comparou-se a folha de pagamento dos profissionais remunerados por meio da parcela de 40% dos recursos do Fundeb com as informações funcionais dos servidores em efetivo exercício nos treze estabelecimentos de ensino sediados em Poço Branco, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016.

As informações relativas aos funcionários em efetivo exercício nas unidades educacionais foram encaminhadas pelas respectivas diretoras, em atendimento às Solicitações de Fiscalização nºs 12 a 24. A propósito, essas informações funcionais, elaboradas pela direção das escolas, foram disponibilizadas como anexos aos Ofícios nºs 061/2016-SMAP a 073/2016-SMAP, expedidos em 27 de julho de 2016.

O exame documental apontou que 41 pessoas não constavam das listas de funcionários dos estabelecimentos de ensino, porém estavam registradas na folha de pagamento da Prefeitura a título da parcela de 40% do Fundeb. Ou seja, esses servidores não estão lotados nas escolas, mas estão recebendo como se nelas estivessem lotados. A remuneração acumulada indevidamente desses servidores atingiu o montante de R\$ 538.920,31 no período analisado.

Portanto, o pagamento desses servidores, por meio da parcela de 40% dos recursos do Fundeb, está em desacordo com o previsto no parágrafo 1º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, combinado com o parágrafo segundo do artigo 3º do Decreto nº 6.253/2007.

A tabela a seguir ilustra a situação, detalhando também o pagamento irregular por pessoa, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016:

*Tabela - Profissionais remunerados indevidamente com recursos do Fundeb - 40%
(1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2016)*

Sequencial	Matrícula	Função	Remuneração acumulada (R\$)
1	4841	SUBCOORDENADOR DE MERENDA	23.108,88
2	11932	CHEFE DE MANUTENÇÃO	15.714,72
3	7251	SUBCOORDENADOR(A)	19.453,70
4	11221	SUBCOORDENADORA	12.000,00
5	12841	COORDENADORA DE MERENDA	19.067,19
6	13471	VIGIA	14.736,00
7	15518	MOTORISTA DE TRANSPORTE	2.898,66
8	14371	VIGILANTE	586,67
9	13341	VIGILANTE	14.736,00
10	13861	VIGIA	1.760,00
11	15525	VIGIA	1.760,00
12	13331	VIGILANTE	15.196,20
13	15453	MOTORISTA DE TRANSPORTE	2.465,02
14	15361	MOTORISTA DE TRANSPORTE	12.799,43
15	15526	VIGIA	1.818,32
16	15423	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	7.412,07

Sequencial	Matrícula	Função	Remuneração acumulada (R\$)
17	15439	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	10.383,22
18	15531	VIGIA	586,67
19	13321	VIGILANTE	14.736,00
20	14861	MOTORISTA DE TRANSPORTE	11.248,64
21	15491	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	4.634,79
22	7011	VIGIA	10.994,12
23	4932	MOTORISTA	16.346,26
24	10331	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	16.664,33
25	12371	MOTORISTA	5.667,20
26	13611	MOTORISTA	8.422,40
27	1011	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	19.997,14
28	1251	AUXILIAR DE BIBIOTECA	17.988,26
29	3791	VIGILANTE	21.663,50
30	9881	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	17.106,73
31	1691	MOTORISTA	22.360,77
32	3511	VIGILANTE	26.022,22
33	10801	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	17.595,85
34	1451	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	16.139,30
35	3801	AUXILIAR DE BIBIOTECA	17.067,86

Sequencial	Matrícula	Função	Remuneração acumulada (R\$)
36	1411	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	19.187,63
37	1581	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	8.637,32
38	1491	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	19.395,30
39	9531	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	17.124,53
40	861	MOTORISTA	16.369,55
41	1611	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	17.067,86
TOTAL	-	-	538.920,31

Fonte: a) Folha de Salários – Prefeitura de Poço Branco/RN; b) Listas dos profissionais n^{os} estabelecimentos de ensino anexas aos Ofícios nos 061/2016-SMAP a 073/2016-SMAP, expedidos em 27 de julho de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco apresentou a seguinte manifestação:

“Os auditores, com o objetivo de avaliar a aderência da execução do FUNDEB às normas pertinentes, comparou a folha de pagamento dos profissionais remunerados por meio da parcela de 40% dos recursos com as informações funcionais dos servidores em efetivo exercício nos treze estabelecimentos de ensino sediados em Poço Branco, no período de 1° de janeiro de 2015 a trinta de junho de 2016.

Ressalte-se que as informações relativas aos funcionários em efetivo exercício nas unidades educacionais **foram encaminhadas pelas respectivas diretoras, em atendimento às Solicitações de Fiscalização n°s 12 a 24, ou seja, não houve inspeção in loco.**

Segundo os fiscais, o exame documental apontou que 41 pessoas não constavam das listas de funcionários dos estabelecimentos de ensino, porém estavam registradas na folha de pagamento da Prefeitura, a título da parcela de 40% do Fundeb, constituindo uma remuneração acumulada indevida, por parte desses servidores, no importe de R\$ 538.920,31 no período analisado.

Portanto, segundo o relatório, o pagamento desses servidores, por meio da parcela de 40% dos recursos do Fundeb, deu-se em desacordo com o previsto no parágrafo 1° do artigo 21 da Lei n° 11.494/2007, combinado com o parágrafo segundo do artigo 3° do Decreto n° 6.253/2007.

Ocorre senhores auditores que, ao contrário do demonstrado no papel, na realidade, todos os servidores constantes na relação apresentada desenvolvem suas atividades junto às escolas e a Secretaria de Educação, o que poderia ter sido comprovado caso tivessem os fiscais se dirigido a cada unidade ou Órgão responsável, conforme restará abaixo argumentado e demonstrado.

De início, faz-se necessário chamar a atenção para dois grupos de servidores que juntos perfazem mais da metade dos relacionados, quais sejam: os motoristas e vigias ou vigilantes.

Por questão de logística da administração, referidos servidores apesar de lotados na educação, têm suas frequências e vida funcionais acompanhadas por setores que funcionam fora das escolas, daí o fato dos diretores não os ter listado na relação solicitada.

Os motoristas lotados na educação, com exceção daqueles responsáveis pelo deslocamento de diretores e servidores aos diversos Órgãos públicos, têm seus pontos controlados na garagem dos veículos, ou nos distritos.

A atividade desses servidores se inicia logo pela manhã, saindo dos pontos de guarda dos veículos para os locais de espera dos alunos, deixando-os nas respectivas unidades escolares e os levando de volta para casa, mesmo procedimento realizado no turno vespertino.

Portanto, apesar não estarem coordenados pela própria unidade escolar, estão desenvolvendo suas atividades em prol do desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 70, inciso II, da Lei nº 9.393/96, vejamos:

‘Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.’

A fim de ofertar comprovação ao ora alegado, vai em anexo cópia da folha de ponto dos últimos seis meses, bem como, de documentos que atestam serem parte dos servidores listados os responsáveis pelo transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Por fim, ressalto que apenas quatro dos motoristas relacionados não desenvolviam o transporte de estudantes, sendo eles: D. P. G., J.C., E. J. S. P., R. M.D.C. e A.D.C., contudo, estando a serviço da Secretaria Municipal de Educação, para transporte de material, entrega de documentos, realização de viagens com destino a Zona Rural e outras cidades e Órgãos públicos, quando se faça necessário, além de auxiliar no transporte de nutricionistas e técnicos da Secretaria de Educação quando do deslocamento as unidades de ensino.

Há de ser ressaltado que o Sr. A.D.C já não se encontra lotado na Secretaria de Educação desde o mês de março de 2016, portanto, não constando mais na folha de pagamento do FUNDEB, tendo havido erro de avaliação da fiscalização.

Já em relação aos vigias ou vigilantes, nomenclaturas distintas para a denominação do mesmo cargo, da mesma forma que os motoristas, são coordenados por setor próprio, atrelado à guarda municipal, a fim de desenvolver ações conjuntas.

Sendo assim, todo o trabalho é realizado em forma de escala nas unidades de ensino, em regime de revezamento, tudo conforme folhas de ponto em anexo, sendo esse o motivo de não constarem na relação das unidades de ensino.

Feitas as considerações acima, passemos a análise dos demais servidores, informando os locais de efetivo exercício, conforme tabela abaixo:

Profissional	Função	Local de Lotação
J.B.S.	Subcoordenador de Merenda	Casa da Merenda
L.P.S.	Chefe de Manutenção	Secretaria de Educação
M.L.S.B.	Subcoordenadora	Almoxarifado
M.F.S.	Subcoordenadora	Secretaria de Educação
N.T.A.	Coordenadora de Merenda	Secretaria de Educação
L.M.S.	ASG	Esc. João Medeiros
M. B.S.D.	ASG	Esc. Maria F. Catarina
R.G.S.	ASG	Esc. São Pedro
C.A.T.	ASG	Esc. Aluísio Alves
F.A.S.	ASG	Secretaria de Educação
F.A.S.	Aux. de Biblioteca	Biblioteca Municipal
F.A.C.	ASG	Esc. Maria de L. Costa
M.C. F.N.	ASG	Secretaria de Educação
M.B. N.	ASG	Esc. João Medeiros
M.C.L. O.	ASG	Biblioteca Municipal
M.L.A.G.	ASG	Esc. João Medeiros
M.L.N.L.	ASG	Esc. Maria de L. Costa
M.L.B.S.	ASG	Esc. Aluísio Alves
M.J.F.S.	ASG	Esc. Ver. Raimundo Rosa Santiago
V.P.S.C.	ASG	Esc. Aluísio Alves

Há de ser ressaltado que nas relações apresentadas pelas direções das unidades de ensino constam o nome de referidos profissionais, com exceção dos que laboram junto a Secretaria Municipal de Educação, casa da merenda e almoxarifado, vindo alguma inconformidade a se justificar por erro na produção da relação, o que poderia ser suprido com a visita in loco pela fiscalização.”

Análise do Controle Interno

O Gestor, na sua justificativa, reconheceu a irregularidade. Além disso, confirmou que os funcionários citados não trabalham em escolas, ao afirmar que *"Por questão de logística da administração, referidos servidores apesar de lotados na educação, têm suas frequências e vida funcionais acompanhadas por setores que funcionam fora das escolas* [original sem grifo], *daí o fato dos diretores não os ter listado na relação solicitada."*

Reforça também o fato de que eles não trabalham em estabelecimentos educacionais a afirmação de que: *"Portanto, apesar não estarem coordenados pela própria unidade escolar* [original sem grifo], *estão desenvolvendo suas atividades em prol do desenvolvimento do ensino [...]"*.

De fato, uma visita *in loco* só seria necessária se o Prefeito apresentasse documento comprobatório da alegada lotação escolar dos profissionais. Como isso não ocorreu,

prevalecem as listas dos servidores disponibilizadas pelas diretoras das escolas.

Desse modo, o Gestor municipal, ao realizar o pagamento dos servidores discriminados na tabela *Profissionais remunerados indevidamente com recursos do Fundeb - 40%* do campo “Fato”, agiu em desacordo com o previsto no parágrafo 1º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, combinado com o parágrafo segundo do artigo 3º do Decreto nº 6.253/2007, o que gerou um prejuízo ao Erário de R\$ 538.920,31.

2.2.4. Improriedade em procedimento licitatório.

Fato

Em decorrência da aplicação dos recursos de 40% - Fundeb no município de Poço Branco/RN, analisou-se o procedimento licitatório Tomada de Preços nº 04/2014, valor de R\$ 404.183,12, realizado com o objetivo de reformar a Escola Municipal Vereador Raimundo Rosa Santiago. Tal processo foi selecionado tendo em vista o critério da materialidade.

O quadro a seguir apresenta a impropriedade constatada e a decorrente norma inobservada:

Quadro – impropriedade no procedimento licitatório selecionado

Processo	Improriedade	Norma inobservada
Tomada de Preços nº 04/2014.	Inexistência de publicação do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado do RN.	Lei nº 8.666/93, artigo 3º e artigo 21, incisos I e III.

Fonte: Tomada de Preços nº 04/2014.

Portanto, o Gestor municipal, ao homologar a Tomada de Preços nº 04/2014, contrariou os incisos I e III do artigo 21 e do artigo 3º, dispositivos da Lei nº 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco apresentou a seguinte manifestação:

“Em análise ao procedimento licitatório Tomada de Preços nº 04/2014, identificaram os fiscais uma única impropriedade, qual seja, a inexistência de publicação do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado do RN, portanto, em desatendimento ao previsto no art. 3º e 21, incisos I e III da Lei de Licitações.

De fato, não observou à comissão de licitação a exigência contida no art. 21, incisos I e III, tendo procedido com a publicação do Edital apenas perante o Diário Oficial do Estado.

Apesar da impropriedade, não houve prejuízo a concorrência, haja vista que apesar de se fazer presente apenas uma empresa, outras duas solicitaram o Edital, conforme cópia de e-mail em anexo.

Entretanto, já foi realizada recomendação à Comissão de Licitação para que proceda com as devidas publicações, conforme previsto em Lei.

Ressalte-se, contudo, não ter havido a fiscalização detectado qualquer sinal de superfaturamento ou dano ao patrimônio municipal.”

Análise do Controle Interno

O Prefeito reconheceu as impropriedades detectadas na Tomada de Preços nº 04/2014: inexistência de publicação do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação no Estado do Rio Grande do Norte.

Tal fato restringiu acesso ao certame de potenciais interessados. Além disso, o controle social do procedimento licitatório foi comprometido, tendo em vista que os atos praticados pela Administração em todas as fases da licitação não foram divulgados conforme determina a legislação.

Desse modo, o Gestor municipal, ao homologar a Tomada de Preços nº 04/2014, contrariou os incisos I e III do artigo 21 e do artigo 3º, dispositivos da Lei nº 8.666/93, bem como não atendeu ao princípio da publicidade.

2.2.5. Servidores lotados na Secretaria de Educação remunerados com parcela de 40% de recursos do Fundeb indevidamente.

Fato

Em pesquisa realizada na folha de pagamento, referente ao mês de junho de 2016, dos servidores do Município de Poço Branco/RN, verificou-se que alguns deles perceberam indevidamente o pagamento da remuneração por meio dos recursos na modalidade 40%.

Após o cumprimento da exigência mínima relacionada a garantia de 60% para a remuneração do magistério, os recursos restantes do Fundeb (até 40% do total) devem ser utilizados em despesas consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no âmbito da educação básica. No caso dos Municípios compreende as despesas com educação infantil e do ensino fundamental, consoante previsão do art. 70 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB)

Assim, constatou-se que servidores percebem remuneração na parcela de 40% do Fundeb indevidamente, são eles:

Quadro – Servidores recebendo indevidamente com recursos de 40% do Fundeb

Matrícula	Cargo	Lotação
3411	Secretário Escolar	Secretaria Municipal de Educação.
7251	Sub-Coordenadora	Secretaria Municipal de Educação
10801	Auxiliar de serviços gerais	Almoxarifado central da educação

Fonte: Folha de Salários – Prefeitura de Poço Branco/RN.

De acordo com o art. 71, VI, da Lei nº 9.394/96 (LDB), não são despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores

da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, os servidores relacionados acima foram pagos em desacordo com o previsto no parágrafo 1º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, bem como no parágrafo segundo do artigo 3º do Decreto nº 6.253/2007, tendo em vista não estarem desenvolvendo suas atividades em estabelecimento de ensino.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“A fiscalização realizada na folha de pagamento do mês de junho de 2016, relacionada ao Fundeb 40%, constatou a existência de três servidores que estariam recebendo suas remunerações, indevidamente, com supracitados recursos.

Segundo os auditores, os servidores AGCS, MLSB e MCFN, estariam desenvolvendo atividades alheias à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou em desvio de função, portanto, enquadrados nas hipóteses do art. 71, inciso VI, da Lei nº. 9.394/96.

Concluíram os auditores que, por não estarem exercendo suas atividades em alguma das unidades de ensino, resta indevido o pagamento pelo FUNDEB 40%, nos termos do art. 21, § 1º, da Lei 11.494/2007 e art. 3º, do Decreto nº. 6.253/2007.

Ocorre, senhores auditores, que não há na Lei qualquer obrigação de referidos servidores estarem desenvolvendo suas atividades nas unidades de ensino, mas sim, para as unidades de ensino.

É o caso dos servidores acima citados, com exceção de AGCS, que labora na escola Vereador Raimundo Rosa Santiago, exercendo a função de Secretário Escolar, sendo o responsável, além de outras atividades inerentes ao cargo, pelo gerenciamento do material de consumo e expediente, organização de todo o processo burocrático relacionado ao cadastro de alunos, bem como, o arquivo e controle de circulares, portarias, avisos e despachos que digam respeito às atividades da escola.

Quanto aos dois outros servidores, realmente não desenvolvem suas atividades junto às unidades de ensino, mas sim no almoxarifado central da educação, localizado ao lado da Secretaria Municipal de Educação, sendo os responsáveis pelo gerenciamento de todo o material de consumo e expediente junto a todas as unidades de ensino, inclusive, junto à Comissão de Licitação, além de responderem pela prestação de contas das escolas junto a controladoria do município.

Nesse caso, a inclusão dos servidores na folha do FUNDEB 40% se encontra respaldada na previsão do art. 70, inciso V, da Lei nº. 9.394/96, haja vista que desenvolvem atividades-meio necessárias ao funcionamento do sistema de ensino municipal.

O que nos chama à atenção é que não há no relatório parcial, apesar da devida fundamentação, qualquer informação quanto às atividades desempenhadas pelos servidores a fim de justificar um possível desvio de função, o que nos leva a acreditar que os dados relacionados à fiscalização foram obtidos mediante a simples análise da folha de pagamento, ou seja, sem a pesquisa in loco, essencial para a caracterização do desvio funcional.

Por fim, chamo à atenção para fato das servidoras acima citadas, serem as mesmas nominadas no item 01.

Diante do exposto, não concordamos com a posição adotada pela fiscalização.”

Análise do Controle Interno

Os servidores relacionados acima percebem remuneração pela parcela de 40% do Fundeb, entretanto não estão lotados nos estabelecimentos de ensino. Tal fato está em desacordo com o art. 10 da Lei nº 11.494/2007, no que tange à definição de estabelecimentos de ensino.

Em momento algum a legislação afirma que os servidores remunerados pelos recursos do Fundeb possam estar lotados em estabelecimentos diversos daqueles voltados para o desenvolvimento de atividades educacionais.

Embora a resposta do Município de Poço Branco venha afirmar que o servidor A. G. C. S. estaria laborando na escola Vereador Raimundo Rosa Santiago, na função de Secretário Escolar, não apresentou nenhum documento comprobatório para legitimar o declarado. Essa situação foi comprovada pela visita da equipe da CGU/RN às dependências da Secretaria de Educação.

Dessa forma, os servidores relacionados acima foram pagos em desacordo com o previsto no parágrafo 1º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, bem como no parágrafo segundo do artigo 3º do Decreto nº 6.253/2007, tendo em vista não estarem desenvolvendo suas atividades em estabelecimento de ensino.

2.2.6. Servidores lotados na Secretaria de Educação remunerados com parcela de 60% dos recursos do Fundeb indevidamente.

Fato

Em visita realizada à Secretaria Municipal de Educação, Esporte, Cultura e Lazer do Município de Poço Branco/RN, questionou-se três servidores lotados nessa unidade administrativa sobre os cargos que ocupavam. Quando da análise da folha de pagamento da Prefeitura referente a junho de 2016, foi constatado esses técnicos receberam remuneração por meio da parcela Fundeb 60%.

Tais recursos do Fundo devem ser direcionados ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Município.

Assim, como os três técnicos desempenhando suas atividades no quadro funcional da Secretaria, concluiu-se que o pagamento a eles vem sendo feito indevidamente. O quadro seguinte sintetiza a situação:

Quadro – Servidores recebendo indevidamente com recursos de 60% do Fundeb

Matrícula	Cargo	Lotação
4581	Professora NC VII	Secretaria Municipal de Educação
6031	Professora NC V	Secretaria da Educação
14091	Subcoordenador	Secretaria Municipal de Educação.

Fonte: Folha de Salários – Prefeitura de Poço Branco/RN.

Dessa forma, os servidores relacionados acima estão recebendo em desacordo com o previsto no parágrafo 1º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, bem como no parágrafo segundo do artigo 3º do Decreto nº 6.253/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Após visita realizada à Secretaria Municipal de Educação, Esporte, Cultura e Lazer do Município de Poço Branco/RN, os senhores fiscais concluíram pela existência de três servidores lotados nessa unidade administrativa que percebem salários por meio dos recursos do Fundeb na modalidade 60%, de forma indevida.

Segundo os auditores, a parcela mínima de 60% do Fundo deve ser direcionada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública, com vínculo contratual em caráter permanente ou temporário com o Município, o que não seria o caso dos 03 profissionais.

Assim, constatou-se que os salários de tais servidores estão sendo pagos indevidamente, por não estarem lotados em escolas. Sendo eles: a) AMM; b) MFSR e; c) PHB.

Inicialmente, há de ser dito que, apesar da fiscalização se utilizar dos cargos de Professora, a fim de identificar as atividades desempenhadas por AMM e MFSR, em verdade, conforme portarias de nomeação em anexo, as mesmas foram investidas nos cargos em comissão, respectivamente, de Coordenadora de Ensino e Coordenadora administrativa.

Portanto, o que nos resta identificar é se as atividades desenvolvidas por elas estão ou não naquelas descritas no art. 22, inciso II, da Lei nº. 11.494/2007, vejamos:

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

AMM, na condição de coordenadora de ensino, é a responsável pelo planejamento pedagógico das unidades de ensino municipal junto a todos coordenadores pedagógicos de cada escola. Ela é a responsável, dentre outras atividades, por: a) garantir a realização semanal do horário de trabalho pedagógico coletivo; b) planejar as ações com base em avaliações internas e externas, como por exemplo, o IDEB; c) planejar e organizar a semana e encontros pedagógicos; d) planejar e discutir, junto com os demais coordenadores pedagógicos, novas estratégias de ensino e práticas pedagógicas e etc.

O trabalho, apesar de ser direcionado a todas as escolas, é desenvolvido em sala localizada na Secretaria de Educação, o que, por si só, não descaracterize ou desvirtua o trabalho desenvolvido, qual seja, o de planejamento.

Já a servidora MFSR, coordenadora administrativa junto a Secretaria Municipal de Educação, é a responsável por: a) coordenar as rotinas administrativas junto aos Secretários Escolares das unidades, ofertando-lhes apoio na gestão dos recursos materiais, patrimoniais e financeiros; b) servir como elo de ligação entre os setores de planejamento, organização, direção e controle; c) coordenar e auxiliar o processo de aquisição de produtos e serviços e etc., funcionando como suporte da administração escolar.

Desta feita, acredita a administração, encontrarem-se às servidoras enquadradas nas atividades previstas na Lei, portanto, devido é o pagamento de suas remunerações com recursos do FUNDEB 60%.

Por fim, em relação ao Sr. PHB, há de ser informado que o mesmo passou a exercer o cargo de Subcoordenador de Cultura e desporto no dia 18 de maio de 2016, entretanto, por

equivoco do setor de recursos humanos, o mesmo veio a ser incluído na folha de pagamento do FUNDEB 60%, aonde estava anteriormente quando do exercício do cargo de subcoordenadoria de assistência ao educando.

Diante de tal constatação, foi encaminhado ao setor administrativo solicitação para retirada de referido servidor da folha de pagamento do FUNDEB 60%.

Diante de todo o exposto, concluímos pela inconformidade do pagamento do mês de junho/2016, entretanto, apenas em relação ao servidor PHB, tendo em vista que, as atividades exercidas pelos demais, estão entre aquelas previstas no art. 22, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 11.494/2007.”

Análise do Controle Interno

O art. 22 da Lei nº 11.494/2007 é explícito ao descrever que o pagamento da remuneração com a parcela de 60% do Fundeb deverá ser efetuado aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública de educação, vejamos:

Ademais, de acordo com o Manual de Orientação Fundeb 2008, elaborado pela Coordenação-Geral de Operacionalização do Fundeb e do Acompanhamento e Distribuição do Salário-Educação, o pagamento da remuneração dos profissionais de magistério pela parcela de 60% não pode ser efetuado para aqueles que estejam em desvio de função, vejamos:

*“Considerando a exclusividade de uso da parcela mínima de 60% do Fundeb para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, essa parcela de recursos **não** pode ser destinada ao pagamento de profissionais:*

- integrantes do magistério que, mesmo em atuação na educação básica, estejam em desvio de função, ou seja, no exercício de função que não se caracteriza como função de magistério (exemplos: secretária da escola, auxiliar de serviços gerais, agente de vigilância, etc.);”

Observe que mesmo se os profissionais de educação estiverem dentro do estabelecimento de ensino, porém em desvio de suas atividades de magistério, não podem perceber a remuneração pela parcela de 60% do Fundeb.

Assim, resta claro que os profissionais citados acima estão recebendo em desacordo com o previsto o artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 que regulamenta o Fundeb.

2.2.7. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Fato

Com o objetivo de verificar se os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – Cacs de Poço Branco/RN foram submetidos a programas de capacitação, requereu-se informações junto ao gestor municipal.

Em resposta, o Prefeito encaminhou o termo Justificativa – Conselho Fundeb, página 63 dos anexos ao Ofício nº 059/2016-SMAP, de 21 de julho de 2016, o qual consigna que os conselheiros do Cacs não receberam capacitação no período de 1º de janeiro de 2015 a 23 de junho de 2016. A ausência de treinamento contraria os incisos I e II do artigo 30 da Lei nº 11.494/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à referida constatação, buscará a gestão realizar trabalho de esclarecimento junto aos conselheiros, inclusive, orientar o membro representante do Executivo acerca da necessidade de maior participação e comprometimento na avaliação e direcionamento dos assuntos a serem tratados analisados e deliberados.

Por fim, ressalto, que será encaminhado à Secretaria de Educação recomendação para a realização da devida qualificação, ainda nesse 2º Semestre.”

Análise do Controle Interno

O Prefeito reconheceu a desconformidade e afirmou que irá recomendar a Secretaria de Educação que realize qualificação para os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – Cacs de Poço Branco.

A propósito, o Gestor municipal já havia encaminhado o termo *Justificativa – Conselho Fundeb*, página 63 dos anexos ao Ofício nº 059/2016-SMAP, de 21 de julho de 2016, ainda durante os trabalhos de campo, o qual consigna que os conselheiros do Cacs não receberam capacitação no período de 1º de janeiro de 2015 a 23 de junho de 2016.

Assim, ao não encaminhar à CGU-R/RN documento comprobatório da realização de treinamento para os integrantes do Cacs neste semestre, o Prefeito contrariou os incisos I e II do artigo 30 da Lei nº 11.494/2007.

2.2.8. Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento Social na execução dos recursos do Fundeb.

Fato

Com o objetivo de avaliar as atividades desenvolvidas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – Cacs de Poço Branco/RN, solicitaram-se documentos que comprovassem a atuação e os encontros desse colegiado no período de 1º janeiro de 2015 a 23 de junho de 2016.

Em atendimento, o Gestor municipal encaminhou as atas lavradas no período de 08 de maio de 2015 a 13 de junho de 2016 anexas ao Ofício nº 059/2016-SMAP, de 21 de julho de 2016.

Da análise dessas atas, concluiu-se que o Cacs não se reuniu para acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual. Ademais, a *Justificativa – Conselho Fundeb*, página 57 dos anexos ao Ofício nº 059/2016-SMAP acima mencionado, relata que esse Conselho não supervisionou o Censo Escolar anual.

Dessa forma, constatou-se que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb atuou de forma deficiente no período examinado, descumprindo, ao longo do período analisado, o parágrafo 9º do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à referida constatação, buscará a gestão realizar trabalho de esclarecimento junto aos conselheiros, inclusive, orientar o membro representante do Executivo acerca da necessidade de maior participação e comprometimento na avaliação e direcionamento dos assuntos a serem tratados analisados e deliberados.

Por fim, ressalto, por vezes, a falta de conhecimento e comprometimento dos membros, o que termina por prejudicar a própria atuação do conselho.”

Análise do Controle Interno

O exame das atas do Cacs do período de 8 de maio de 2015 a 13 de junho de 2016 apontou que o colegiado não se reuniu para acompanhar a elaboração da proposta orçamentária anual. Adicionalmente, o termo *Justificativa – Conselho Fundeb*, página 57 dos anexos ao Ofício nº 059/2016-SMAP, registra que esse Conselho não supervisionou o Censo Escolar anual.

O Prefeito reconheceu a desconformidade e ressaltou que a “*falta de conhecimento e comprometimento dos membros*”, ocasiona, eventualmente, atuação deficiente do Conselho. A propósito, a implementação de cursos e treinamentos, iniciativa do Gestor municipal, sanearia o problema da falta de conhecimento. O comprometimento pode ser intensificado por meio de sensibilização e motivação por parte da Secretária de Educação.

Assim, remanesce a deficiência do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, fato que está em desacordo com o parágrafo 9º do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007.

3. Conclusão

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Poço Branco/RN constataram-se diversas falhas nos recursos aplicados na Ação Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública – Fundeb.

Essas falhas foram relatadas nos itens 2.2.1. a 2.2.8.; pela materialidade, destacam-se os itens 2.2.1. Condução irregular de procedimentos licitatórios relativos à utilização dos recursos da parcela de 40% do Fundeb; 2.2.3. Pagamento a profissionais que não estão atuando na educação básica, gerando prejuízo ao Erário de R\$ 538.920,31.

O item 2.2.8. Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento Social na execução dos recursos do Fundeb tem uma importância estratégica tendo em vista as atividades que esse Colegiado desenvolve no acompanhamento e controle dos recursos do Programa.

Ordem de Serviço: 201602296

Município/UF: Poço Branco/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: POCO BRANCO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 609.256,94

1. Introdução

O objeto de fiscalização, realizada no período de 25 a 29 de julho de 2016, foi avaliar o Termo de Compromisso nº PAC200263/2011 firmado entre a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN com o Ministério da Educação por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para construção de uma creche naquele Município, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escola Pública de Educação Infantil – Proinfância, no montante de R\$ 619.999,67.

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. Pagamentos indevidos no valor de R\$ 30.970,05 à Veneza Construções Eireli.

Fato

Análise procedida nos boletins de medição da obra de construção da creche tipo C, mais precisamente nos boletins de medições nº 6 relativo ao período de 01 de dezembro de 2012 a 30 de março de 2013 da Construtora e Serviços de Limpeza CRC (primeira contratada) e de nº 3 relativo ao período de 15 de setembro de 2015 a 14 de março de 2016 elaborado pela construtora Veneza Construções (segunda contratada), revelou a realização de pagamentos à Construtora Veneza por serviços não executados no montante de R\$ 39.313,48 os quais estão discriminados na tabela a seguir.

Tabela – Pagamentos indevidos no valor de R\$ 39.315,48 à Construtora Veneza.

Item	Serviços	Unidade	Qtde. medida, paga e não executada	Preço Unitário	Valor Total Pago indevidamente à Construtora Veneza.
1.7.6	Calhas de concreto (telhado)	m	259,30	131,68	34.144,62

1.9.3	Emboço paredes internas e externas	m²	89,00	19,04	1.694,56
1.9.4	Reboco paulista paredes internas e externas	m²	167,21	20,79	3.476,30
TOTAL SUPERFATURADO					39.315,48

Fonte: 6º boletim de medição da construtora CRC e 3º boletim de medição da Veneza Construções.

Conforme consta no seu boletim de medição nº 6, a construtora CRC mediu 239,33 m² de “Impermeabilização de calhas de concreto (telhado) ” (Item 8.2), ao preço unitário de R\$ 71,34, totalizando R\$ 17.073,80. A Prefeitura atestou a realização e pagou por esses serviços.

Na planilha orçamentária da construtora Veneza consta a informação de que as calhas de concreto (telhado) não foram executadas pela empresa CRC (0,00% executado).

Apesar disso, constaram na planilha orçamentária da Construtora Veneza, que assumiu as obras abandonadas pela Construtora CRC, o fornecimento de 259,30m² de calhas de concreto (item 1.7.6) da tabela acima. Registre-se que o quantitativo desse item, que obedece ao padrão nacional estabelecido pelo FNDE, é 239,33m², conforme foi orçado e pago à primeira contratada.

De acordo com o 3º boletim de medição da Veneza, foram medidos e pagos 259,30m² de calha de concreto (telhado), ao preço unitário de R\$ 131,68, totalizando R\$ 34.144,62. Ocorre que nesse mesmo 3º boletim de medição da Veneza há registro de que a construtora CRC já havia executado 100% dos serviços de “impermeabilização de calhas de concreto (telhado) ”. Portanto, se a própria Construtora Veneza afirma que a CRC já havia executado 100% dos serviços de impermeabilização de calhas de concreto (telhado) significa que as calhas de concreto (telhado) já tinham sido construídas pela CRC, visto que impermeabilização só poderia ser feita com as calhas prontas.

Em relação aos serviços de reboco e emboço, a construtora CRC já tinha executado 100% do quantitativo previsto no seu orçamento (1.174,12 m²) que corresponde ao padrão estabelecido pelo FNDE.

Nos processos disponibilizados pela Prefeitura de Poço Branco/RN não foi encontrado nenhum documento justificando o acréscimo no quantitativo desses serviços: 89 m² de emboço e 167,21 m² de reboco.

Dessa forma, fica evidenciado que foi pago indevidamente à Veneza Construções o valor de R\$ 39.315,48 relativos a itens de materiais e serviços já pagos à Construtora CRC Ltda.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20/09/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos encaminhados mediante o Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“Após realização de fiscalização em loco, pelos auditores responsáveis pela engenharia, concluiu o relatório da CGU pelo pagamento indevido à Construtora Veneza de serviços já realizados anteriormente pela empresa Construtora e Serviços de Limpeza CRC (primeira

contratada), relacionada a execução de “Impermeabilização de calhas de concreto (telhado)”, ao preço unitário de R\$ 71,34 (setenta e um reais e trinta e quatro centavos), totalizando o importe de R\$ 17.073,80 (dezessete mil e setenta e três reais e oitenta centavos).

A análise se deu através do comparativo entre os boletins de medições nº 6, relativo ao período de 01 de dezembro de 2012 a 30 de março de 2013, da Construtora e Serviços de Limpeza CRC (primeira contratada) e o de nº 3, relativo ao período de 15 de setembro de 2015 a 14 de março de 2016, elaborado pela construtora Veneza Construções (segunda contratada).

Ao confrontar referidos documentos, revelou-se à realização de pagamentos à Construtora Veneza por serviços não executados no montante de R\$ 39.313,48, pois já executados pela empresa Construtora e Serviços de Limpeza CRC (primeira contratada), além de conter no boletim de medição daquela quantitativos superiores aos previstos no projeto, sendo 259,30m² de calhas de concreto, quando a quantia correta seria de 239,33 m² de “Impermeabilização de calhas de concreto (telhado).

Já em relação aos serviços de reboco e emboço, informa o relatório que a construtora CRC já tinha executado 100% do quantitativo previsto no seu orçamento (1.174,12 m²) que corresponde ao padrão estabelecido pelo FNDE, entretanto, nos processos disponibilizados pela Prefeitura de Poço Branco/RN, não foi encontrado nenhum documento justificando o acréscimo no quantitativo desses serviços: 89 m² de emboço e 167,21 m² de reboco.

Dessa forma, concluiu o relatório que foi pago indevidamente à Veneza Construções o valor de R\$ 39.315,48 relativos a itens de materiais e serviços já pagos à Construtora CRC Ltda.

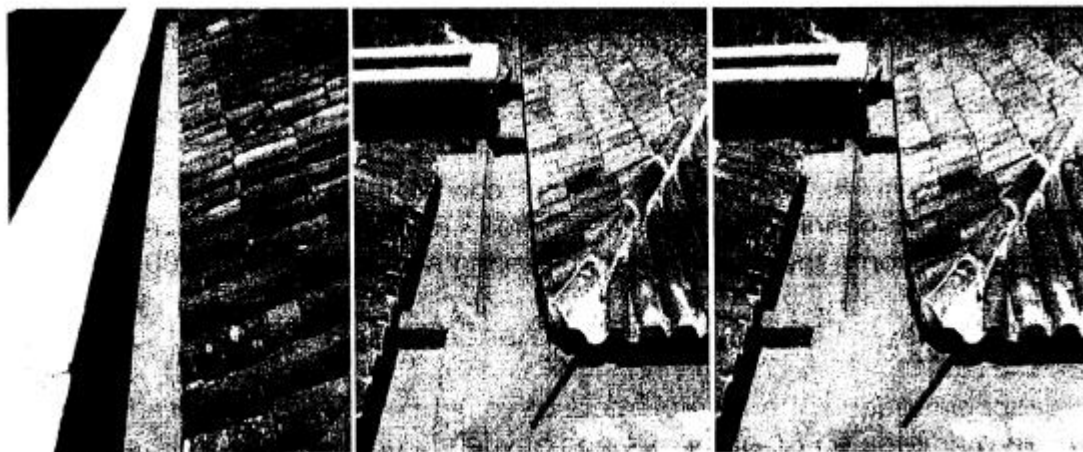
Passemos então a apresentar justificativa acerca dos fatos levantados.

O setor de engenharia da Prefeitura, antes da elaboração da planilha de execução dos serviços do saldo remanescente da Creche tipo C, constatou a necessidade, em virtude da paralisação da atividades por quase três anos, da execução das impermeabilizações das calhas de cobertura, haja vista ter ocorrido um desgaste do material dada as intempéries, ocasião em que foi realizado novo levantamento de quantitativos para refazimento de todo serviço nas calhas, a fim de dar garantia técnica ao empreendimento.

Apesar do ocorrido, não houve a devida formalização da alteração da planilha e comunicação da decisão tomada pela engenharia ao setor responsável pelo pagamento, o que terminou por levar a erro a análise dos auditores, acreditando se tratar de serviços executados e pagos em dobro.

A planilha ao passar por a análise do setor de engenharia, não veio esse a observar que o item 1.7 COBERTURA - Serviço 1.7.6 - SINAPI 84.042(Calha de concreto, dimensões de 45x15 cm, em U, espessura de 8,00 cm, preparado com betoneira, revestida com cimentado liso, com argamassa de cimento e areia no traço 1:4, inclusive impermeabilização), foi incluso equivocadamente, onde na própria planilha do FNDE poderia ter sido incluído o serviço no item 1.8 IMPERMEABILIZAÇÃO - Serviço 1.8.2 - SINAPI 74.025 (Impermeabilização de calhas em concreto (telhado), com mastique betuminoso a frio dimensão de 15,00x45,00x15,00 cm), sem a necessidade de acrescentar novo item na planilha.

Em verdade, o serviço de “Impermeabilização de calhas de concreto (telhado) ” foi executado por duas vezes, dada recomendação técnica do setor de engenharia, daí ter havido o atesto e pagamento por duas oportunidades, conforme se observa através das fotos relativas ao período de 15 de setembro de 2015 a 14 de março de 2016, vejamos:



Portanto, ao analisarmos a planilha e quantitativos que obedece ao padrão nacional estabelecido pelo FNDE que é de 239,33 m - no item 1.8 IMPERMEABILIZAÇÃO - Sen/iço (Impermeabilização de calhas em concreto (telhado) com mastique betuminoso a frio) e, considerando que a empresa Construtora Veneza executou novamente os serviços de impermeabilização das calhas de cobertura, adotamos o mesmo preço de R\$ 71,34, constante no boletim de medição n°. 6, executado e pago a empresa CRC, no período de 01/12/2012 a 20/03/2013, para efeito de pagamento deste novo serviço, ao qual resulta na necessidade de uma devolução, conforme planilha demonstrativa abaixo:

Códigos	Fontes	Descrição (Sic) dos Serviços	Unid	Quant.	Preço Unit.	Total
84.042	SINAPI	(Calha de concreto, dimensões de 45x15 cm, em U, espessura de 8,00 cm, preparado com betoneira, revestida com cimento liso, com argamassa de cimento e areia no traço 1:4, inclusive impermeabilização	m	259,30	131,68	34.144,62
Item 8.2	Planilha CRC	(Impermeabilização de calhas em concreto (telhado) com mastique betuminoso a frio)	m	239,33	71,34	17.073,80

Das providencias:

Diante do exposto, faremos um comunicado a Construtora Veneza, para ser devolvido o valor de R\$ 17.073,80 (dezesete mil e setenta e três reais e oitenta centavos) referente à diferença dos preços do serviço executado e o valor recebido, conforme planilha demonstrativa”.

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu que a construtora CRC já tinha, realmente, executado 259,30 m de calhas de concreto no total de R\$ 34.144,62. Alega que o setor de engenharia da Prefeitura de Poço Branco alertou da necessidade de realização de uma nova impermeabilização, tendo então sido executados mais 239,33 m de Impermeabilização de calhas em concreto (telhado) com mastique betuminoso a frio pela Construtora Veneza no valor de R\$ 17.073,80.

O argumento da necessidade de execução e pagamento de uma nova impermeabilização dado o tempo razoável em que a obra permaneceu paralisada deve ser considerado, porém, o preço unitário deve ser de R\$ 34,87, conforme consta no orçamento da construtora Veneza que executou a nova impermeabilização o utilizado de R\$ 71,34, que é o preço unitário do serviço de impermeabilização de calha constante da planilha orçamentária da CRC.

Assim, o preço total correto do item (1.8.2) dos serviços de Impermeabilização de calhas de concreto executados pela Veneza é de:

$$239,33 \text{ m} \times \text{R\$ } 34,87 = \text{R\$ } 8.345,43$$

Logo, o valor referente a esse item a ser devolvido é:

$$\text{R\$ } 34.144,62 - \text{R\$ } 8.345,43 = \underline{\text{R\$ } 25.799,19}.$$

Em relação aos serviços de reboco e emboço o gestor reconheceu o erro ao tentar justificar uma outra constatação deste relatório “*Serviços orçados com quantitativo superior ao previsto pelo FNDE no montante de R\$ R\$ 6.224,85*”, onde o gestor alega que os serviços de reboco e emboço questionados, embora estejam superdimensionados, não foram pagos.

Todavia, os valores de R\$ 1.694,56 (emboço) e R\$ 3.476,30 (reboco) totalizando R\$ 5.170,86, correspondem aos serviços medidos a maior no 2º boletim de medição, de 15 de setembro de 2015, e pagos conforme nota fiscal nº 1591, de 23 de setembro de 2015.

Assim, o total dos serviços superfaturados que deve ser devolvido ao erário é de:

$$\text{R\$ } 25.799,19 + \text{R\$ } 5.170,86 = \underline{\text{R\$ } 30.970,05}.$$

2.1.2. Serviços orçados com quantitativo superior ao previsto no orçamento padrão do FNDE no montante de R\$ R\$ 6.224,85.

Fato

Analisando o boletim de medição nº 3 elaborado pela Construtora Veneza, verificou-se que os serviços de emasamento e pintura foram orçados com quantitativos superiores ao fixado no orçamento padrão do FNDE (1.029,62 m²).

No citado boletim de medição, os serviços de emassamento e pintura em látex acrílico de paredes internas e externas estão orçados com 311,71 m² a mais do que o quantitativo previsto no orçamento padrão do FNDE sem a devida justificativa. A Tabela seguinte discrimina os serviços orçados a maior.

Tabela – Serviços com quantitativo superior ao previsto pelo FNDE

Item	Serviços	Unidade	Quantidade orçada a mais que o previsto no orçamento padrão do FNDE	Preço Unitário	Preço Total orçado a maior
1.12.1	Emassamento de paredes internas e externas	m²	311,71	9,32	2.905,14
1.9.4	Pintura em látex acrílico sobre paredes internas e externas	m²	311,71	10,65	3.319,71
TOTAL orçado a maior					6.224,85

Fonte: 3º boletim de medição da Veneza Construções.

O quantitativo de serviços de emassamento e pintura de paredes internas e externas orçados a maior deve ser mantido em glosa e procedida uma readequação a fim de se evitar futuro superfaturamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20/09/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos encaminhados mediante o Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“Após análise do boletim de medição nº 3, elaborado pela Construtora Veneza, verificaram os fiais que os serviços de emassamento e pintura foram orçados com quantitativos superiores ao fixado no orçamento padrão do FNDE (1.029,62 m2).

Afirmam que no citado boletim de medição, os serviços de emassamento e pintura em látex acrílico de paredes internas e externas estão orçados com 311,71 m² a mais do que o quantitativo previsto no orçamento padrão do FNDE sem a devida justificativa.

Portanto, concluem que os quantitativos de serviços a maior devem ser mantidos em glosa e procedida uma readequação a fim de se evitar futuro superfaturamento.

Diante de supracitada constatação e, tendo em vista não ter havido à execução dos serviços e respectivos pagamentos, a gestão formulará aditivo de supressão do contrato firmado com a Construtora Veneza, objeto da TP - 04/2015, no valor de R\$ 11.395,71 (onze mil trezentos e noventa e cinco reais e setenta e um centavos), referente a exclusão de R\$ 5.170,86 (cinco mil cento e setenta reais e oitenta e seis centavos), relacionado ao acréscimo do quantitativo de reboco e emboço, bem como, o importe de R\$ 6.224,85 (seis mil duzentos e vinte e quatro reais e oitenta e cinco centavos), do acréscimo de quantitativo nos Itens: 1.12.1 (Emassamento de paredes internas e externas) e 1.9.4 (Pintura látex acrílico sobre paredes internas e externas).

A gestão fará uma nova planilha de quantitativos do saldo remanescente, tomando por base dados detectados neste relatório e encaminhara ao FNDE por meio do SIMEC, sanando assim, as inconformidades identificadas.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu que os Itens 1.12.1 - Emassamento de paredes internas e externas e 1.9.4 - Pintura látex acrílico sobre paredes internas e externas foram orçados com quantitativo superior ao previsto no orçamento padrão do FNDE, afirmando que será procedida uma readequação subtraindo o valor de R\$ 6.224,85 do orçamento da obra.

Em relação ao acréscimo dos serviços de reboco e emboço no montante de R\$ 5.170,86 o gestor alega que não foram pagos, porém, conforme já citado e analisado anteriormente, tais serviços foram medidos e pagos por ocasião da segunda medição dos serviços realizada pela construtora Veneza em 15 de setembro de 2015.

Desse modo, a constatação permanece até que a readequação seja realizada.

2.1.3. Pendências (inconformidades e restrições) registradas no Sistema Simec do FNDE não solucionadas.

Fato

Verificou-se, por meio de consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) que o FNDE havia emitido recomendações à Prefeitura de Poço Branco/RN solicitando adoção de providências em relação às seguintes restrições e inconformidades:

1 - (Item 1.1) - Vigas executadas em desconformidade com o projeto. As vigas projetadas apoiando as lajes foram executadas invertidas. (Restrição)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto.”

2 – (Item 1.2) - Revestimentos executados em desconformidade com o projeto. - As cerâmicas aplicadas em paredes possuem dimensão superior ao especificado. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação: A) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); B) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. ”

3 – (Item 1.3) - Revestimentos executados em desconformidade com o projeto. 1) Os revestimentos cerâmicos das paredes internas, projetados 20x20cm, foram executados com dimensões superiores; 2) O roda meio cerâmico 10x10cm dos três Sanitários Femininos (Funcionários, PNE e Infantil/Creche III) foi executado na cor azul, em desacordo com o projeto que prevê vermelho. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação: A) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); B) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.”

4 – (Item 1.4) - Cobertura executada em desconformidade com o projeto. Não foram executadas as tesouras de madeira previstas na estrutura da cobertura do Pátio Coberto. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.”

5 – (Item 1.8) - Vigas executadas em desconformidade com o projeto. As vigas da edificação projetadas para ficarem aparentes em beirais não estão visíveis. Solicitar cálculo estrutural que assegure a solidez do empreendimento. (Restrição)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do

referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. ”

6 – (Item 1.9) - Instalações elétricas executadas em desconformidade com o projeto 1) Não foi executado o ponto de tomada previsto para máquina de secar na Lavanderia; 2) Nos ambientes a seguir discriminados, o Projeto Elétrico prevê vários pontos de tomadas paralelas (uma ao lado da outra), entretanto foram executados com apenas uma caixa 4x2", quando deveriam ser duas: Cozinha, Multiuso/Informática, Copa dos Funcionários, Administração, Creche III e Pré-escola. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.”

7 – (Item 1.11) - Instalações sanitárias executadas em desconformidade com o projeto. As tampas das caixas de inspeção e de gordura estão executadas de concreto, em desacordo com o projeto/orçamento que prevê ferro fundido. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.”

Por meio do Ofício nº 049/2016, de 18 de julho de 2016, o Prefeito Municipal apresentou a seguinte manifestação acerca das recomendações verificadas:

“Item 1.1- As vigas projetadas e executadas invertidas que foram apoiadas em lajes não oferecem nenhum risco a funcionalidade da obra. “

Item 1.2- As cerâmicas aplicadas em paredes foram assentadas em tamanho maior devido à dificuldade em encontrar cerâmica nas dimensões do projeto (20x20 cm).

Item 1.3- Conforme mencionado no item anterior as cerâmicas foram assentadas nos tamanhos superiores, mas que não comprometem a funcionalidade da obra. Quanto o rodapé cerâmico 10x10 cm dos três sanitários femininos, já estão sendo trocados pela cor vermelha.

Item 1.4- A estrutura de madeira executada não compromete a funcionalidade da obra, entretanto, serão colocadas mais duas tesouras na cobertura do pátio coberto, inclusive sendo feito o registro da ART de projeto da estrutura de madeira, anexa a esta documentação.

Item 1.8- Apesar de não comprometer a estrutura da edificação, estamos providenciando o cálculo estrutural conforme solicitado pelo SIMEC.

Item 1.9- As instalações elétricas estão sendo corrigidas para ficar de conformidade com o projeto.

Item 1.11- As tampas das caixas de inspeção e gordura que foram executadas em concreto serão substituídas pela de ferro fundido.

Ressaltamos ainda que todas as correções destas restrições e inconformidades estão sendo encaminhadas para o SIMEC, para análise cujo recebimento nos foi comunicado através de E-mail do FNDE. ”

Item 1.1:

O gestor informa que a execução das vigas de forma invertida não oferece nenhum risco a funcionalidade da obra. Porém, o Município não atendeu aos seguintes itens da recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); e

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. “

Item 1.2:

O gestor informa que enfrentou dificuldade em encontrar cerâmica nas dimensões do projeto (20x20 cm). Porém, o Município não cumpriu os seguintes itens da recomendação do FNDE:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação:

A) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); e

B) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. ”

Item 1.3:

O Prefeito declarou que diferença entre as dimensões da cerâmica projetada e da executada não compromete a funcionalidade da obra. Porém, o Município não atendeu aos seguintes pontos da recomendação do FNDE:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação:

A) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); e

B) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. ”

Item 1.4:

O gestor afirmou que serão colocadas mais duas tesouras na cobertura do pátio coberto. Porém, o Município não cumpriu os seguintes itens da recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação:

A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); e

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. ”

Item 1.8:

O gestor declarou que está providenciando o cálculo estrutural conforme solicitado pelo FNDE via SIMEC. Após a conclusão do cálculo estrutural a Prefeitura deve encaminhar a seguinte documentação registrada no SIMEC ao FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação:

A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); e

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. ”

Item 1.9:

O gestor informa que as instalações elétricas estão sendo corrigidas. Porém, o Município não cumpriu os seguintes itens da recomendação do FNDE:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação:

A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); e

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. ”

Item 1.11:

O gestor afirma que providenciará a substituição das tampas das caixas de inspeção e de gordura executadas em concreto pelas de ferro fundido (projetada). Além de efetuar as substituições, o Prefeito deverá atender às seguintes recomendações do FNDE registradas no SIMEC:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação:

A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); e

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. ”

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20/09/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos encaminhados mediante o Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“Diante do constatado no relatório, o município deu início à resolução das pendências, tendo procedido com a regularização de vários pontos identificados no relatório, conforme documentação em anexo.

No mais, continuará a proceder com as correções necessárias no SIMEC, a fim de sanar com todas as inconformidades e restrições.

Análise do Controle Interno

Consulta realizada no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) do FNDE confirmou que o município deu início à resolução das pendências, porém, algumas continuam aguardando providência/correção, conforme demonstrado adiante:

1 - (Item 1.1) - Vigas executadas em desconformidade com o projeto. As vigas projetadas apoiando as lajes foram executadas invertidas. (Restrição)

Situação no Simec: aguardando providência.

2 – (Item 1.2) - Revestimentos executados em desconformidade com o projeto. - As cerâmicas aplicadas em paredes possuem dimensão superior ao especificado. (Inconformidade)

Situação no Simec: superada

3– (Item 1.3) - Revestimentos executados em desconformidade com o projeto. 1) Os revestimentos cerâmicos das paredes internas, projetados 20x20cm, foram executados com dimensões superiores; 2) O roda meio cerâmico 10x10cm dos três Sanitários Femininos (Funcionários, PNE e Infantil/Creche III) foi executado na cor azul, em desacordo com o projeto que prevê vermelho. (Inconformidade)

Situação no Simec: justificada

4 – (Item 1.4) - Cobertura executada em desconformidade com o projeto. Não foram executadas as tesouras de madeira previstas na estrutura da cobertura do Pátio Coberto. (Inconformidade)

Situação no Simec: aguardando providência.

5 – (Item 1.8) - Vigas executadas em desconformidade com o projeto. As vigas da edificação projetadas para ficarem aparentes em beirais não estão visíveis. Solicitar cálculo estrutural que assegure a solidez do empreendimento. (Restrição)

Situação no Simec: aguardando providência.

6 – (Item 1.9) - Instalações elétricas executadas em desconformidade com o projeto 1) Não foi executado o ponto de tomada previsto para máquina de secar na Lavanderia; 2) Nos ambientes a seguir discriminados, o Projeto Elétrico prevê vários pontos de tomadas paralelas (uma ao lado da outra), entretanto foram executados com apenas uma caixa 4x2", quando deveriam ser duas: Cozinha, Multiuso/Informática, Copa dos Funcionários, Administração, Creche III e Pré-escola. (Inconformidade)

Situação no Simec: aguardando correção.

7 – (Item 1.11) - Instalações sanitárias executadas em desconformidade com o projeto. As tampas das caixas de inspeção e de gordura estão executadas de concreto, em desacordo com o projeto/orçamento que prevê ferro fundido. (Inconformidade)

Situação no Simec: aguardando providência.

Assim, o fato constatado deve permanecer até que todas as pendências sejam solucionadas.

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. Publicação inadequada de processos licitatórios

Fato

Para executar a construção da creche tipo C, proveniente do Termo de Compromisso nº PAC200263/2011 (ID Simec 18087), a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN deflagrou três processos licitatórios.

O primeiro, a Tomada de Preços nº 07/2011, que teve por vencedora a Construtora e Serviços de Limpeza CRC Ltda. (CNPJ nº 11.622.715/001-00). Em fevereiro de 2014, embora notificada, a empresa abandonou a obra.

Em virtude de tal fato, a Prefeitura realizou novo processo licitatório, a Tomada de Preço nº 001/2014, do qual foi vencedora a empresa ENE - Empresa de Engenharia e Construções Ltda (CNPJ nº 35.276.005-0001-26). Tal empresa, contudo, apesar da assinatura do contrato, não executou a obra, sob a alegação de erro nos quantitativos da planilha de custo do Projeto, apresentada pelo Município.

Por tal motivo, a Prefeitura de Poço Branco celebrou, mais uma vez, novo processo licitatório, a Tomada de Preço nº 004/2015, vencida pela empresa Veneza Construções Eireli (CNPJ nº 07.371.262/0001-01).

Ao analisar tais processos, constatou-se que os avisos das licitações citadas não foram publicados em jornal de grande circulação no Estado, nem em jornal de grande circulação local ou regional.

Nos processos em análise, observa-se que a ausência da publicidade nos moldes previstos em nosso ordenamento jurídico desnatura a modalidade licitatória em tela, contrariando o princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da CF e no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, restringindo significativamente a competitividade do certame e implicando em risco de prejuízo à administração pela redução da possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa ao erário.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Após fiscalização dos processos licitatórios Tomada de Preços nº 07/2011, que teve por vencedora a Construtora e Serviços de Limpeza CRC Ltda. (CNPJ nº 11.622.715/001-00); Tomada de Preço nº 001/2014, do qual foi vencedora a empresa ENE - Empresa de Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ nº 35.276.005- 0001-26) e; Tomada de Preço nº 004/2015, vencida pela empresa Veneza Construções Eireli (CNPJ nº 07.371.262/0001-01), concluíram os fiscais pelo desatendimento ao art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, por não terem sido os editais publicados em jornal de grande circulação no Estado, nem em jornal de grande circulação local ou regional, o que terminou por restringir significativamente a competitividade do certame, implicando em risco de prejuízo à administração pela redução da possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa ao erário.

De fato, não observou a comissão de licitação a exigência contida no art. 21, inciso III, tendo procedido com a publicação do Edital apenas perante o Diário Oficial do Estado e da União.

Apesar da impropriedade, não houve prejuízo a concorrência, haja vista que apesar de se fazer presente apenas uma empresa, outras duas solicitaram o Edital, conforme cópia de e-mail em anexo.

Entretanto, já foi realizada recomendação à Comissão de Licitação para que proceda com a devida publicação, conforme previsto em Lei.

Ressalte-se, contudo, não ter a fiscalização detectado qualquer sinal de sobrepreço e superfaturamento que impliquem em dano ao patrimônio público.

A ausência de participantes não se deveu a falta de publicidade do Edital em jornal de grande circulação, mas sim dos problemas detectados no projeto da creche, de responsabilidade do FNDE, conforme TC 007.116/2013-6 TCU, o que terminou por afastar o interesse de várias empresas.

O próprio TCU já julgou de forma a relevar a ausência de publicação do Edital em jornal de grande circulação quando atendido o fim desejado, vejamos:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDOR NA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. RECOMENDAÇÕES. 1. A ausência de publicação de edital em jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, excepcionalmente, quando se tratar de caso isolado e quando a comprovação da retirada do edital por grande número de interessados demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade. 2. É dispensável a aplicação de sanção a servidor incluído no quadro de responsáveis técnicos de empresa participante de licitação quando inabilitada a licitante e demonstrada a ausência de responsabilidade do servidor pela ocorrência. (TCU 00712120075, Relator: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 18/09/2007).

Por fim, da mesma forma já julgou o TJSP quando da apreciação de ação de improbidade em ação civil pública, vejamos:

APELAÇÃO Ação Civil Pública Lesão ao erário - Infração ao disposto nos incisos II e III do art. 21, da Lei Federal nº 8.666/93 Aquisição de dois veículos para uso oficial (ambulância e micro-ônibus). Licitação na modalidade tomada de preço Publicação do edital no Diário Oficial do Estado, todavia, sem publicação em jornal

de grande circulação - Alegação de dano ao erário e imoralidade por não veiculação do edital em jornal de grande circulação - Inadmissibilidade Agente Político que tem por missão e comprometimento o bem comum. Desvio de finalidade não comprovado. Veículos adquiridos sem sobrepreço, sem superfaturamento e dentro dos valores praticados pelo mercado - Ausência, ademais, de provas inabaláveis de dolo, má-fé, ato imoral, enriquecimento ilícito ou desvio de verba pública - Lesão ao erário não configurada - Sentença de improcedência mantida - RECURSO DESPROVIDO. 1. Sem comprovação de ato lesivo ao erário, e bem configurado o respeito ao bem comum, sem desvio de finalidade no processo licitatório, não se pode falar em ato improbo nem se deve impor sanções correlatas ao administrador que fundou patrimônio em prol da comunidade. 2. Ainda que, no limite, qualifiquem-se como ilegais, sem dolo e má-fé, não se configura improbidade, no quadro do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92. (TJ-SP - APL: 00017198720088260470 SP 0001719-87.2008.8.26.0470, Relator: Vicente de Abreu Amadei, Data de Julgamento: 10/09/2013, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/09/2013).

Sendo assim, não concorda a administração com as conclusões adotadas pela fiscalização.”

Análise do Controle Interno

Ao analisar a manifestação apresentada, constata-se que o gestor afirma não ter havido prejuízo à competitividade, uma vez que uma empresa participou do certame. Cumpre observar, contudo, que no caso em tela, em função do valor da obra, a lei não permitia a realização de um convite, mas apenas, no mínimo, de uma tomada de preço; justamente por que tal modalidade exige maior publicidade e, por conseguinte, oferece possibilidade de participação mais ampla de interessados e de maior economia potencial ao erário, situação que não foi observada no caso em tela, se comparado com a modalidade licitatória inferior.

A citação do julgamento do TCU feito pelo gestor reforça, inclusive, a tese ora esposada por esta CGU, uma vez que conforme afirmado naquele documento:

“[...] a ausência de publicação de edital em jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, **excepcionalmente**, quando se tratar de **caso isolado** e quando a comprovação da retirada do edital por **grande número de interessados** demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade [...]” (Original sem grifo)

Ao cotejar-se a situação concreta com os pressupostos exigidos no presente julgamento, verifica-se que, em primeiro lugar, a falha constatada não constituiu “caso isolado” uma vez que, em todos os dez processos licitatórios analisados por esta CGU, celebrados num lapso

temporal de quatro anos, isto é, entre 2011 e 2015, não houve publicação em jornal de grande circulação. Quanto ao segundo requisito, não há como afirmar que houve “grande número de interessados”, uma vez que, consoante afirmado pelo próprio auditado, apenas uma empresa demonstrou interesse.

Diante do exposto, constata-se que os argumentos apresentados pelo gestor não apresentam aptidão para a elidir a falha apresentada na presente constatação.

2.2.2. Exigência no Edital que restringe a competitividade dos fornecedores.

Fato

Ao analisar os processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Poço Branco com objetivo de realizar a construção de uma creche tipo C no Município, com recursos oriundos do Termo de Compromisso nº PAC200263/2011 (ID Simec 18087), constatou-se que o editais das Tomadas de Preços nº 01/2014 e 04/2015, proibiram a participação de empresas que estejam reunidas em consórcio, sem que conste no processo a justificativa necessária para tal vedação, o que contraria entendimentos expressos do Tribunal de Contas da União – TCU, o qual reiteradamente determinou que:

1- Acórdão 1. 636/2007 – Plenário:

*“2. Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição à participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser **precedida das devidas justificativas** no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame”. (Original sem grifo)*

2 - Acórdão 1316/2010 - Primeira Câmara:

“9.2. em consequência, alterar os subitens 1.5.1.1 e 1.5.2 do Acórdão nº 1.102/2009-TCU-1ª Câmara, conferindo-lhes a seguinte redação:

*“1.5.1.1. caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, **justifique formalmente** tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação”. (Original sem grifo)*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Ainda em análise ao Edital da Tomada de Preço nº 01/2014 e 04/2015, constataram os fiscais existir proibição expressa à participação de empresas que estivessem reunidas em consórcio, sem a devida justificativa necessária, o que na visão deles contraria o entendimento expresso do Tribunal de Contas da União - TCU, conforme decidido nos acórdãos nº.1. 636/2007 e 1316/2010.

Ocorre senhores fiscais que a simples ausência de justificação não se constitui por si só em irregularidade, em especial, quando a obra a ser executada não seja considerada de alta complexidade ou vulto, nos termos do art. 6º, inciso V, c/c o art. 23, inciso I, alínea “c” da Lei de licitações, *in verbis*:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei;

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

Nesse sentido, trago posição jurisprudencial do TCU, quando da análise da representação cautelar n. AC 2831/2012, julgada pelo Plenário da Corte de Contas da União vejamos:

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (Plenário do TCU. Acórdão n. 2831/2012. Rel^a. Min^a. Ana Arraes).

Entendo que o objeto da contratação, no valor de R\$ 424.949,15, não é considerado de alta complexidade ou vulto para os fins da Lei, que somente assim considera as obras, serviços e compras que ultrapassam o valor de 25 vezes o valor de R\$ 1.500,000,00, nos termos do art. 6º, V, c/c 23, I, c, da Lei de Licitações.

Sendo assim o próprio valor do contrato (não enquadrado em alto vulto ou complexidade) já se apresenta como motivo suficiente, embora implícito, para justificar a vedação da participação dos consórcios na licitação em questão.

Supracitado entendimento está em consonância com a conclusão do Ministério Público de Contas, exarada no Processo de Fiscalização de Atos e Contratos n 3786/2014, que se fundamenta da seguinte forma:

‘Ressalvadas essas anotações, ocorre que no presente caso esse Ministério Público de Contas não visualiza a complexidade ou a vultuosidade dos serviços pretendidos pela Administração, de modo a justificar que os serviços almejados sejam executados por empresas consorciadas, tal como, por exemplo, ocorrerá recentemente com a obra de construção das Usinas Santo Antônio e Jirau’.

Com base nessa argumentação, embora não apresentado formalmente pela Administração os motivos que levaram à vedação da participação de empresas consorciadas no presente certame, entendo inexistir qualquer ilegalidade suscetível de aplicação de penalidades.”

Análise do Controle Interno

Ao analisar as justificativas apresentadas pelo gestor municipal, constata-se que as argumentações trazidas apenas corroboram a necessidade de apresentação de justificativa fundamentada para a exclusão de licitantes sob a forma de consórcio, conforme podemos observar em simples análise do acórdão trazido pelo gestor. Vejamos:

*“A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la **sempre mediante justificativa fundamentada.** [...]”* (Original sem grifo)

Conforme se depreende da constatação apontada no campo “fato”, em nenhum momento foi alegada a impossibilidade vedação à participação de consórcio. A falha apontada restringe-se tão-somente à falta de justificativa adequada para tal exclusão.

Justificativa que se fazia ainda mais necessária, sobretudo, porque tal restrição tinha o condão de reduzir o universo de licitantes em um processo que, como já mencionado em constatação própria, teve restrição de publicidade e baixíssima participação de licitantes.

3. Conclusão

Por meio dos exames realizados constatou-se, quanto ao processo licitatório, a ocorrência de exigências edilícias que restringe a competitividade dos fornecedores; publicidade

inadequada; Serviços orçados com quantitativo superior ao previsto no orçamento padrão do FNDE, no montante de R\$ R\$ 6.224,85. Verificou-se também a existência de pendências (inconformidades e restrições) registradas no Sistema Simec do FNDE não solucionadas, além de pagamentos indevidos no valor de R\$ 30.970,05.

Ordem de Serviço: 201602297

Município/UF: Poço Branco/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: POCO BRANCO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.440.843,09

1. Introdução

O objeto de fiscalização, realizada no período de 25 a 29 de julho de 2016, foi avaliar o Convênio nº 702591/2010 firmado entre a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN com o Ministério da Educação por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para construção de uma creche tipo B naquele Município, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escola Pública de Educação Infantil – Proinfância, no montante de R\$ 1.318.157,95, sendo R\$ 1.304.976,37 de recurso da União e R\$ 13.181,58 de contrapartida do município.

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. Serviços orçados em duplicidade no montante de R\$ 188.671,14.

Fato

Análise procedida no 7º e no 8º boletim de medição da obra de construção da creche tipo B, elaborado pela Construtora Pinheiro Avelino (primeira contratada), bem como da planilha orçamentária da Veneza Construções (segunda contratada), revelou que a Prefeitura pagou pelos seguintes serviços orçados pela empresa Pinheiro Avelino no montante de R\$ 79.243,56 os quais também integram a planilha orçamentária da empresa Veneza Construções como serviços remanescentes a serem executados.

Tabela – Serviços pagos à Construtora Pinheiro Avelino.

Item	Serviços	Un	Qtde orçada	Preço Unit.	Preço Total	Qtde medida e não executada	Valor Pago
4.1.501	Estrutura madeira para cobertura	m²	1.271,78	40,00	50.871,20	1.081,01	43.240,40
4.1.502	Telhas cerâmicas	m²	1.264,78	22,00	27.825,16	1.075,06	23.651,32
4.1.504	Cumeeiras/espigões	m	154,99	10,00	1.549,90	131,74	1.317,40
4.1.711	Emboço interno	m²	959,21	9,50	9.112,50	931,39	8.848,21
4.1.722	Emboço externo	m²	460,27	9,50	4.372,57	230,13	2.186,24
Total superfaturado							79.243,56

Fonte: 8º boletim de medição da Pinheiro Avelino e Planilha orçamentária da Veneza Construções.

Tendo em vista que os serviços constantes da planilha supramencionada foram pagos à Pinheiro Avelino não deveriam constar da planilha orçamentária da Veneza Construções, por implicar em superdimensionamento de custos no montante de R\$ 79.243,56.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20/09/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos encaminhados mediante o Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“Após fiscalização, os fiscais em análise procedida no 7º e no 8º boletim de medição da obra de construção da creche tipo B, elaborado pela Construtora Pinheiro Avelino (primeira contratada), bem como da planilha orçamentária da Veneza Construções (segunda contratada), detectaram que a Prefeitura pagou por serviços que a empresa Pinheiro Avelino não executou no montante de R\$ 79.243,56.

Conforme o relatório, os serviços descritos nos itens 4.1.501, 4.1.502, 4.1.504, 4.1.711 e 4.1.722, estão identificados na planilha orçamentária da empresa Veneza Construções como não executados pela Construtora Pinheiro Avelino, embora todos tenham sido medidos e pagos.

Sendo assim, não poderiam constar no orçamento da construtora Veneza, com a justificativa de que são serviços remanescentes do contrato firmado com a Construtora Pinheiro Avelino.

Pois bem, agiu com acerto os auditores, pois os serviços questionados, realmente foram pagos a Construtora Pinheiro Avelino, conforme boletim de medição nº. 7 e nº. 8, pois executados no período ali descrito.

Infelizmente, o que ocorreu foi um erro quando da digitação da planilha do saldo remanescente, não tendo a engenharia deduzido os serviços executados pela Construtora Pinheiro Avelino, conservando os quantitativos totais.

Da análise do relatório parcial apresentado, constatamos que o saldo remanescente (quantitativos), dos serviços referentes aos itens: 4.1.501, 4.1.502 e 4.1.504, da planilha orçamentária da Construtora Pinheiro Avelino, quando deduzidos dos já executados seriam o seguinte:

Item	Serviços	Um	Qt. Orçada	Qt. Executada	Saldo m²
4.1.501	Estrutura em madeira para cobertura	m²	1.271,78	1.081,01	190,77
4.1.502	Telha cerâmica	m²	1.264,78	1.075,06	189,72
4.1.504	Cumeeiras/espigões	m²	154,99	131,74	23,29

Remanejando o saldo para a planilha da Construtora Veneza, obteremos o seguinte resultado:

Item	Serviços	Um	Saldo m²	Valor Unt.	Valor total R\$
1.3.7.1	Estrutura de madeira aparelhada apoiada em laje, para telha cerâmica	m²	190,77	94,57	18.041,12
1.3.7.2	Cobertura em telha cerâmica tipo colonial	m²	189,72	60,67	11.510,31
1.3.7.4	Cumeeira/espigões com telha cerâmica	mt	23,29	18,91	440,41
Total em R\$ dos serviços remanescentes de cobertura					29.991,85
Total dos serviços da planilha da Veneza Construções (soma dos itens 1.3.71+1.3.72+1.3.74)					200.929,29
Total a ser suprimido					170.937,44

Já em relação aos itens 4.1.711 (Emboço interno) e 4.1.722 (Emboço externo), pagos a Construtora Pinheiro Avelino, conforme boletim de medição n°. 7 e n°. 8, foram executados no período, tendo novamente ocorrido um erro quando da digitação da planilha do saldo remanescente, não tendo a engenharia deduzido os serviços executados, conservando os quantitativos totais.

No entanto, como os serviços não foram pagos à construtora Veneza, faremos um aditivo de supressão ao contrato da mesma, conforme tabela abaixo:

Item	Serviços	Und	Quant. prevista	Quant. Exec. Pinheiro Avelino	Saldo remanescent	Valor Unit. R\$	Valor a ser exec. R\$
4.1.711	Emboço Interno	m²	959,21	931,39	27,82	19,04	529,69
4.1.722	Emboço externo	m²	460,27	230,13	230,14	19,04	4.381,87
Total do saldo remanescente							4.911,56
Total especificado na planilha da Construtora Veneza Ltda							22.645,26
Total a ser suprimido							17.733,70

Sendo assim, com as medidas acima adotadas, sanaremos as inconsistências apuradas pela fiscalização.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu que os serviços no montante de R\$ 79.243,56 já tinham pagos à primeira empresa contratada, ou seja, a Construtora Pinheiro Avelino.

Para solucionar o problema, a Prefeitura irá deduzir do orçamento da segunda empresa contratada, Veneza Construções, o valor de R\$ 188.671,14 evitando assim o pagamento em duplicidade dos serviços já executados pela empresa Pinheiro Avelino, e consequentemente, prejuízo ao erário:

$$\text{R\$ } 170.937,44 + \text{R\$ } 17.733,70 = \text{R\$ } 188.671,14$$

Assim, o fato constatado deve permanecer até que a Prefeitura de Poço Branco/RN providencie a readequação no orçamento da Veneza Construções, envie ao FNDE e este aprove a alteração do orçamento.

2.1.2. Serviços pagos e não executados no valor de R\$ 1.602,91 e serviços orçados a maior no montante de R\$ 24.700,43 de responsabilidade da Veneza Construções.

Fato

Confrontando a planilha orçamentária e o 3º boletim de medição, ambos elaborados pela Veneza Construções, com o 8º boletim de medição da construtora Pinheiro Avelino, constatou-se que a construtora Veneza orçou os serviços de reboco interno e externo, emassamento e pintura que constavam como já executados.

Reboco interno:

De acordo com o Boletim nº 8 da Construtora Pinheiro Avelino, o quantitativo total de reboco interno era de 809,07m² e já haviam sido executados 786,17m², restando a ser executado 22,9m². A Veneza Construções Eireli ao elaborar seu orçamento para complementar a obra, fez constar na sua planilha orçamentária (item 1.3.9.1.3) o quantitativo de 807,09m² a executar, ao custo total de R\$ 16.779,40. Mas, nesta mesma planilha consta informação de que este item já havia sido 100% executado. Observa-se que a quantidade contida no orçamento original é 809,07m² e na planilha da nova contratada consta 807,09m², o que, a princípio, indica que houve um erro de digitação nesta planilha.

Confrontando-se, então, o quantitativo orçado pela Construtora Veneza de 807,09 com o quantitativo remanescente do boletim de medição nº 8 da Construtora Pinheiro Avelino de 22,9m², constata-se que houve um superdimensionamento de 784,19m² (807,09 – 22,9 = 784,19). Multiplicando-se esta quantidade pelo valor unitário de R\$ 20,79, resulta no montante de R\$ 16.303,31 orçado indevidamente.

Desse orçamento indevido já foi pago à Construtora Veneza o quantitativo de 100m². Como somente 22,9m² eram devidos, houve um superfaturamento de 77,1m² (100 m² - 22,9 m² = 77,1 m²), que multiplicados pelo valor unitário de R\$ 20,79, resulta em superfaturamento de R\$ 1.602,91.

Reboco externo:

Quanto ao reboco externo, de acordo com o boletim nº 8 da Construtora Pinheiro Avelino, todos os 576,55m² de reboco externo previstos foram totalmente executados. Entretanto, a construtora Veneza incluiu indevidamente na sua planilha orçamentária o quantitativo de 263,25m², ao valor unitário de R\$ 20,79, resultando no montante de R\$ 5.472,97.

Pintura em látex acrílico duas demãos em paredes externas, exceto muro:

Em relação à pintura de paredes externas não houve execução pela Construtora Pinheiro Avelino, portanto, é devido à construtora Veneza. Todavia, o quantitativo foi superdimensionado, visto que o projeto prevê 576,55m² e foram orçados 724,48m², o que representa uma diferença a maior de 147,93m² (724,48m² - 576,55m²). Como o valor unitário deste item é de R\$ 10,65, resultou no montante orçado indevidamente de R\$ R\$ 1.545,45.

No que diz respeito ao emassamento de paredes externas cujo quantitativo previsto no projeto era de 576,55m², também não houve execução pela Construtora Pinheiro Avelino, por isso, é devido à construtora Veneza. No entanto, também foi orçada a quantidade 724,48m², ou seja, 147,93 m² superior à prevista no projeto. Tendo em vista que o custo unitário orçado deste item foi de R\$ 9,32, resultou em R\$ 1.378,70 orçados a maior.

Em resumo, foram orçados a maior os seguintes valores:

<i>Planilha – Serviços orçados a maior</i>	
Reboco interno	R\$ 16.303,31
Reboco externo	R\$ 5.472,97
Pintura de paredes externas	R\$ 1.545,45
Emassamento de paredes externas	R\$ 1.378,70
Total	R\$ 24.700,43

Dos R\$ 16.303,31 de reboco interno orçados a maior, foi pago o valor de R\$ 1.602,91.

Vale ressaltar que até a data que foi disponibilizada a documentação relativa à obra, em 22 de julho de 2016, utilizada para análise, não havia sido efetuado pagamento relativo ao reboco externo, à pintura externa e ao emassamento à nova contratada Construtora Veneza. Isso permite que as correções e adequações necessárias sejam tempestivamente efetuadas de modo a evitar a ocorrência de superfaturamento e pagamentos indevidos. Já o que foi pago a maior de reboco interno deve ser descontado de pagamentos futuros imediatos, com o fim de ressarcir ao erário.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20/09/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos encaminhados mediante o Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“O relatório apresentado, após análise da planilha orçamentária e o 3º boletim de medição, elaborados pela Veneza Construções, em comparação com o 8º boletim de medição da

construtora Pinheiro Avelino, concluiu que a construtora Veneza orçou serviços de reboco interno e externo, emassamento e pintura que já constavam como executados.

De acordo com os fiscais, no Boletim nº 8 da Construtora Pinheiro Avelino, o quantitativo total de reboco interno era de 809,07m² e já haviam sido executados 786,17m², restando a ser executado 22,9m².

Entretanto, a Veneza Construções Eireli ao elaborar seu orçamento para complementar a obra, fez constar na sua planilha orçamentária (item 1.3.9.1.3) o quantitativo de 807,09m² a executar, ao custo total de R\$ 16.779,40.

Por fim, concluiu que houve um superdimensionamento de 784,19m² ($807,09 - 22,9 = 784,19$) que, ao ser multiplicado pelo valor unitário de R\$ 20,79, resulta no montante de R\$ 16.303,31, orçado indevidamente. Como já foi pago à Construtora Veneza o quantitativo de 100m², quando somente 22,9m² eram devidos, houve um superfaturamento de 77,1m² ($100\text{ m}^2 - 22,9\text{ m}^2 = 77,1\text{ m}^2$), que multiplicados pelo valor unitário de R\$ 20,79, resulta em R\$ 1.602,91.

Ainda no relatório, ao analisar o reboco externo, de acordo com o boletim nº 8 da Construtora Pinheiro Avelino, concluiu que a Veneza incluiu indevidamente na sua planilha orçamentária o quantitativo de 263,25m², ao valor unitário de R\$ 20,79, resultando no montante de R\$ 5.472,97.

Quanto à análise da pintura em látex acrílico nas paredes externas, exceto muro, concluiu os fiscais, após fiscalização, que não houve execução pela Construtora Pinheiro Avelino, portanto, sendo devido à construtora Veneza. Todavia, o quantitativo foi superdimensionado, visto que o projeto prevê 576,55m² e foram orçados 724,48m², o que representa uma diferença a maior de 147,93m² ($724,48\text{m}^2 - 576,55\text{m}^2$). Como o valor unitário deste item é de R\$ 10,65, resultou no montante orçado indevidamente de R\$ 1.545,45.

Por fim, no que diz respeito ao emassamento de paredes externas cujo quantitativo previsto no projeto era de 576,55m², concluiu o relatório que também não houve execução pela Construtora Pinheiro Avelino, por isso, sendo devido à construtora Veneza. No entanto, também foi orçada a quantidade 724,48m², ou seja, 147,93 m² superior à prevista no projeto. Tendo em vista que o custo unitário orçado deste item foi de R\$ 9,32, resultou em R\$ 1.378,70 orçados a maior.

Feitas as considerações necessárias, passemos as justificativas e medidas a serem adotadas.

O serviço pago referente ao item 1.3.9.1.3 à Construtora Veneza, onde fora constatado um pagamento a mais de R\$ 1.602,91 (um mil seiscentos e dois reais e noventa e um centavos), deu-se, segundo informação do responsável técnico, pela elaboração errada da planilha do saldo remanescente, pois por equívoco, não foi suprimido o pagamento deste item a Construtora Pinheiro Avelino no boletim nº 8.

Portanto, a fim de resguardar o patrimônio público, será solicitada à devolução deste valor pela Construtora Veneza, evitando-se, assim, o superfaturamento no importe supracitado.

No que tange aos demais valores orçados a maior, devido a erro técnico de elaboração e percepção do autor da planilha, por ainda não terem sido pagos, serão objeto de supressão contratual, conforme demonstrativo abaixo:

Reboco interno	R\$ 16.303,31
Reboco Externo	R\$ 5.472,97
Pintura de paredes externas	R\$ 1.545,45
Emassamento de paredes externas	R\$ 1.378,70
Total a ser suprimido	R\$ 24.700,00

Diante de todo alegado, com as medidas acima citadas, sanará a gestão as inconsistências identificadas pela fiscalização.”

Análise do Controle Interno

O gestor concordou com os fatos apontados pela CGU e afirma que será providenciada a devolução à conta do convênio de recursos no valor de R\$ 1.602,91 a fim de se evitar o superfaturamento no importe supracitado.

O gestor declara, ainda, que os serviços orçados a maior que ainda não foram pagos no montante de R\$ 24.700,00 serão suprimidos do orçamento da obra.

Assim, o fato contatado deve permanecer até que o FNDE aprove as correções a serem procedidas pela Prefeitura de Poço Branco/RN.

2.1.3. Pendências (inconformidades e restrições) registradas no Simec.

Fato

Verificou-se, por meio de consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) que o FNDE havia emitido recomendações à Prefeitura de Poço Branco/RN solicitando adoção de providências em relação às seguintes restrições e inconformidades:

1 - (Item 1.2) Alvenaria executada em desconformidade com a especificação. Vergas executadas sem o ressalto de 2cm em relação à alvenaria. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“Executar/corrigir e inserir fotos comprobatórias na Aba Vistoria. ”

2 – (Item 1.7) Implantação executada em desconformidade com o projeto - O pátio coberto e bloco administrativo estão deslocados para frente do empreendimento, o alinhamento de pilares não corresponde ao projeto estrutural formas. Tipo de risco: Solicitar atualização de projeto arquitetônico com ART. (Restrição)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. ”

3 – (Item 1.8) Fundações executadas em desconformidade com o projeto. (Restrição)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. ”

4 – (Item 1.9) Vigas executadas em desconformidade com o projeto. Executadas vigas invertidas não projetadas nas calhas das lajes - EST 03/28. Tipo de risco: Solicitar projeto estrutural com ART/RRT que garanta a estabilidade do empreendimento. (Restrição)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. ”

5 – (Item 1.10) Vedações e/ou divisórias executadas em desconformidade com a especificação. A parede de divisão da cobertura do bloco de multiuso e creche III está projetada finalizando acima da coberta e foi executada com altura inferior a coberta. Abertura das janelas do lactário EF10 e EF20 com extensões superiores as projetadas (1,20m). (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“Executar/corrigir e inserir fotos comprobatórias na Aba Vistoria. ”

6 – (Item 1.11) Vedações e/ou divisórias executadas em desconformidade com a especificação. Aberturas da janela PM4b do lactário para a cozinha e pátio coberto não foram executadas. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“Executar/corrigir e inserir fotos comprobatórias na Aba Vistoria. ”

7 – (Item 1.12) Cobertura executada em desconformidade com o projeto. Chapim e rufos da divisão de cobertura dos blocos de multiuso e creche III não executados; Rufo metálico da cobertura do pátio não executado; Rufos de concreto do bloco administrativo não executados. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.”

8 – (Item 1.13) Instalações elétricas executadas em desconformidade com o projeto. Eletrodutos nas paredes e fixados sobre a laje, mesmo tendo sido projetados como corrugados reforçados, foram aplicados corrugados simples. (Inconformidade)

Recomendação do FNDE:

“O Município deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.”

Por meio do Ofício nº 050/2016, de 18/07/2016, o prefeito assim se manifestou:

“Item 1.2- As vergas com ressalto de 2 cms, já foram iniciadas as suas execuções, cuja dimensões são: 15.00 cms de altura por 2.00 cms espessura (respaldo).

Item 1.7- A respeito do pátio coberto e o bloco administrativo realmente a locação foi feita com eles um pouco para frente, entretanto, não compromete a estrutura e não corre nenhum risco. Já foi feita novas ARTS tanto do projeto arquitetônico como de estrutura, anexa a documentação e encaminhada uma via para o SIMEC.

Item 1.8- As fundações foram executadas conforme medidas em projeto, entretanto, devido a execução do pátio coberto ter sofrido um pequeno deslocamento para frente, a fundação ficou em desconformidade.

Item 1.9- A ART foi registrada e encaminhada uma via ao SIMEC.

Item 1.10- A correção da abertura das janelas do lactário EF 10 e EF 20, já foram feitas. A empresa já foi notificada para executar o restante da parede da divisão da cobertura do bloco de multiuso e a creche III, para que a mesma fique acima da cobertura.

Item 1.11- A abertura da janela PM4G do lactário para a cozinha e pátio coberto estão sendo executados.

Item 1.12- Quanto a este item a empresa já foi notificada e informou que está na programação do cronograma para executar estes serviços. Solicitamos que ainda não foram pagos estes serviços.

Item 1.13- Na realidade este item das instalações elétricas foram executadas com corrugadas simples, entretanto a empresa já foi notificada para tomar as providências. Informamos ainda que estes serviços não entraram em nenhuma medição e ainda não foram pagos.

Ressaltamos ainda que todas as correções destas restrições e inconformidades estão sendo encaminhadas para o SIMEC, para análise cujo recebimento nos foi comunicado através de E-mail do FNDE. ”

Item 1.2:

O gestor informa que a execução das vergas com ressalto de 2 cm foi iniciada. Porém, o FNDE deverá confirmar a efetiva realização desses serviços.

Item 1.7:

O gestor concorda que o pátio coberto e o bloco administrativo realmente foram locados um pouco mais à frente do que o previsto no projeto, declarando que tal fato não compromete a estrutura e informando que enviou novas ARTS ao FNDE.

Porém, o Município não cumpriu os seguintes itens da recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação:

A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior);

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado; e

E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. ”

Item 1.8:

O gestor confirmou que a fundação ficou em desconformidade devido ao deslocamento do pátio coberto.

O gestor não cumpriu os seguintes itens da recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação:

A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior);

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado; e

E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. ”

Item 1.9:

O gestor informou que encaminhou uma via da ART ao FNDE via SIMEC. Porém, o Município não cumpriu os seguintes itens da recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação:

A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior);

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado; e

E) Termo de Responsabilidade Técnica pela solidez da obra diante da execução estrutural de forma divergente do projeto. ”

Item 1.10:

O gestor providenciou a correção da abertura das janelas do lactário EF 10 e EF 20, porém a correção do restante da parede da divisão da cobertura do bloco de multiuso e a creche III não foi realizada, o prefeito apenas notificou a construtora.

Item 1.11:

O gestor informa que os serviços estão sendo executados. Porém, o FNDE deverá confirmar a efetiva execução da abertura da janela PM4G do lactário para a cozinha e pátio coberto.

Item 1.12:

O gestor reconhece que os chapim e rufos da divisão de coberta dos blocos de multiuso e creche III, o rufo metálico da coberta do pátio e os rufos de concreto do bloco administrativo não foram executados.

Item 1.13:

O gestor reconhece que os eletrodutos nas paredes e fixados sobre a laje, embora tenham sido projetados como corrugados reforçados, foram aplicados corrugados simples.

O Município não cumpriu os seguintes itens da recomendação do FNDE:

“O Município deve enviar a seguinte documentação:

A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto;

C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); e

D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado. ”

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20/09/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos encaminhados mediante o Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“Diante do constatado no relatório, o município deu início à resolução das pendências, tendo procedido com a regularização de vários pontos identificados no relatório, conforme documentação em anexo.

No mais, continuará a proceder com as correções necessárias no SIMEC, a fim de sanar com todas as inconformidades e restrições.”

Análise do Controle Interno

Consulta realizada no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) do FNDE confirmou que o município deu início à resolução das pendências, porém, algumas continuam aguardando providência/correção, conforme demonstrado adiante:

1 - (Item 1.2) Alvenaria executada em desconformidade com a especificação. Vergas executadas sem o ressalto de 2cm em relação à alvenaria. (Inconformidade)

Situação no Simec: superada.

2 – (Item 1.7) Implantação executada em desconformidade com o projeto - O pátio coberto e bloco administrativo estão deslocados para frente do empreendimento, o alinhamento de pilares não corresponde ao projeto estrutural formas. Tipo de risco: Solicitar atualização de projeto arquitetônico com ART. (Restrição)

Situação no Simec: aguardando correção.

3 – (Item 1.8) Fundações executadas em desconformidade com o projeto. (Restrição)

Situação no Simec: superada.

4 – (Item 1.9) Vigas executadas em desconformidade com o projeto. Executadas vigas invertidas não projetadas nas calhas das lajes - EST 03/28. Tipo de risco: Solicitar projeto estrutural com ART/RRT que garanta a estabilidade do empreendimento. (Restrição)

Situação no Simec: aguardando correção.

5 – (Item 1.10) Vedações e/ou divisórias executadas em desconformidade com a especificação. A parede de divisão da cobertura do bloco de multiuso e creche III está projetada finalizando acima da coberta e foi executada com altura inferior a coberta. Abertura das janelas do lactário EF10 e EF20 com extensões superiores as projetadas (1,20m). (Inconformidade)

Situação no Simec: superada.

6 – (Item 1.11) Vedações e/ou divisórias executadas em desconformidade com a especificação. Aberturas da janela PM4b do lactário para a cozinha e pátio coberto não foram executadas. (Inconformidade)

Situação no Simec: superada.

7 – (Item 1.12) Cobertura executada em desconformidade com o projeto. Chapim e rufos da divisão de coberta dos blocos de multiuso e creche III não executados; Rufo metálico da coberta do pátio não executado; Rufos de concreto do bloco administrativo não executados. (Inconformidade)

Situação no Simec: aguardando providência.

8 – (Item 1.13) Instalações elétricas executadas em desconformidade com o projeto. Eletrodutos nas paredes e fixados sobre a laje, mesmo tendo sido projetados como corrugados reforçados, foram aplicados corrugados simples. (Inconformidade)

Situação no Simec: justificada.

Assim, o fato constatado deve permanecer até que todas as pendências sejam solucionadas.

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. Publicação Inadequada de Processos Licitatórios

Fato

Para executar a construção da creche tipo B, proveniente do Termo de Compromisso nº 702591 (ID Simec 13391), a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN deflagrou três processos licitatórios.

O primeiro, a Tomada de Preços nº 03/2011, que teve por vencedora a empresa Pinheiro Avelino Ltda (CNPJ nº 08.459.869/0001-00). Em janeiro de 2014, porém, a empresa solicitou o distrato.

Em virtude de tal fato, a Prefeitura realizou novo processo licitatório, a Tomada de Preço nº. 002/2014, do qual foi vencedora a empresa ENE - Empresa de Engenharia e Construções Ltda (CNPJ nº 35.276.005-0001-26). Tal empresa, contudo, apesar da assinatura do contrato, não executou a obra, sob a alegação de erro nos quantitativos da planilha de custo do Projeto, apresentada pelo Município.

Por consequência, a Prefeitura de Poço Branco promoveu, mais uma vez, novo processo licitatório, a Tomada de Preço nº 003/2015, vencida pela empresa Veneza Construções Eireli (CNPJ nº 07.371.262/0001-01).

Ao analisar tais processos, constatou-se que os avisos das licitações não foram publicados em jornal de grande circulação no Estado, nem em jornal de grande circulação local ou regional.

Nos processos em análise, observa-se que a ausência da publicidade nos moldes previstos em nosso ordenamento jurídico desqualifica a modalidade licitatória em tela, contrariando o princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da CF e no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, restringindo significativamente a competitividade do certame e implicando em risco de prejuízo à administração pela redução da possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa ao erário.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Após fiscalização dos processos licitatórios Tomada de Preços nº 03/2011, que teve por vencedora a empresa Pinheiro Avelino Ltda. (CNPJ nº 08.459.869/0001-00); a Tomada de Preço nº. 002/2014, do qual foi vencedora a empresa ENE - Empresa de Engenharia e Construções Ltda. (CNPJ nº 35.276.005- 0001-26) e; Tomada de Preço nº 003/2015, vencida pela empresa Veneza Construções Eireli (CNPJ nº 07.371.262/0001-01), concluíram os fiscais pelo desatendimento ao art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, por não terem sido os editais publicados em jornal de grande circulação no Estado, nem em jornal de grande circulação local ou regional, o que terminou por restringir significativamente a competitividade do certame, implicando em risco de prejuízo à administração pela redução da possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa ao erário.

De fato, não observou a comissão de licitação a exigência contida no art. 21, inciso III, tendo procedido com a publicação do Edital apenas perante o Diário Oficial do Estado e da União.

Apesar da impropriedade, não houve prejuízo a concorrência, haja vista que apesar de se fazer presente apenas uma empresa, outras duas solicitaram o Edital, conforme cópia de e-mail em anexo.

Entretanto, já foi realizada recomendação à Comissão de Licitação para que proceda com a devida publicação, conforme previsto em Lei.

Ressalte-se, contudo, não ter a fiscalização detectado qualquer sinal de sobrepreço e superfaturamento que impliquem em dano ao patrimônio público.

A ausência de participantes não se deveu a falta de publicidade do Edital em jornal de grande circulação, mas sim dos problemas detectados no projeto da creche, de responsabilidade do FNDE, conforme TC 007.116/2013-6 TCU, o que terminou por afastar o interesse de várias empresas.

O próprio TCU já julgou de forma a relevar a ausência de publicação do Edital em jornal de grande circulação quando atendido o fim desejado, vejamos:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDOR NA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. RECOMENDAÇÕES. 1. A ausência de publicação de edital em jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, excepcionalmente, quando se tratar de caso isolado e quando a comprovação da retirada do edital por grande número de interessados demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade. 2. É dispensável a aplicação de sanção a servidor incluído no quadro de responsáveis técnicos de empresa participante de licitação quando inabilitada a licitante e demonstrada a ausência de responsabilidade do servidor pela ocorrência. (TCU 00712120075, Relator: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 18/09/2007).

Por fim, da mesma forma já julgou o TJSP quando da apreciação de ação de improbidade em ação civil pública, vejamos:

APELAÇÃO Ação Civil Pública Lesão ao erário - Infração ao disposto nos incisos II e III do art. 21, da Lei Federal nº 8.666/93 Aquisição de dois veículos para uso oficial (ambulância e micro-ônibus). Licitação na modalidade tomada de preço Publicação do edital no Diário Oficial do Estado, todavia, sem publicação em jornal

de grande circulação - Alegação de dano ao erário e imoralidade por não veiculação do edital em jornal de grande circulação - Inadmissibilidade Agente Político que tem por missão e comprometimento o bem comum. Desvio de finalidade não comprovado. Veículos adquiridos sem sobrepreço, sem superfaturamento e dentro dos valores praticados pelo mercado - Ausência, ademais, de provas inabaláveis de dolo, má-fé, ato imoral, enriquecimento ilícito ou desvio de verba pública - Lesão ao erário não configurada - Sentença de improcedência mantida - RECURSO DESPROVIDO. 1. Sem comprovação de ato lesivo ao erário, e bem configurado o respeito ao bem comum, sem desvio de finalidade no processo licitatório, não se pode falar em ato improbo nem se deve impor sanções correlatas ao administrador que fundou patrimônio em prol da comunidade. 2. Ainda que, no limite, qualifiquem-se como ilegais, sem dolo e má-fé, não se configura improbidade, no quadro do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92. (TJ-SP - APL: 00017198720088260470 SP 0001719-87.2008.8.26.0470, Relator: Vicente de Abreu Amadei, Data de Julgamento: 10/09/2013, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/09/2013).

Sendo assim, não concorda a administração com as conclusões adotadas pela fiscalização.”

Análise do Controle Interno

Ao analisar a manifestação apresentada, constata-se que o gestor afirma não ter havido prejuízo à competitividade, uma vez que uma empresa participou do certame. Cumpre observar, contudo, que no caso em tela, em função do valor da obra, a lei não permitia a realização de um convite, mas apenas, no mínimo, de uma tomada de preço; justamente por que tal modalidade exige maior publicidade e, por conseguinte, oferece possibilidade de participação mais ampla de interessados e de maior economia potencial ao erário, situação que não foi observada no caso em tela, se comparado com a modalidade licitatória inferior.

A citação do julgamento do TCU feito pelo gestor reforça, inclusive, a tese ora esposada por esta CGU, uma vez que conforme afirmado naquele documento:

“[...] a ausência de publicação de edital em jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, **excepcionalmente**, quando se tratar de **caso isolado** e quando a comprovação da retirada do edital por **grande número de interessados** demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade [...]” (negritos nossos)

Ao cotejarmos a situação concreta com os pressupostos exigidos no presente julgamento, verificamos que, em primeiro lugar, a falha constatada não constituiu “caso isolado” uma vez que, em todos os dez processos licitatórios analisados por esta CGU, celebrados num

lapso temporal de quatro anos, isto é, entre 2011 e 2015, não houve publicação em jornal de grande circulação. Quanto ao segundo requisito, não há como afirmar que houve “grande número de interessados”, uma vez que, consoante afirmado pelo próprio auditado, apenas uma empresa demonstrou interesse no certame.

Diante do exposto, constata-se que os argumentos apresentados pelo gestor não apresentam aptidão para a elidir a falha apresentada na presente constatação.

2.2.2. Exigência no Edital que restringe a competitividade dos fornecedores.

Fato

Ao analisar os processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Poço Branco com objetivo de realizar a construção de uma creche tipo B no Município, com recursos oriundos do Termo de Compromisso nº 702591/2010 (ID Simec 13391), constatou-se que o editais das Tomadas de Preços nº 03/2011, 02/2014 e 03/2015, proibiram a participação de empresas que estejam reunidas em consórcio, sem que conste no processo a justificativa necessária para tal vedação, o que contraria entendimentos expressos do Tribunal de Contas da União – TCU, o qual reiteradamente determinou que:

1- Acórdão 1. 636/2007 – Plenário:

*“2. Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição à participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser **precedida das devidas justificativas** no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame.” (Original sem grifo)*

2 - Acórdão 1316/2010 - Primeira Câmara:

“9.2. em consequência, alterar os subitens 1.5.1.1 e 1.5.2 do Acórdão nº 1.102/2009-TCU-1ª Câmara, conferindo-lhes a seguinte redação:

*“1.5.1.1. caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, **justifique formalmente** tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação”. (Original sem grifo)*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Ainda em análise ao Edital da Tomada de Preço nº 03/2011, 02/2014 e 03/2015, constatarem os fiscais existir proibição expressa à participação de empresas que estivessem reunidas em consórcio, sem a devida justificativa necessária, o que na visão deles contraria o entendimento expresso do Tribunal de Contas da União - TCU, conforme decidido nos acórdãos nº.1. 636/2007 e 1316/2010.

Ocorre senhores fiscais que a simples ausência de justificação não se constitui por si só em irregularidade, em especial, quando a obra a ser executada não seja considerada de alta

complexidade ou vulto, nos termos do art. 6º, inciso V, c/c o art. 23, inciso I, alínea “c” da Lei de licitações, *in verbis*:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei;

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

Nesse sentido, trago posição jurisprudencial do TCU, quando da análise da representação cautelar n. AC 2831/2012, julgada pelo Plenário da Corte de Contas da União vejamos:

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (Plenário do TCU. Acórdão n. 2831/2012. Relª. Minª. Ana Arraes).

Entendo que o objeto da contratação, no valor de R\$ 424.949,15, não é considerado de alta complexidade ou vulto para os fins da Lei, que somente assim considera as obras, serviços e compras que ultrapassam o valor de 25 vezes o valor de R\$ 1.500.000,00, nos termos do art. 6º, V, c/c 23, I, c, da Lei de Licitações.

Sendo assim o próprio valor do contrato (não enquadrado em alto vulto ou complexidade) já se apresenta como motivo suficiente, embora implícito, para justificar a vedação da participação dos consórcios na licitação em questão.

Supracitado entendimento está em consonância com a conclusão do Ministério Público de Contas, exarada no Processo de Fiscalização de Atos e Contratos n 3786/2014, que se fundamenta da seguinte forma:

‘Ressalvadas essas anotações, ocorre que no presente caso esse Ministério Público de Contas não visualiza a complexidade ou a vultuosidade dos serviços pretendidos pela Administração, de modo a justificar que os serviços almejados sejam executados por empresas consorciadas, tal como, por exemplo, ocorrerá recentemente com a obra de construção das Usinas Santo Antônio e Jirau’.

Com base nessa argumentação, embora não apresentado formalmente pela Administração os motivos que levaram à vedação da participação de empresas consorciadas no presente certame, entendo inexistir qualquer ilegalidade suscetível de aplicação de penalidades.”

Análise do Controle Interno

Ao analisar as justificativas apresentadas pelo gestor municipal, constata-se que as argumentações trazidas apenas corroboram a necessidade de apresentação de justificativa fundamentada para a exclusão de licitantes sob a forma de consórcio, conforme podemos observar em simples análise do acórdão trazido pelo gestor. Vejamos:

“A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la **sempre mediante justificativa fundamentada**. [...]”
(Original sem grifo)

Conforme se depreende da constatação apontada no campo “fato”, em nenhum momento foi alegada a impossibilidade vedação à participação de consórcio. A falha apontada restringe-se tão-somente à falta de justificativa adequada para tal exclusão.

Justificativa que se fazia ainda mais necessária, sobretudo, porque tal restrição tinha o condão de reduzir o universo de licitantes em um processo que, como já mencionado em constatação própria, teve restrição de publicidade e baixíssima participação de licitantes.

3. Conclusão

Por meio dos exames realizados constatou-se, quanto ao processo licitatório, a ocorrência de exigências edilícias que restringem a competitividade dos fornecedores; publicidade inadequada; Serviços orçados com quantitativo superior ao previsto no orçamento padrão do FNDE, sendo que R\$ 188.671,14, foi orçado em duplicidade e R\$ 24.700,43 orçado a maior, alcançado o montante indevidamente orçado de R\$ 213.371,74. Verificou-se também a existência de pendências (inconformidades e restrições) registradas no Sistema Simec do FNDE não solucionadas, além de pagamentos por serviços não executados no valor de R\$ 1.602,91.

Ordem de Serviço: 201602387

Município/UF: Poço Branco/RN

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: POCO BRANCO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A fiscalização em questão, cujos exames ocorreram entre 11 de julho e 9 de setembro de 2016, destinou-se a verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados, aplicados em ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* pela Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2015 e 31 de julho de 2016.

O valor total dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) ao Município de Poço Branco/RN durante o período examinado foi de R\$ 224.978,43.

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. Inadequação das condições de armazenamento dos insumos utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Fato

Constatou-se, em visita realizada no dia 28 de julho de 2016, que as condições de armazenamento dos insumos utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti* não são

adequadas. A sala onde os larvicidas são armazenados está suja, empoeirada, e com presenças de objetos enferrujados.

A sala de armazenamento de insumos possui aspecto de um depósito de sucatas, como pode ser comprovado pelas fotos a seguir:



Foto – Sala de Armazenamento de Insumos, 28 de julho de 2016



Foto – Sala de Armazenamento de Insumos, 28 de julho de 2016

Dessa forma, o armazenamento dos insumos utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti* é realizado de forma inadequada, prejudicando as ações de combate ao mosquito realizadas pelo município de Poço Branco/RN.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, recebido dia 10 de outubro de 2016, o gestor se manifestou da seguinte forma:

“A fiscalização constatou, em visita realizada no dia 28 de julho de 2016, que as condições de armazenamento dos insumos utilizados no combate ao mosquito *Aedes Aegypti* não são adequadas. A sala onde os larvicidas são armazenados está suja, empoeirada, e com presenças de objetos enferrujados.

Diante do constatado, a Secretaria Municipal de Saúde providenciará a melhoria da infraestrutura da sala de Armazenamento de Insumos para que possam atender condições adequadas no armazenamento dos insumos”.

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu, na sua manifestação, a inadequação da sala de armazenamento de insumos e afirmou que irá providenciar a melhoria da infraestrutura. Entretanto, as providências que o gestor se comprometeu a adotar somente serão passíveis de avaliação em momento futuro, permanecendo assim a impropriedade.

2.2.2. Sistematização deficiente do controle de estoque de insumos.

Fato

O Município de Poço Branco/RN não utilizou o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde (SIES) para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos inseticidas e larvicidas, entre janeiro de 2015 e julho de 2016.

Durante o ano de 2015 foi utilizado o Sistema do Programa Nacional do Controle da Dengue (SIPNCD), e durante o ano de 2016 não foi utilizado nenhum sistema para controle, somente planilhas para envio à III Unidade Regional de Saúde Pública, que é subordinada à Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Norte e localizada no Município de João Câmara.

Desta forma, não há como afirmar se houve perda de inseticidas, pois não há controle sistemático de seu estoque. As solicitações de inseticidas/larvicidas são realizadas à III Unidade Regional de Saúde Pública.

Portanto, considerando o conteúdo do Ofício nº 055/2016-SMAP, de 20 de julho de 2016, por meio do qual foi informado que durante o ano de 2015 foi utilizado o Sistema do Programa Nacional do Controle da Dengue (SIPNCD), e durante o ano de 2016 não foi utilizado nenhum sistema para controle, e considerando inspeção *in loco* realizada no dia 28 de julho de 2016, constatou-se que o controle de estoque de insumos utilizados nas ações de combate ao mosquito *Aedes Aegypti* é ineficiente, o que pode levar a perda/desperdício destes materiais.

2.2.3. Ausência de capacitação para os Agentes de Combate às Endemias (ACE) em exercício.

Fato

Não foi ofertado curso de capacitação regular no período entre os meses de janeiro de 2015 e junho de 2016, para os catorze servidores concursados que atuam na função de Agentes de Combate às Endemias.

De um total de catorze servidores, doze foram admitidos por meio de concurso realizado no ano de 2008. Estes doze Agentes de Combate às Endemias não participaram de curso introdutório de formação inicial e continuada.

Dessa forma, considerando o conteúdo do Ofício nº 055/2016-SMAP, de 20 de julho de 2016, e o Ofício nº 075/2016-SMAP, de 28 de julho de 2016, por meio dos quais foi informado que não foi ofertado curso de capacitação regular no período entre os meses de janeiro de 2015 e junho de 2016, constatou-se que o atual modelo de capacitação oferecido aos Agentes de Combate às Endemias, sem a oferta de cursos formais e periódicos, tem sido insuficiente para fornecer condições técnicas a esses profissionais para atuarem no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, recebido dia 10 de outubro de 2016, o gestor se manifestou da seguinte forma:

“A fiscalização realizada constatou que não foi ofertado curso de capacitação regular no período entre os meses de janeiro de 2015 e junho de 2016, para os catorze servidores concursados que atuam na função de Agentes de Combate às Endemias.

Concluiu que, considerando o conteúdo do Ofício nº 055/2016-SMAP, de 20 de julho de 2016, e o Ofício nº 075/2016-SMAP, de 28 de julho de 2016, constatou-se que o atual modelo de capacitação oferecido aos Agentes de Combate às Endemias, sem a oferta de cursos formais e periódicos, tem sido insuficiente para fornecer condições técnicas a esses profissionais para atuarem no combate ao mosquito *Aedes Aegypti*.

A fim de sanar a deficiência identificada, informamos que a Secretaria encaminhou para a III URSA ofício solicitando capacitação para os catorze agentes de Combate a Endemias, conforme cópia em anexo”.

Análise do Controle Interno

O gestor reconhece a deficiência na capacitação dos Agentes de Combate às Endemias e informa que expediu ofício solicitando à Secretaria Estadual de Saúde - III URSA capacitação para os agentes.

Somente a apresentação desse documento, no entanto, não é suficiente para elidir, de imediato, o problema da ausência de capacitação.

2.2.4. Falta de divulgação de Boletim Epidemiológico.

Fato

Durante o período compreendido entre os meses de janeiro de 2015 e junho de 2016, o município de Poço Branco/RN não divulgou periodicamente o número total de casos registrados e confirmados das doenças relacionadas com o mosquito *Aedes Aegypti* à população. Por meio do Ofício nº 075/2016-SMAP, de 28 de julho de 2016, o município confirmou que não tem havido a emissão de Boletim Epidemiológico.

Portanto, constata-se que não existe divulgação oficial por parte do município à população local da quantidade de ocorrências de doenças causadas pelo mosquito *Aedes Aegypti*.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, recebido dia 10 de outubro de 2016, o gestor se manifestou da seguinte forma:

“O relatório constatou que durante o período compreendido entre os meses de janeiro de 2015 e junho de 2016, o município de Poço Branco/RN não divulgou periodicamente o número total de casos registrados e confirmados das doenças relacionadas com o mosquito *Aedes Aegypti* à população.

Portanto, vindo a concluir que não existe divulgação oficial por parte do mosquito à população local da quantidade de ocorrências de doenças causadas pelo mosquito *Aedes Aegypti*.

A Secretaria Municipal de Saúde foi impossibilitada de montar um perfil epidemiológico devido à deficiência em gerar resultados das sorologias encaminhadas ao LACEN, impossibilitando o encerramento das Notificações de Agravos no Dengue online e no SINANET. O Laboratório Central ficou indisponível para realização das sorologias do município, sendo assim não houve condições técnicas para se traçar o perfil epidemiológico no período citado”.

Análise do Controle Interno

O gestor admite dificuldades técnicas na montagem do perfil epidemiológico, e não apresenta solução ou proposta para resolução do problema.

3. Conclusão

Por meio dos exames realizados ficaram demonstradas as seguintes irregularidades/impropriedades: inadequação das condições de armazenamento dos insumos utilizados no combate ao mosquito *Aedes aegypti*; sistematização deficiente do controle de estoque de insumos; ausência de capacitação dos para os Agentes de Combate às Endemias (ACE) em exercício; e, falta de divulgação de Boletim Epidemiológico.

Ordem de Serviço: 201602120

Município/UF: Poço Branco/RN

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: POCO BRANCO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 150.000,00

1. Introdução

Foi realizada fiscalização dos recursos repassados ao município de Poço Branco/RN, no montante de R\$ 200.000,00, para a construção de uma Unidade Básica de Saúde – UBS. Os exames foram realizados no período de 25 a 29 de julho de 2016 e teve como objetivo avaliar se a obra foi executada conforme estabelecido pelo o Fundo Nacional de Saúde – FNS. O Município participou com a contrapartida financeira no valor de R\$ 41.123,20.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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. Ausência de documentos contendo o detalhamento da composição dos custos unitários, dos encargos sociais e do Boletim de Despesas Indiretas - BDI, no processo licitatório Tomada de Preços nº 08/2011.

Fato

No processo referente à realização da Tomada de Preços nº 08/2011 disponibilizado pela Prefeitura de Poço Branco/RN não foram localizados os seguintes documentos: composições dos custos unitários dos serviços e detalhamento das composições dos

encargos sociais e do BDI utilizados pela empresa construtora da obra. Ressalta-se que o Edital da Tomada de Preços nº 08/2011 não exigiu a apresentação de tais documentos.

No caso presente, a Prefeitura realizou a Tomada de Preços nº 08/2011 tendo como base de preços apenas uma planilha de quantidades e preços unitários. Orçamento detalhado, conforme exige a Lei 8.666/1993, em seu art. 7º, §2º, inciso II, é bem mais abrangente e completo. São necessários e imprescindíveis, para se chegar ao preço final estimado de determinado item de serviço: os custos de todos os insumos, os índices de consumo de materiais e de produtividade da mão de obra e dos equipamentos a serem utilizados, as quantidades de horas para cada tipo de profissional, o custo da mão de obra e os encargos sociais, entre outros. Ademais, sem essas informações não há possibilidade de o órgão licitante estimar o preço de mercado da obra ou serviço e os compatibilizar aos preços praticados pela construtora.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é nesse mesmo sentido, podendo ser verificada por meio de consulta aos acórdãos adiante relacionados. As contratações de obras e serviços de engenharia somente poderão ser licitadas quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição analítica de todos os seus custos unitários, visando a conferir transparência e a proporcionar melhores condições ao controle e à gestão contratual (Acórdãos nº 463/2001 – 1ª Câmara, 374/2009 – 2ª Câmara e 549/2006, 2.385/2006, 946/2007, 1.939/2007, 2.049/2008 e 1.854/2009 – Plenário, entre outros).

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20/09/2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos encaminhados por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“Após análise realizada na Tomada de Preços nº 08/2011, os fiscais não localizaram os seguintes documentos: composições dos custos unitários dos serviços e detalhamento das composições dos encargos sociais e do BDI utilizados pela empresa construtora da obra.

Portanto, os fiscais concluíram ter a administração contrariado o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, pois a omissão dos documentos impossibilitou a verificação da compatibilidade dos preços praticados pela construtora com os preços de mercado.

Ocorre que, no ano de 2011, a composição dos custos unitários dos serviços, dos encargos sociais e do BDI utilizados, era retirada da planilha de preços SINAPI, tendo o engenheiro da obra, Brenno Oliveira Queiroga se utilizado dela para o cálculo dos quantitativos, conforme documento de fl. 17 do processo licitatório.

Portanto, improcede referido argumento”.

Análise do Controle Interno

Como bem citou o gestor no segundo parágrafo de sua manifestação, o questionamento da equipe de fiscalização do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União é em relação às composições dos custos unitários dos serviços e detalhamento das

composições dos encargos sociais e do BDI utilizados pela empresa construtora da obra, que não foi apresentada.

A falta de apresentação das composições dos custos unitários, além de impedir a verificação da ocorrência de superfaturamento de preços, contrariou a legislação pertinente, art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, bem como jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Assim, a manifestação do gestor não foi suficiente para sanar a falha apontada.

2.2.2. Ausência de publicidade de processo licitatório, ocasionando limitação à competitividade.

Fato

Ao analisar a documentação relativa à Tomada de Preços nº 08/2011 realizada pelo município de Poço Branco/RN, destinado à construção de uma Unidade Básica de Saúde, contou-se que os avisos das licitações não foram publicados no Diário Oficial da União, nem em jornal de grande circulação no Estado, assim como também não foram publicados em jornal de grande circulação local ou regional. A ausência de publicidade infringe o art. 37 da Constituição Federal, bem como o art. 21, incisos I e III, da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, à medida que restringe significativamente a competitividade do certame licitatório, implicando em risco de prejuízo à administração em razão da limitação do alcance de possíveis interessados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o gestor municipal apresentou a seguinte manifestação: “Ao analisar o processo licitatório, observamos a existência da Publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do estado do RN, às fl. 145, bem como, no Diário Oficial da União nº 232, de 05 de dezembro de 2011, Seção 003, conforme fl. 146. Portanto, (...) cumpriu a administração com o disposto no art. 4º, inciso I, da Lei do Pregão e, também, do art. 21, inciso I da Lei 8.666/93, (...). Em relação à publicação em Jornal de Grande Circulação, assim prevê a Lei do Pregão: Art. 4º. A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: I – a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º; Portanto, a exigência de publicação em Jornal de Grande Circulação só é necessária de acordo com o vulto da licitação, inclusive, vindo a própria legislação federal a regulamentar o que seria a denominada vultuosidade, no art. 17, inciso I, alínea “a” do Decreto nº 5.450/2005. A presente licitação teve como valor orçado o importe de R\$ 200.000,00 (...) que representa menos de 31% da quantia exigida pelo Regulamento (...)”.

Análise do Controle Interno

Tem razão o gestor no que se refere às publicações nos diários oficiais da União e do Estado do Rio Grande do Norte, visto que realmente constam provas dessas publicações no processo, que por algum equívoco não foram observadas no momento da análise pela equipe de fiscalização do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

É preciso registrar, entretanto, que tal equívoco tenha sido provocado devido a incoerência cronológica dos arquivos contidos no processo, com segue: a data do aviso de publicação no Diário Oficial do Estado do RN (fl. 145) é de 01 de dezembro de 2011 e foi impresso, conforme se pode observar no rodapé do arquivo, em 05 de janeiro de 2012, o que indica que esse documento foi inserido no processo não antes desta data; o aviso de publicação no Diário Oficial da União (fl.146), também datado de 01 de dezembro de 2011, consta do DOU publicado em 05 de dezembro de 2011; a Ata de Sessão de Abertura dos Envelopes de Habilitação e Proposta de Preços (fl. 52) datada de 21 de dezembro de 2011. Assim, as publicações (fls. 145 e 146), que tratam de atos praticados em primeiro de dezembro e assim não deveriam estar arquivados no processo posteriormente à Ata de Sessão de Abertura dos Envelopes de Habilitação e Proposta de Preços (fl. 52), que registra atos praticados em 21 de dezembro do mesmo mês.

Em relação à publicação em jornal de grande circulação não procede a afirmação do gestor. A legislação citada com o fim de sustentar a argumentação apresentada, tanto o inciso I, do art. 4º, da Lei nº 10520, de 17 de julho de 2002, quanto o art. 17, inciso I, alínea “a” do Decreto nº 5.450/2005, regulamenta o pregão eletrônico e não se aplica à situação fática que se refere à uma tomada de preços.

Ademais, a restrição à competitividade ficou assente, uma vez que não houve a participação de nenhum outro licitante além da empresa contratada, conforme demonstra o registro na Ata de Sessão de Abertura dos Envelopes de Habilitação e Proposta de Preços, sendo que esta acabou abandonado a obra sem conclusão, não atingindo, portanto, o objetivo a que se propunha com os recursos repassados o Município, em prejuízo da população interessada.

2.2.3. Obra da Unidade Básica de Saúde - UBS (proposta nº 0831190400010903) está paralisada.

Fato

Por meio da proposta nº 0831190400010903 a Prefeitura de Poço Branco/RN firmou termo de compromisso que tem por objeto a construção de uma Unidade Básica de Saúde, porte I, na sede do Município, no valor de R\$ 200.000,00, a ser repassado pelo FNS.

Para executar a obra, a Prefeitura contratou em 26 de dezembro de 2011 a Construtora e Serviços de Limpeza CRC Ltda., CNPJ nº 11.622.715/001-00, vencedora do certame Tomada de Preço nº 08/2011, com proposta de preços de R\$ 241.123,20. A contrapartida prevista da Prefeitura foi de R\$ 41.123,20.

Foram medidos e pagos serviços executados pela construtora CRC no montante de R\$ 37.069,34, correspondentes a 15,37 % do valor contratado.

Quanto à liberação de recursos, o FNS emitiu duas ordens bancárias (OB), conforme descritas no quadro seguinte:

Quadro - Ordens Bancárias – Recursos liberados

Nº OB	Data OB	Banco	Agência	Conta	Valor
801800	20/01/2011	104	007609	0066240099	20.000,00
848635	26/11/2014	001	007277	0000324000	130.000,00

Fonte: Consulta realizada no site eletrônico do FNS, em 29 de julho de 2016.

O prazo de execução da obra foi prorrogado por oito vezes, conforme descrito no quadro seguinte, tendo em vista o atraso na liberação de recursos federais. A segunda parcela no valor de R\$ 130.000,00 foi transferida pelo FNS somente em 26 de novembro de 2014:

Quadro - Termos aditivos

Nº Aditivo	Data	Prazo
1	26/12/2011	5 meses
2	26/05/2012	5 meses
3	26/10/2012	5 meses
4	26/03/2013	5 meses
5	26/08/2013	5 meses
6	24/01/2014	5 meses
7	24/06/2014	5 meses
8	24/11/2014	5 meses

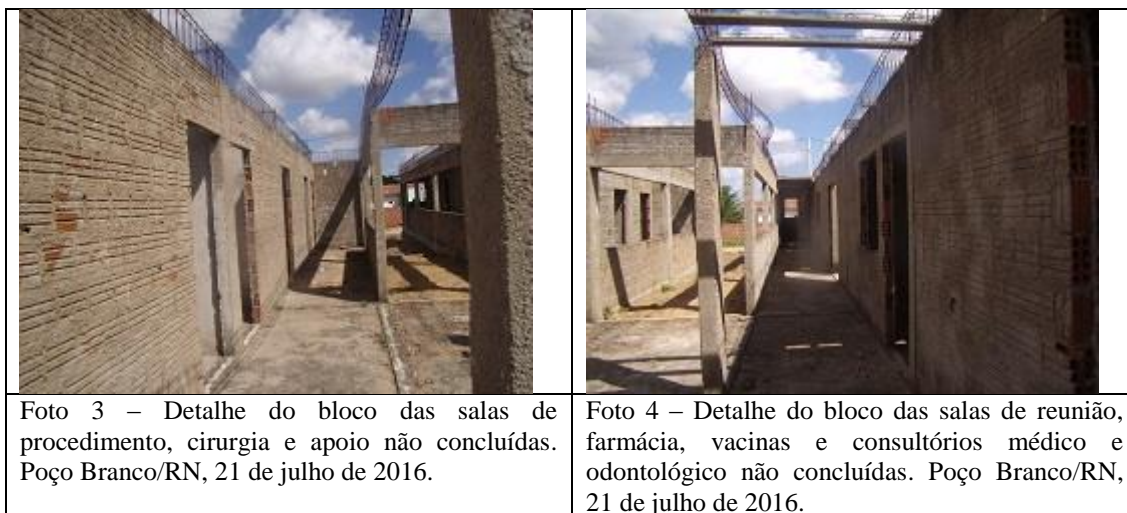
Fonte: Processo TP nº 08/2011.

Em 04 de agosto de 2015 o Município emitiu notificação extrajudicial à empresa para que retomasse a execução da obra. Apesar de notificada, a empresa não se manifestou.

De acordo com o Parecer Jurídico do Procurador Municipal, de 08 de setembro de 2015, a obra foi abandonada pela empresa contratada em 24 de abril de 2015, dois dias antes de expirar o prazo de conclusão da obra.

Relatório fotográfico da Unidade Básica de Saúde, porte I (obra paralisada), localizada à Rua Manoel Rodrigues da Silva, s/nº, Conjunto Novos Tempos:

	
Foto 1 – Detalhe da frente da Unidade Básica de Saúde não concluída. Poço Branco/RN, 21 de julho de 2016.	Foto 2 – Vista lateral da Unidade Básica de Saúde não concluída. Poço Branco/RN, 21 de julho de 2016.



Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20 de setembro de 2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“Diante da omissão, inclusive, quanto à apresentação de defesa, o Prefeito Municipal, em 01 de setembro de 2015, procedeu com a rescisão unilateral do contrato, sendo o processo enviado a Procuradoria para emissão de parecer. No dia 08 de setembro de 2015 o setor jurídico veio a emitir parecer nos seguintes termos:

“[...]”

III - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, ante as considerações acima, uma vez caracterizada a inexecução do Contrato Administrativo pela empresa Construtora e Serviços de Limpeza C. R. C. LTDA, ora contratada, entendo que o Município, deve:

a) promover a rescisão unilateral do Contrato Administrativo, nos termos do previsto no art. 79, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93;

b) aplicar as sanções administrativas cabíveis, estabelecidas na Cláusula Décima Primeira do Contrato Administrativo e no artigo 87 da Lei Federal n. 8.666/93, especificamente, pena de multa no percentual de 1% (um por cento) sobre o valor da proposta, e penalidade de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública, na forma da lei;

c) todas as medidas acima indicadas devem ser formalizadas, motivadamente, nos autos do processo administrativo de licitação, assegurando a empresa contratada o amplo direito ao contraditório e a ampla defesa; pelo que, nos termos do art. 78, § único e art. 109, inciso I, letra “e”, da Lei Federal n.º 8.666/93, deve-se intimar a referida empresa Contratada para apresentar recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data da intimação do ato. E, somente após a decisão do RECURSO ou na hipótese de não interposição no prazo legal, é que a administração Pública Municipal poderá, efetivamente, rescindir o contrato Administrativo objeto da Tomada de Preço nº. 008/2011 e aplicar as sanções administrativas cabíveis;

d) quanto à aquisição dos serviços objeto da Tomada de Preços nº 008/2011, o Município deverá se utilizar de novo processo licitatório, haja vista ter a empresa ora CONTRATADA sido a única a participar do certame, não podendo a obra ficar paralisada por tempo indeterminado.

Esse é o parecer.”

Apesar de o Município instaurar o devido processo para a aplicação das penalidades, não conseguiu êxito em encontrar a empresa contratada, tendo ela mudado de endereço, encontrando-se em lugar incerto e não sabido, fato que se constata, inclusive, nos autos da ação judicial nº. 0100514-79.2014.8.20.0149, ajuizada em desfavor da empresa com o fim de reparar danos ocasionados quando da vigência do contrato de prestação de serviço, ora em anexo.

Sendo assim, foram esses os motivos ensejadores do atraso na execução da construção da UBS, tendo o município agido de forma diligente no processo de rescisão contratual, inclusive, vindo a ajuizar ação com o objetivo de se ver reparado por danos ocasionados pela empresa.

Diante do exposto, requer a concessão de novo prazo de vigência, para que o município proceda com a abertura de procedimento licitatório visando à contratação de empresa para finalização do projeto já parcialmente executado, conforme dados constantes no SISMOB, evitando maiores prejuízos à população, já bastante penalizada pela desídia da empresa contratada, evitando que essa seja mais uma das obras em deterioração e sem qualquer utilidade pelo país.”

Diante do exposto, observa-se que o gestor vem tomando providências objetivando amenizar os prejuízos decorrentes da paralisação da obra de construção da UBS. .

2.2.4. Apesar de ter sido notificada, a Prefeitura ainda não se manifestou sobre o interesse em prorrogar o prazo de conclusão da obra.

Fato

Conforme registrado no Sistema de Monitoramento de Obras (Sismob), gerido pelo Ministério da Saúde, o Fundo Nacional de Saúde notificou a Prefeitura nos dias 07 de janeiro de 2016, 14 de abril de 2016 e 06 de julho de 2016, para que se manifestasse sobre o interesse em prorrogar o prazo de conclusão da obra.

Apesar das notificações, não foi localizado nos processos disponibilizados pela Prefeitura nenhum documento fazendo referência às notificações do Fundo Nacional de Saúde.

Durante os trabalhos de campo, o Prefeito, informalmente, comunicou à equipe de fiscalização do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União que envidará esforços no sentido de prorrogar o prazo de conclusão da obra junto ao Ministério da Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Ofício nº 16526/2016/NAC2/RN/Regional/RN-CGU, de 20 de setembro de 2016, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos encaminhados mediante o Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016:

“Após fiscalização procedeu o município com pedido junto ao SISMOB de prorrogação do prazo de conclusão da obra, juntando documentos a fim de justificar a solicitação, inclusive, do realinhamento de preços, conforme faz prova os documentos em anexo.

Sendo assim, sanada está a pendência”.

Análise do Controle Interno

Apesar do Prefeito ter solicitado a prorrogação do prazo de conclusão da obra junto ao Fundo Nacional de Saúde - FNS, via SIMOB, a pendência só deverá ser sanada após a prorrogação ser autorizada pelo FNS.

3. Conclusão

Os exames realizados indicaram os seguintes problemas quanto à execução do objeto. Quanto a análise do objeto - constatou-se que a obra está paralisada e o município não adotou providências no sentido de se manifestar o interesse em prorrogar o prazo de execução do objeto, apesar de ter sido notificada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS.

Quanto à análise documental - não foram encontrados documentos contendo o detalhamento da composição dos custos unitários, dos encargos sociais e dos Benefícios e Despesas Indiretas - BDI, no processo licitatório e também a ausência de publicidade em jornal de grande circulação, ocasionando limitação à competitividade do certame licitatório.

Ordem de Serviço: 201602180

Município/UF: Poço Branco/RN

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 799918

Unidade Examinada: POCO BRANCO GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 402.400,00

1. Introdução

A fiscalização em questão, cujos exames ocorreram entre 11 de julho e 9 de setembro de 2016, destinou-se a verificar a adequação de obra da Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN, custeada com recursos do Ministério das Cidades, tanto pelo aspecto licitatório como acerca da execução do objeto, no caso, pavimentação e drenagem superficial da Avenida Engenheiro José Batista do Rego, licitada por meio do Tomada de Preços nº 005/2015, e executada com base nos Contratos de Repasse nº 01010444-89 (R\$380.621,15) e nº 01013654-78 (R\$ 379.437,10), totalizando R\$ 760.058,25.

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. Publicação inadequada em processo licitatório de obra de pavimentação.

Fato

Ao examinar as peças que compoem o processo relativo à Tomada de Preços nº 05/2015, formalizado para a contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para pavimentação pelo método convencional da Avenida Engenheiro José Batista do Rêgo na

cidade de Poço Branco, com recursos oriundos dos convênios SICONV nº 793745/2013 e 799918/2013, constatou-se que o aviso de licitação não foi publicado em jornal de grande circulação no Estado, nem em jornal de grande circulação local ou regional.

No processo em análise, observa-se que a ausência da publicidade nos moldes previstos em nosso ordenamento jurídico desnatura a modalidade licitatória em tela, contrariando o princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da CF e no art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, restringindo significativamente a competitividade do certame e implicando em risco de prejuízo à administração pela redução da possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa ao erário.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Após fiscalização do processo licitatório Tomada de Preços nº 05/2015, concluíram os fiscais pelo desatendimento ao art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93, por não ter o aviso do edital publicado em jornal de grande circulação no Estado, nem em jornal de grande circulação local ou regional, o que terminou por restringir significativamente a competitividade do certame, implicando em risco de prejuízo à administração pela redução da possibilidade de obtenção de proposta mais vantajosa ao erário.

De fato, não observou a comissão de licitação a exigência contida no art. 21, inciso III, tendo procedido com a publicação do Edital apenas perante o Diário Oficial do Estado e da União.

Apesar da impropriedade, não houve prejuízo a concorrência, haja vista que apesar de se fazer presente apenas duas empresas, outras duas solicitaram o Edital, conforme cópia de e-mail em anexo.

Entretanto, já foi realizada recomendação à Comissão de Licitação para que proceda com a devida publicação, conforme previsto em Lei.

Ressalte-se, contudo, não ter a fiscalização detectado qualquer sinal de sobrepreço e superfaturamento que impliquem em dano ao patrimônio público.

O próprio TCU já julgou de forma a relevar a ausência de publicação do Edital em jornal de grande circulação quando atendido o fim desejado, vejamos:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE EDITAL EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO. PARTICIPAÇÃO DE SERVIDOR NA LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS. RECOMENDAÇÕES. 1. A ausência de publicação de edital em

jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, excepcionalmente, quando se tratar de caso isolado e quando a comprovação da retirada do edital por grande número de interessados demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade. 2. É dispensável a aplicação de sanção a servidor incluído no quadro de responsáveis técnicos de empresa participante de licitação quando inabilitada a licitante e demonstrada a ausência de responsabilidade do servidor pela ocorrência. (TCU 00712120075, Relator: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 18/09/2007).

Por fim, da mesma forma já julgou o TJSP quando da apreciação de ação de improbidade em ação civil pública, vejamos:

APELAÇÃO Ação Civil Pública Lesão ao erário - Infração ao disposto nos incisos II e III do art. 21, da Lei Federal nº 8.666/93 Aquisição de dois veículos para uso oficial (ambulância e micro-ônibus). Licitação na modalidade tomada de preço Publicação do edital no Diário Oficial do Estado, todavia, sem publicação em jornal de grande circulação - Alegação de dano ao erário e imoralidade por não veiculação do edital em jornal de grande circulação - Inadmissibilidade Agente Político que tem por missão e comprometimento o bem comum. Desvio de finalidade não comprovado. Veículos adquiridos sem sobrepreço, sem superfaturamento e dentro dos valores praticados pelo mercado - Ausência, ademais, de provas inabaláveis de dolo, má-fé, ato imoral, enriquecimento ilícito ou desvio de verba pública - Lesão ao erário não configurada - Sentença de improcedência mantida - RECURSO DESPROVIDO. 1. Sem comprovação de ato lesivo ao erário, e bem configurado o respeito ao bem comum, sem desvio de finalidade no processo licitatório, não se pode falar em ato improbo nem se deve impor sanções correlatas ao administrador que fundou patrimônio em prol da comunidade. 2. Ainda que, no limite, qualifiquem-se como ilegais, sem dolo e má-fé, não se configura improbidade, no quadro do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92. (TJ-SP - APL: 00017198720088260470 SP 0001719-87.2008.8.26.0470, Relator: Vicente de Abreu Amadei, Data de Julgamento: 10/09/2013, 1ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 12/09/2013).

Sendo assim, não concorda a administração com as conclusões adotadas pela fiscalização.

Análise do Controle Interno

Ao analisar a manifestação apresentada, constata-se que o gestor afirma não ter havido prejuízo à competitividade, uma vez que duas empresas participaram do certame. Cumpre observar, contudo, que no caso em tela, em função do valor da obra, a lei não permitia a realização de um convite, mas apenas, no mínimo, de uma tomada de preço; justamente por que tal modalidade exige maior publicidade e, por conseguinte, oferece possibilidade de participação mais ampla de interessados e de maior economia potencial ao erário, situação que não foi de modo nenhum observada no fato em tela, se comparado com a modalidade licitatória inferior.

A citação do julgamento do TCU feito pelo gestor reforça, inclusive, a tese ora esposada por esta CGU, uma vez que conforme afirmado naquele documento:

“[...] a ausência de publicação de edital em jornal de grande circulação, apesar de irregular, pode ser relevada, **excepcionalmente**, quando se tratar de **caso isolado** e quando a comprovação da retirada do edital por **grande número de interessados** demonstrar a ausência de lesão grave ao princípio da publicidade [...]” (negritos nossos)

Ao cotejarmos a situação concreta com os pressupostos exigidos no presente julgamento, verificamos que, em primeiro lugar, a falha constatada não constituiu “caso isolado” uma vez que, em dez processos licitatórios analisados por esta CGU, celebrados num lapso temporal de quatro anos, isto é, entre 2011 e 2015, não houve publicação em jornal de grande circulação. Quanto ao segundo requisito, não há como afirmar que houve “grande número de interessados”, uma vez que, consoante afirmado pelo próprio auditado, apenas duas empresas demonstraram interesse.

Diante do exposto, constata-se que os argumentos apresentados pelo gestor não apresentam aptidão para a elidir a falha apresentada na presente constatação.

2.2.2. Exigência no edital que restringe a competitividade dos fornecedores.

Fato

Ao analisar o processo relativo à Tomada de Preços nº 05/2015 destinado à contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para pavimentação pelo método convencional da Avenida Engenheiro José Batista do Rêgo na cidade de Poço Branco, com recursos oriundos dos convênios SICONV nº 793745/2013 e 799918/2013, constatou-se que o edital de licitação, em seu item 2.2.6, proíbe a participação de empresas que estejam reunidas em consórcio, sem que conste no processo a justificativa devida para tal vedação, o que contraria entendimentos expressos do Tribunal de Contas da União – TCU, o qual reiteradamente determinou que:

1- Acórdão 1. 636/2007 – Plenário:

*“2. Embora discricionária, nos termos do caput do art. 33 da Lei nº 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição à participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser **precedida das devidas justificativas** no respectivo processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame.” (negrito nosso)*

2 - Acórdão 1316/2010 - Primeira Câmara:

“9.2. em consequência, alterar os subitens 1.5.1.1 e 1.5.2 do Acórdão nº 1.102/2009-TCU-1ª Câmara, conferindo-lhes a seguinte redação:

*"1.5.1.1. caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, **justifique formalmente** tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação". (negrito nosso)*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, a Prefeitura Municipal de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Ainda em análise ao Edital da Tomada de Preço nº 05/2015, constataram os fiscais existir proibição expressa à participação de empresas que estivessem reunidas em consórcio, sem a devida justificativa necessária, o que na visão deles contraria o entendimento expresso do Tribunal de Contas da União - TCU, conforme decidido nos acórdãos nº.1. 636/2007 e 1316/2010.

Ocorre senhores fiscais que a simples ausência de justificação não se constitui por si só em irregularidade, em especial, quando a obra a ser executada não seja considerada de alta complexidade ou vulto, nos termos do art. 6º, inciso V, c/c o art. 23, inciso I, alínea “c” da Lei de licitações, *in verbis*:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei;

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

Nesse sentido, trago posição jurisprudencial do TCU, quando da análise da representação cautelar n. AC 2831/2012, julgada pelo Plenário da Corte de Contas da União vejamos:

A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e

contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípua de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa. (Plenário do TCU. Acórdão n. 2831/2012. Rel^a. Min^a. Ana Arraes).

Entendo que o objeto da contratação, no valor de R\$ 424.949,15, não é considerado de alta complexidade ou vulto para os fins da Lei, que somente assim considera as obras, serviços e compras que ultrapassam o valor de 25 vezes o valor de R\$ 1.500,000,00, nos termos do art. 6º, V, c/c 23, I, c, da Lei de Licitações.

Sendo assim o próprio valor do contrato (não enquadrado em alto vulto ou complexidade) já se apresenta como motivo suficiente, embora implícito, para justificar a vedação da participação dos consórcios na licitação em questão.

Supracitado entendimento está em consonância com a conclusão do Ministério Público de Contas, exarada no Processo de Fiscalização de Atos e Contratos n 3786/2014, que se fundamenta da seguinte forma:

‘Ressalvadas essas anotações, ocorre que no presente caso esse Ministério Público de Contas não visualiza a complexidade ou a vultuosidade dos serviços pretendidos pela Administração, de modo a justificar que os serviços almejados sejam executados por empresas consorciadas, tal como, por exemplo, ocorrerá recentemente com a obra de construção das Usinas Santo Antônio e Jirau’.

Com base nessa argumentação, embora não apresentado formalmente pela Administração os motivos que levaram à vedação da participação de empresas consorciadas no presente certame, entendo inexistir qualquer ilegalidade suscetível de aplicação de penalidades.”

Análise do Controle Interno

Conforme se depreende da constatação apontada no campo “fato”, em nenhum momento foi alegada a impossibilidade vedação à participação de consórcio. A falha apontada restringe-se tão-somente à falta de justificativa adequada para tal exclusão, motivo pelo qual as

justificativas ora apresentadas pelo gestor não apresentam o teor necessário para elidir a falha inicialmente apontada.

Justificativa que se fazia ainda mais necessária sobretudo porque tal restrição tinha o condão de reduzir o universo de licitantes em um processo que, como já mencionado em constatação própria, teve restrição de publicidade e baixíssima participação de licitantes.

2.2.3. Diferença entre a extensão total projetada e executada da obra de pavimentação da Avenida Engenheiro José Batista do Rego, ocasionando superdimensionamento de custos no montante de R\$ 39.690,30.

Fato

Durante os trabalhos de fiscalização, quando da verificação quanto à efetiva realização dos serviços conforme medições realizadas, foram identificadas inconsistências relacionadas aos dados de extensão da obra. Seguem algumas informações técnicas relacionadas à extensão e área projetada e real da obra:

Tabela: Informações técnicas de projeto e real da obra

Linha	Discriminação	Quantidade	Documento (s)	Observação
1	Extensão prevista para a obra de pavimentação (m)	665	Memória de cálculo dos quantitativos	Levantamentos pré-licitatórios da Prefeitura
2	Área para pavimentação em paralelepípedo (m2)	8.645	Memória de cálculo dos quantitativos e Planilha de quantitativos e preços básicos	Levantamentos pré-licitatórios da Prefeitura: Memória de cálculo: 665m x 2 vias x 6,5m (largura de cada via)
3	Extensão para a obra de pavimentação (m) – Trecho 1 (contratada)	329	Plantas (desenhos do processo referente ao Contrato de Repasse nº 01010444-89 (trecho 1) na Caixa Econômica Federal	
4	Extensão prevista para a obra de pavimentação (m)- Trecho 2(contratada)	285	Plantas (desenhos do processo referente ao Contrato de Repasse nº 01010444-89 (trecho 1) na Caixa Econômica Federal	
5	Extensão total contratada (m)	614		Soma Linhas 3+4
6	Área para pavimentação em paralelepípedo (m2) – Contratada – Trecho 1	3.971,96	Planilha de preços da Empresa Vencedora	
7	Área para pavimentação em paralelepípedo (m2) –	4.354,40	Planilha de preços da Empresa Vencedora	

	Contratada – Trecho 2			
8	Área para pavimentação em paralelepípedo (m2) – Contratada – Trechos 1+ 2	8.326,36		Soma Linhas 6+7
9	Extensão total obra de pavimentação (m) – Verificação CGU	574	Levantamento em visita “in loco” CGU em 19/7/2016	
10	Área Total pavimentação em paralelepípedo (m2) – Verificação CGU	6.982	Cálculo CGU com dados da visita “in loco” CGU em 19/7/2016	563m de avenida retilínea + área dos dois contornos

Fonte: Volumes Principais e Técnicos I dos processos 2640.1013654-78/2013 e 2640.1010444-89/2013 (Caixa Econômica Federal)

De acordo com as plantas (desenhos) presentes nos processos físicos disponibilizados na Caixa Econômica Federal, verificou-se que a obra de pavimentação em questão foi dividida em dois contratos de repasse, tendo uma extensão projetada total de 614m, sendo 329m referentes ao Contrato de Repasse nº 01010444-89 (trecho 1) e os outros 285m referente ao Contrato de Repasse nº 01013654-78 (trecho 2). Entretanto, na verificação “in loco” realizada pela equipe da CGU em 19 de julho de 2016, levantou-se que a extensão total da obra, contada a partir dos seus extremos, ou seja, dos limites das vias de retorno da obra, é de 574m, ou seja 40 m a menos que o projetado.

Alguns serviços como o da “pavimentação em paralelepípedo” e “colchão de areia” já estavam 100% executados quando da inspeção da equipe na referida data, com as medições alcançando os valores previstos em projeto. Segue a tabela com o cálculo referente aos 40m que devem ser suprimidos das medições:

Tabela: Cálculo do valor por diferença entre extensão projetada e real

Descrição	Un	Quantidade referente a extensão de 50m	Preço unitário com BDI (26,67%) (R\$)	Valor Qt x Preço com BDI (R\$)	Observação
SERVIÇOS PRELIMINARES					
Locação corrida de praças e arruamentos	m	160,00	5,48	876,80	Proporcional a medição do meio-fio , segundo projeto
TRABALHO EM TERRA					
Escoramento de meio fio com material local compactado manualmente, em faixa de 0,5 cm	m	160,00	2,90	464,00	Proporcional a medição do meio-fio , segundo projeto
PAVIMENTAÇÃO					
Pavimentação em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 (Pedras pequenas 20	m2	480,00	41,80	20.064,00	40m(extensão) x 6m (largura) x 2 vias

a 25 peças por m2)					
Meio fio de concreto pré-moldado 12 x 30 cm sobre base de concreto simples e rejuntado com argamassa traço 1:3 (cimento e areia)	m	160,00	33,28	5.324,80	40m(extensão) x 2 meios-fios/via x 2 vias
Argamassa Traço 1:2 9 (cimento e areia média) para contrapiso, preparo manual	m3	2,10	496,71	1.043,90	Calculado segundo redução da extensão em 40m
Piso tátil de alerta, 25 x 25 cm para pessoas portadoras de necessidades especiais, assentado com argamassa colante, inclusive base de regularização, traço 1: 3; E-3cm	m2	40,00	68,48	2.739,20	50m (extensão) x 0,25m (tamanho da peça do piso) x 2 linhas de pisos/via x 2 vias
Piso intertravado de concreto ,e=4cm, sobre colchão de areia	m2	160,00	54,92	8.787,20	40m (extensão) x 2m(largura) x 2 calçadas
PINTURA					
Caiação em meio fio	m2	160,00	2,44	390,40	Calculado proporcionalmente a área de piso
TOTAL				39.690,30	

Fonte: Volumes Principais e Técnicos I dos processos 2640.1013654-78/2013 e 2640.1010444-89/2013 (Caixa Econômica Federal).

Desta forma, conclui-se que o valor apontado referente à extensão de 40m, oriundo de diferença verificada entre a extensão projetada e contratada, considerando os dois contratos de repasse com a Caixa Econômica Federal, e a extensão real da obra de pavimentação da Avenida Engenheiro José Batista do Rego, deve ser descontado nas próximas medições, ou, ainda, glosado, caso a totalidade das medições, seguindo os valores projetados, já tenham sido encaminhadas para pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0061/2016-GP, de 10 de outubro de 2016, o gestor do município de Poço Branco/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Durante os trabalhos de fiscalização, quando da verificação quanto à efetiva realização dos serviços conforme medições realizadas, os fiscais identificaram inconsistências relacionadas aos dados de extensão da obra.

De acordo com as análises das plantas, verificou-se que a obra de pavimentação em questão foi dividida em dois contratos de repasses. Tendo uma extensão projetada total de

624m, sendo 329m referentes ao Contrato de repasse nº 01010444-49 (trecho 1) e os outros 285m referente ao Contrato de Repasse nº 01013654-78 (trecho 2).

Entretanto, na verificação “in loco”, em 19 de julho de 2016, os [fiscais] concluíram que a extensão total da obra, contada a partir dos seus extremos, ou seja, dos limites das vias de retorno da obra, é de 574m, ou seja, 50 m a menos que o projetado.

Sendo assim, concluíram através de cálculos constantes em tabela apresentada, que o valor apontado referente à extensão de 50m, no importe de R\$ 48.480,14, oriundo da diferença verificada, deve ser descontado nas próximas medições, ou, ainda, glosado, caso a totalidade das medições, seguindo os valores projetados, já tenham sido encaminhados encaminhadas para pagamento.

*Apesar de todo o levantamento feito, não observaram os fiscais que o projeto de execução, conforme demonstrativo em anexo, e plantas existentes na caixa Econômica, além dos trechos já referidos, ainda contempla o **prolongamento** da Av. Engenheiro José Batista do Rêgo, entre a Av. Santa Luzia e Rua Raimundo Rosa, com trecho medindo 129,00 mts, portanto, completando o déficit levantado por esta equipe”.*

Análise do Controle Interno

De início vale ressaltar que houve um equívoco nos cálculos das quantidades relatadas, visto que a soma dos trechos 1 (285m) e 2 (329m) é 614m e não 624m conforme apresentado na tabela (*Informações técnicas de projeto e real da obra*). Isso resulta em uma diferença de obra não executada de 40m e não de 50m. Essa diferença interfere diretamente nos cálculos da tabela (*Cálculo do valor por diferença entre extensão projetada e real*). Efetuados os devidos ajustes tem-se que o valor indevidamente incluído nos custos da obra é de R\$ 39.690,30, relativos a 40m de pavimentação.

Em relação à manifestação do gestor, este afirma que foram executados 129m de pavimentação em outro local diverso do visitado pela CGU. Todavia, não apresentou documentação, como projetos, plantas, etc., que demonstrem o local onde as referidas obras teriam sido efetivamente executadas. Registre-se que a inspeção feita *in loco* por este órgão de controle teve como orientação referencial as informações constantes da documentação disponibilizada para análise pelo Município e pela Caixa Econômica Federal, sendo que nenhuma documentação extra foi apresentada junto à manifestação do gestor.

Portanto, são insuficientes os argumentos apresentados, dada a falta de respaldo documental, para elidir a falha apontada, de modo que o valor de R\$ 39.690,30 deve deixar de ser faturado e pago, ou caso o pagamento já tenha sido efetuado, deverá a administração promover o ressarcimento desse montante aos cofres da União.

3. Conclusão

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Poço Branco/RN no âmbito dos Contratos de Repasse números 01010444-89 e 01013654-78, foi detectada restrições à competitividade ocasionadas mediante a ausência de publicação do certame em

jornal de grande circulação e também por conter no edital da licitação cláusulas proibitivas de participação de consórcios sem a devida justificativa.

Também se constatou a supressão de 50 metros a menos da obra quando comparado previsto com o executado, que representa, em recursos financeiros, o montante de R\$ 39.690,30.