

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

Programa de Fiscalização  
em Entes Federativos – V04º  
Ciclo

Número do Relatório: 201701995

## Sumário Executivo Feira de Santana/BA

### Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas pelo Município de Feira de Santana/BA, em decorrência do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a aplicação dos recursos federais repassados ao Município pelos Ministérios da Educação, Turismo, Cidades, Cultura e Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 11 a 15 de setembro de 2017.

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

As situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União – CGU.

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

Também se consignaram situações evidenciadas sobre a execução de recursos federais para a oferta de vagas em cursos técnicos de nível médio, pela instituição de ensino Centro de

Formação Tecnológico – ESATER, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

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

### Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	556642
<b>Índice de Pobreza:</b>	36,14
<b>PIB per Capita:</b>	9.005,24
<b>Eleitores:</b>	329582
<b>Área:</b>	1363

Fonte: Sítio do IBGE.

### Informações sobre a Execução da Fiscalização

#### Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

<b>Ministério</b>	<b>Programa Fiscalizado</b>	<b>Qt.</b>	<b>Montante Fiscalizado por Programa</b>
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	1	703.157,96
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO</b>		<b>1</b>	<b>703.157,96</b>
MINISTERIO DA CULTURA	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	1	700.000,00
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA CULTURA</b>		<b>1</b>	<b>700.000,00</b>
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	3	6.576.445,16
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO</b>		<b>3</b>	<b>6.576.445,16</b>
MINISTERIO DAS CIDADES	PLANEJAMENTO URBANO	1	6.396.970,60

<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES</b>		<b>1</b>	<b>6.396.970,60</b>
MINISTERIO DO TURISMO	TURISMO	1	4.300.000,00
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO</b>		<b>1</b>	<b>4.300.000,00</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>7</b>	<b>18.676.573,72</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados em dois momentos distintos.

A primeira parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 19 de dezembro de 2017, conteve os achados relativos à aplicação dos recursos oriundos do Ministério da Educação referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), à execução da pavimentação da Av. Ayrton Senna, com recursos do Ministério das Cidades e das obras de recuperação do Entrepasto Comercial, realizadas com recursos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

No que se refere ao Pronatec, o Relatório Preliminar foi encaminhado para a intuição de ensino Centro de Formação Tecnológico – ESATER em 19 de dezembro de 2017, sendo que as manifestações dessa ESATER foram disponibilizadas para análise em 02 de janeiro de 2018.

A segunda parte do Relatório Preliminar, encaminhada em 22 de dezembro de 2017, tratou das constatações referentes à aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, vinculado ao Ministério da Educação, da execução das obras de pavimentação da Avenida que dá acesso ao Aeroporto, com recursos do Ministério do Turismo, e da construção de um Galpão Cultural no bairro de Baraúnas, decorrente de recursos do Ministério da Cultura.

A Prefeitura de Feira de Santana/BA se manifestou sobre os relatórios Preliminares encaminhados em 27 de dezembro de 2017. Sobre as manifestações apresentadas foram realizadas as análises pertinentes, as quais fazem parte deste relatório.

## Consolidação de Resultados

No âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos realizado pela Controladoria-Geral da União, foram avaliados Programas/Ações das áreas de Educação, Turismo, Cidades, Cultura e Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA executados pela Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA.

O resultado dos trabalhos revelou a ocorrência de falhas, impropriedades e irregularidades relativas à aplicação dos recursos federais examinados, que se encontram demonstradas por Ministério e Programa de Governo no presente relatório. Dentre as falhas, impropriedades e irregularidades apontadas, destacam-se a seguir as de maior relevância, por área.

Na Educação, realizaram-se ações de controle sobre o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae e sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec.

No que se refere ao Fundeb, os exames aplicados evidenciaram a ocorrência de acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

No tocante ao Pnae, constatou-se a ocorrência de diferença a menor no estoque da merenda escolar referente ao item leite em pó, representando falta de 3.068 unidades do produto, no montante de R\$ 42.430,44.

Como resultado das análises sobre a gestão de recursos federais destinados ao Bolsa-Formação Estudante do Pronatec pelo Centro de Formação Tecnológico – ESATER, localizado no município de Feira de Santana/BA, constatou-se a falta de paridade entre os valores cobrados por alunos bolsistas financiados pelo Pronatec e demais alunos para os mesmos cursos técnicos.

Para este programa, também foi identificada divergência entre registros de frequência de alunos em diários de classe e no Sistec, fato que culmina em pagamentos de mensalidades em valores a maior pelo FNDE.

Com relação aos recursos provenientes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, foram analisadas as obras de Restauração do Entrepósito Comercial do Centro de Abastecimento, objeto do Termo de Compromisso nº. 1000444-64/2012.

Nesta obra, observou-se que a Prefeitura de Feira de Santana realizou a licitação pautada em projetos básicos deficientes, que a levou a efetuar aditamentos ao contrato relativos a acréscimos de valores, em prejuízo aos limites impostos pela lei nº8.666/93.

Quanto aos recursos provenientes do Ministério do Turismo, foram analisadas as obras de pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação na avenida de acesso ao aeroporto do município de Feira de Santana, objeto do Termo de Compromisso nº. 799288/2013.

A fiscalização evidenciou falhas na formalização do referido Termo de Compromisso relativas à ausência de documentos de instrução que sustentaram o Laudo de Análise Técnica de Engenharia de aprovação do projeto elaborado pela Caixa Econômica Federal, bem como que a Prefeitura de Feira de Santana não cumpriu as exigências da Caixa Econômica Federal e alterou o Plano de Trabalho inicialmente proposto.

Com relação à execução do objeto, identificou-se a prorrogação do prazo de vigência do Termo de Compromisso e alteração de serviços, com aparente perda de qualidade nas obras, sem a devida motivação e formalização dos atos. Verificou-se, ainda, que passeios e meios-fios construídos encontravam-se danificados em razão do trânsito de veículos pesados e da solução técnica de construção inadequada adotada pela Prefeitura.

Por fim, em relação a este contrato, foi evidenciada a ocorrência de restrição à competitividade nas Concorrências Públicas - CPs nº.12/2014 e nº. 06/2016, realizadas para contratação da empresa responsável pela execução das obras.

Quanto à gestão de recursos federais do Ministério das Cidades, a fiscalização teve por escopo o Contrato de Repasse nº. 1007577-60/2013, cujo objeto foi a implantação de pavimentação da Av. Ayrton Senna, com obras de microdrenagem e passeios públicos.

Nesta obra, observou-se que a Prefeitura de Feira de Santana realizou a licitação pautada em uma concepção inadequada de projeto básico, que a levou a realizar acréscimos de valores ao contrato em prejuízo aos limites dispostos na lei nº8.666/93.

Tal fato contribuiu para a ocorrência de superfaturamento por quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato no valor de R\$ 50.885,44, em razão da inserção de serviços novos no contrato sem aplicação do percentual de desconto ofertado pela licitante vencedora.

Não obstante a empresa contratada ter realizado a devolução do valor apontado neste relatório como prejuízo, atualizado, observou-se que a restituição ocorreu à conta do município de Feira de Santana/BA e não da forma prescrita no Contrato de Repasse.

No tocante aos recursos oriundos do Ministério da Cultura, a ação de controle teve como escopo o Contrato de Repasse nº. 812161/2014, cujo objeto foi a construção do Galpão Cultural no bairro de Baraúnas. Nesta fiscalização, foi identificada a ocorrência de cláusulas restritivas à competitividade no Edital da Tomada de Preço - TP n.º 40/2015, realizado para contratação da empresa executora do empreendimento.

**Ordem de Serviço:** 201700694

**Município/UF:** Feira de Santana/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 777671

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 703.157,96

## 1. Introdução

A ação de controle avaliou a aplicação dos recursos transferidos mediante o Contrato de Repasse nº. 1000444-64/2012, celebrado pelo Município de Feira de Santana/BA com a União Federal, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, representado pela Caixa Econômica Federal, com início de vigência do contrato de repasse em 16 de janeiro de 2013 e previsão de término em 05 de setembro de 2015. Tal instrumento teve como objeto a obra de Restauração do Entreponto Comercial do Centro de Abastecimento do município de Feira de Santana/BA, aplicando-se, após aditamentos ao contrato, um montante de R\$ 703.157,96.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11/09/2017 a 15/09/2017 sobre a aplicação de recursos federais do Programa 20605201486110150 – Apoio ao Pequeno e Médio Produtor Agropecuário.

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

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

### **2.2.1. Prefeitura de Feira de Santana realiza licitação com projeto básico deficiente para execução da restauração do entreposto comercial**

#### **Fato**

Trata-se da obra de Restauração do entreposto comercial do centro de abastecimento do município de Feira de Santana/BA, tendo como Concedente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, Conveniente a Prefeitura Municipal de Feira de Santana - PMFS e Interviente a Caixa Econômica Federal - CEF, referente ao Contrato de Repasse nº 100044464, registrado no SICONV mediante o nº 777671/2012, com prazo de assinatura e início de vigência do contrato de repasse em 16 de janeiro de 2013 e previsão de término em 05 de setembro de 2015.

O contrato de repasse, inicialmente, foi firmado pelo valor de R\$ 532.000,00, dos quais R\$ 487.500,00 foram decorrentes do contrato de repasse e R\$ 44.500,00 originaram-se da PMFS, mediante contrapartida.

Adicionalmente, houve dois aditivos ao referido contrato. O 1º deles, em 06 de novembro 2013, alterou a conta corrente vinculada ao convênio e, o segundo, em 30 de março de 2015, modificou a contrapartida da PMFS para R\$ 232.192,22, alterando o valor total do convênio para R\$ 719.692,22.

Para implementação do objeto, a Prefeitura de Feira de Santana realizou licitação na modalidade Tomada de Preços, registrada sob nº 52/2013, cujo aviso foi publicado no DOU em 15 de outubro de 2013 e extrato de contrato publicado em 13 de dezembro de 2013. Apenas 2 (duas) empresas participaram do certame: a VS Serviços técnicos LTDA, CNPJ – 05.499.315/0001-49 e a Cezar Barreto Construções LTDA., CNPJ – 17.856.377/0001-40. Esta última empresa sagrou-se vencedora com a proposta de R\$ 786.863,65, e prazo de execução de obra de 8 meses e BDI 15%.

A Ordem do Serviço – OS para o início da execução dos serviços foi emitida em 06 de janeiro de 2014 e, a 1ª medição de serviços ocorreu em 26 de maio de 2014, no valor de R\$ 16.543,23.

Por conta de questões relacionadas ao seu fluxo de caixa, a Cezar Barreto Construções LTDA teve o contrato amigavelmente rescindido pela PMFS em 14 de abril de 2014.

Diante da rescisão amigável, a PMFS efetuou uma segunda licitação, a Tomada de Preços de nº 70/2014, cujo aviso foi publicado no DOU em 19 de maio de 2014, na qual houve apenas uma empresa participante, a Mazza Engenharia LTDA, CNPJ – 15.692.726/0001-00, que sagrou-se vencedora apresentando a proposta de R\$ 754.073,68, com BDI de 20,34%.

Assinado, em 13 de junho de 2014, contrato com a empresa vencedora, a MAZZA Engenharia LTDA, a obra teve Ordem de Serviço – OS, expedida nesta mesma data.

Da visita à obra de restauração do entreposto comercial do Centro de Abastecimento do município de Feira de Santana/BA e dos aditivos realizados, foi possível evidenciar que o projeto básico licitado pela prefeitura apresentava diversas falhas, sendo necessária a realização de aditamentos ao contrato para corrigi-las que culminaram na desfiguração da obra inicialmente pactuada e da proposta apresentada.

A seguir serão tratadas de forma individualizada algumas das alterações realizadas que implicaram nos aditamentos contratuais realizados, e que comprovam a inobservância dos arts. 6º e 7º, da lei nº. 8.666/93.

**a. Não execução da nova via de acesso prevista no objeto, por conta da constatação, após início dos serviços, de que o canal de drenagem existente não teria capacidade para suportar a carga gerada pelo tráfego de veículos.**

Após início dos serviços, por conta da constatação de que a locação da nova pista de acesso ao centro de abastecimento, prevista no objeto, distaria apenas 1 (um) metro do canal de macrodrenagem existente e, que esta diminuta distância (do tráfego de veículos) traria acréscimos de carga para a estrutura do referido canal não previstos em projeto, a Prefeitura decidiu não mais executar a “nova via de acesso”.

Do exposto, ressalta-se que tal fato representa uma deficiência de projeto, uma vez que a construção de qualquer via, nas proximidades do canal existente, deveria ter levado em consideração a capacidade de carga da sua estrutura, como estudo preliminar imprescindível para a concepção, dimensionamento e realização do projeto básico

Por fim, destaca-se que os recursos que não foram dispendidos na construção da via de acesso, inicialmente prevista, foram empregados para o pagamento da duplicação da espessura da base da pavimentação da área de manobras e estacionamento do entreposto, de modo a corrigir uma segunda deficiência de projeto, apontada no tópico seguinte.

**b. Inadequação do projeto de pavimentação da área de manobras e estacionamento de veículos pesados.**

Contratada e iniciada a obra, verificou-se que a espessura da base da pavimentação da área de estacionamento, tráfego e manobras de veículos pesados (originalmente de 10cm), estruturalmente não atendia ao uso ao qual se destinava.

Isto posto, sob este argumento, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana – PMFS, efetuou uma reprogramação contratual, na qual procedeu alterações no projeto inicialmente licitado, duplicando a espessura da base da pavimentação da área de estacionamento, tráfego e manobras de veículos pesados (passando para 20cm de espessura).

Tal fato representa mais uma deficiência de projeto, pois era de conhecimento da PMFS o uso a que estaria destinado a área, e por isso, também deveria ter sido levado em consideração quando da elaboração do projeto licitado.

Em razão das falhas de projeto, a Prefeitura de Feira de Santana aditou o contrato com acréscimos de serviços no montante de R\$238.569,16, que representam 31,84% do valor originalmente contratado, conforme descrito em constatação específica neste relatório.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

**Análise do Controle Interno**

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

**2.2.2. Prefeitura de Feira de Santana adita o contrato das obras de recuperação do Entreposto Comercial em percentual acima do permitido pela Lei nº.8.666/93.**

**Fato**



Em razão das falhas de projeto, a PMFS realizou alterações no contrato celebrado com a empresa Mazza Engenharia LTDA, que representaram acréscimos e supressões de serviços da ordem de R\$ 238.569,16 (31,84%) e R\$ 284.632,66 (37,99%), respectivamente e, tais mudanças poderiam ter sido evitadas caso houvesse estudos, prévios ao projeto, mais criteriosos, conforme a tabela a seguir, elaborada a partir da análise da documentação disponibilizada:

Quadro 01 – Total de acréscimos e supressões após aditivo.

<b>Situação do contrato após aditivo</b>	
Contrato Inicial	<b>R\$ 749.221,47</b>
Total acrescido de serviços	R\$ 238.569,16
Total suprimido de serviços	R\$ 284.632,66
Novo valor Contratado	<b>R\$ 703.157,96</b>

Fonte: propostas apresentadas x último boletim de medição

Da análise do quadro acima, ao aditar o contrato original serviços cujo somatório perfaz R\$ R\$ 238.569,16 (31,84% do valor original), a Prefeitura Municipal de Feira de Santana - PMFS desrespeitou os limites legalmente estabelecidos para acréscimos contratuais estabelecidos no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, que é de 25%.

Nesta linha, o percentual de 37,99% de supressão não poderia ter sido considerado numa equação financeira contratual, de acréscimos menos decréscimos ( $31,84\% - 37,99\% = 6,15\%$ ), como procedeu a PMFS.

Este é o entendimento do TCU, exarado mediante o Acórdão 1.733/2009 – Plenário, que dispõe **que os limites de acréscimos e supressões deve ser considerados individualmente**, nos seguintes termos:

“Acórdão do TCU 1733/2009 – Plenário - REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR LICITANTE. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO REGIONAL DE CIÊNCIAS NUCLEARES EM PERNAMBUCO. CONHECIMENTO. CONTRATAÇÃO COM BASE EM PROJETOS DEFICIENTES. DESFIGURAÇÃO DO OBJETO EM FACE DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES DE ITENS EM PERCENTUAIS ACIMA DOS PERMITIDOS EM LEI. DEMAIS IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. ACATAMENTO PARCIAL DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. A previsão normativa que autoriza à Administração exigir do contratado acréscimos e supressões até os limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 não lhe legitima agir contrariamente aos princípios que regem a licitação pública, essencialmente o que busca preservar a execução contratual de acordo com as características da proposta vencedora do certame, sob pena de se ferir o princípio constitucional da isonomia; referido comando legal teve como finalidade única viabilizar correções quantitativas do objeto licitado, conferindo certa flexibilidade ao contrato, mormente em função de eventuais erros advindos dos levantamentos de quantitativos do projeto básico. 2. Os limites mencionados nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 devem

**ser verificados, separadamente, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acrécimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato. ” (original sem grifo)**

Do exposto, restou claro que acréscimos de serviços no montante de 31,84% do valor contratado não encontra respaldo legal, ocorrendo uma desfiguração do projeto inicialmente licitado.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

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

## **3. Conclusão**

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos transferidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA à Prefeitura Municipal de Feira de Santana para execução do objeto fiscalizado:

- a) Prefeitura de Feira de Santana realiza licitação com projeto básico deficiente para execução da restauração do entreposto comercial; e
- b) Prefeitura de Feira de Santana adita o contrato das obras de recuperação do Entreposto Comercial em percentual acima do permitido pela Lei nº.8.666/93.

Assim, observou-se que a Prefeitura de Feira de Santana licitou a obra para Restauração do Entreposto Comercial do Centro de Abastecimento pautada em projetos básicos deficientes, que a levou a realizar aditamentos ao contrato relativos a acréscimos de valores, em prejuízo aos limites impostos pela lei nº8.666/93, e ao entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União.

**Ordem de Serviço:** 201701933

**Município/UF:** Feira de Santana/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA CULTURA

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 812161

**Unidade Examinada:** FEIRA DE SANTANA PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 700.000,00

## 1. Introdução

A ação de controle avaliou a aplicação dos recursos transferidos mediante o Contrato de Repasse nº. 812161/2014 pelo Ministério da Cultura ao Município de Feira de Santana/BA para a construção do Galpão Cultural no bairro de Baraúnas. Para tanto, o Ministério da Cultura a título de apoio à promoção e acesso aos bens culturais firmou com o município o referido contrato de repasse, no valor de R\$ 700.000,00, para a implantação do espaço cultural.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11/09/2017 a 15/09/2017 sobre a aplicação de recursos federais do Programa 13392202714U22056 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso / Implantação, Instalação e Modernização de espaços e Equipamentos Culturais.

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

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas

ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

### **2.2.1. Ocorrência de cláusulas restritivas à competitividade no Edital da Tomada de Preço - TP n.º 40/2015.**

#### **Fato**

Na análise do Edital da Tomada de Preço - TP n.º 40/2015 para a construção do Galpão Cultural no bairro de Baraúnas no município de Feira de Santana /BA, verificou-se o estabelecimento de exigências que restringiram o caráter competitivo do procedimento licitatório, quais sejam:

- a. A alínea “b” do item 8.3.5, exigiu que o balanço patrimonial deveria obrigatoriamente estar acompanhado, sob pena de inabilitação, da CRP – Certidão de Regularidade Profissional do contador da empresa. A referida certidão não encontra amparo na jurisprudência do TCU, uma vez que o mesmo entende que não se deve exigir nos processos licitatórios documentos além daqueles previstos nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/93, conforme Acórdãos n.º 1.391/2009 e n.º 808/2003, ambos do Plenário do TCU;
- b. A alínea “d” do item 8.3.5, estabeleceu que o Índice de Endividamento Geral das empresas licitantes fossem menores ou iguais a 0,8, mas não apresentou justificativas para tal exigência. Conforme o disposto no art. 31, § 5º, da Lei de Licitações, e Acórdão n.º 2.646/2015 do Plenário do TCU, os índices contábeis adotados devem ser justificados no processo licitatório, devendo a Administração ter o cuidado necessário para que isto não se torne barreira que prejudique de forma desarrazoada a competitividade do certame.
- c. Os itens 8.3.6 e 8.3.8 do edital previam que a garantia de proposta fosse realizada pelos licitantes até 24 (vinte e quatro horas) horas antes da data que antecede a abertura do certame. A apresentação de garantia de proposta em data anterior à fixada como limite para a entrega da documentação de habilitação econômico-financeira não encontra amparo na Lei 8.666/93, e, contraria posicionamento do TCU exarado no Acórdão n.º 2993/2009 – Plenário; e
- d. O item 8.3.16 do edital estabeleceu a obrigatoriedade de realização de visita técnica. Essa exigência extrapola o disposto no inciso III, do Art. 30, da Lei 8.666/93 que só postula a manifestação de conhecimento das condições do local da obra. Ainda de acordo com o TCU, seria suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita **só poderia ser exigida se fosse imprescindível** para a caracterização do objeto, e, nesse caso, **dever-se-ia evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário**, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos n.º 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, evidenciou-se que o Edital da Tomada de Preço n.º 40/2015 continha cláusulas em desacordo com os normativos aplicados a Lei de Licitações e com a Jurisprudência, que podem ter prejudicado o atingimento de dois dos seus principais objetivos, que são a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, mormente observando-se que apenas duas empresas participaram do certame

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 152/2017/Control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Através do presente expediente tecemos as seguintes considerações necessárias, em relação aos apontamentos no item " 4", consoantes as Concorrências Públicas 12/2014 e 06/2016, reladas na ordem de serviço **201701924** e o item "2", relativo a ordem de serviço **201701933**, que refuta requisitos do edital da Tomada de Preços nº.40/2015.

É o relatório, passamos a discorrer.

A Comissão Permanente de Licitação, nomeada através dos Decretos nº 9.149, de 06 de janeiro de 2014; Decreto nº 9.647, de 09 de julho de 2015 e Decreto nº 9.477 de 29 de janeiro de 2015, fez realizar a licitação contratação de empresa de engenharia, cujos objetos foram a seguir especificados e nesta ordem, conforme o ano em que ocorreu:

- ✓ **Concorrência Pública nº. 012/2014** - Contratação de empresa de engenharia para obra de pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação na avenida de acesso ao aeroporto - rodovia BR-116, Marginal Contorno Norte – no Município de Feira de Santana. Contrato de Repasse nº 1013326-29/2013 - MINISTÉRIO DO TURISMO/CAIXA:
- ✓ **Tomada de Preço nº. 040/2015** - Contratação de empresa de engenharia para construção do Galpão Cultural do bairro Baraúnas. Contrato de Repasse nº 2648.1021091-23/2014;
- ✓ **Concorrência Pública nº. 006/2016** - Contratação de empresa de engenharia para executar pavimentação asfáltica com construção de passeio, drenagem e iluminação da via marginal de acesso ao Aeroporto no Município de Feira de Santana. contrato de Repasse nº 1013326-29/2013 - Ministério Das CIDADES/CAIXA.

Após completa divulgação da licitação na imprensa oficial, bem como no sitio Eletrônico Oficial do Município de Feira de Santana, cumprindo requisito indispensável quanto ao prazo para a recepção de proposta para cada modalidade licitatória, no dia 25 de junho de 2014, concorreram ao certame da CP 12/2014, duas empresas, quais sejam, a **CTA EMPREENDIMENTOS LTDA** e **ARAUJO TERRAPLANAGEM LTDA**.

À sessão da **TP 40/2015**, apresentaram propostas as empresas a seguir: **JOTA Construções LTDA** e **5M CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA**.

Ao certame do dia 13 de abril, a **CP 06/2016**, concorreram as empresas **MAZZA ENGENHARIA LTDA** e **CERQUEIRA CORREIA ENGENHARIA LTDA-EPP**.

**DA “OCORRÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE” NAS CP'S 012/2014 E 06/2016.**

O item 4 da Ordem de Serviço 201701924, em resumo, destaca o “estabelecimento de exigências que restringiram os respectivos procedimento licitatórios”. A alínea “a” do referido item, em análise sintetizada, reclama a exigência no edital CP 012/2014, da CRP - Certidão de Regularidade Profissional do Contador, para que se acompanhe a apresentação do Balanço Patrimonial, durante a qualificação econômico-financeira.

De plano, esse apontamento não merece guarida, uma que a licitação fora efetivamente publicada, em cumprimento aos princípios legais da publicidade, isonomia e legalidade e, qualquer impugnação ao ato fora apresentada que viesse a demonstrar ilegalidade na exigência deste item, uma vez que se pretendeu evidentemente apurar se o concorrente reunira condições econômico-financeira razoáveis e suficientes para o cumprimento do objeto.

Asseveramos que o simples fato da Comissão ter exigido a CRP, junto ao Balanço Patrimonial - BP, foi em virtude de o próprio documento fazer parte integrante da peça contábil, quando esta é registrada na Junta Comercial do domicílio do licitante, além de ter se dado em razão da Resolução CFC - Conselho Federal de Contabilidade, nº. 1402/2012, de 27 de julho de 2012, que proveu a substituição da DHP - Declaração de Habilitação Profissional pela CRP - Certidão de Regularidade Profissional, vejamos:

A certidão tem por finalidade comprovar a regularidade do profissional da Contabilidade perante seu Conselho Regional de Contabilidade, para fins de assinatura de trabalhos técnicos, exigência em convênios, **editais de licitação** ou interesse de clientes. Como os trabalhos contábeis são de interesse público, a ferramenta funciona como fator de proteção social na identificação e comprovação de regularidade do profissional da Contabilidade, o que significa que este não possua pendências cadastrais, financeiras ou qualquer impedimento de atuação por eventuais penalidades oriundas de infrações éticas e/ou disciplinares. Disponível em: (<http://www.crcba.org.br/dlvulgacoes/certidaw7-08.html>) (sem grifo no original).

Ademais e, se porventura, não houvesse sido encartada ao BP, à época da apresentação das propostas e, gozasse o licitante de capacidade financeira efetivamente comprovada, avocar-se-ia, de plano, aos princípios da **razoabilidade e proporcionalidade**, de modo a não apenaria os concorrentes, uma vez que a licitação não é um fim em si mesma, senão a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração com o devido julgamento imparcial e isonômico.

Entretanto, em respeito à nobre percepção deste referenciado órgão da Administração Pública Federal, e com fulcro nos Acórdãos ACÓRDÃO Nº 642/2016 - TCU- Plenário/TCU, a Comissão de Licitação abster-se-á de exigir, nos editais de licitação, a apresentação da Certidão de Regularidade Profissional, antiga DHP, junto ao Balanço Patrimonial para devidas comprovações de qualificação econômico-financeira.

Em relação ao apontamento frisado na alínea "b", temos a considerar que os índices contábeis que podem ser plenamente exigidos na licitação, de acordo com o art. 31, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, dizem respeito à capacidade financeira da licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir, caso lhe seja adjudicado o contrato. E mais, a demonstração da capacidade financeira do licitante não se restringe apenas aos índices de liquidez, uma vez que a própria Lei cita, nos §§ 2º a 4º, do mesmo diploma legal, o uso de outros indicadores, como:

capital mínimo, patrimônio líquido mínimo. Para tanto, evidencia-se que não se utilizou índices, tais como: o de rentabilidade ou lucratividade, claramente vetados pela Jurisprudência pátria.

Ademais, não há na doutrina e nem na própria jurisprudência, óbices ao uso de indicadores de endividamento, por exemplo, de tal modo que dê garantia à Administração do cumprimento das obrigações do objeto licitado por parte do licitante. Mister salientar ainda que, não se cogitou ou impôs no instrumento convocatório, índices ou valores não usuais de mercado, embora passa a ser da nossa compreensão a necessidade de justificá-lo nos autos. É o entendimento do Min. Cavalcanti (2011), Acórdão n.º 2299/2011-Plenário, TC-02958312010-1:

[...] Do mesmo modo, o grau de endividamento previsto no edital, menor ou igual a 0,16, estaria distante do Índice usualmente adotado, **que varia 0,8 a 1,0**. Além disso, em qualquer caso, ainda conforme o relator, seria obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados, o que não foi realizado. [...]. **Acórdão n.º 2299/2011-Plenário, TC-02958312010-1, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 24.08.2011.** (sem grifo no original).

Ressaltamos que, sobremaneira, não houve desarrazoabilidade na utilização do o “índice de endividamento” in caso, o “0,8”, por ser este usual de mercado, reiterado pelo Acórdão n.º 2299/2011. Entretanto, em futuros processos licitatórios e considerando a exímia exposição do respeitado Órgão Federal, cuidará a Administração Municipal para que as devidas justificativas sejam apresentadas no Processo Administrativo.

No tocante ao quanto especificado na alínea “a”, referente ao Edital da CP 06/2016, quanto a exigência de apresentação, em até 24 (*vinete e quatro*) horas antes da data que antecede ao dia marcado para a abertura do certame a **garantia de participação**, no valor de 1% (um por cento) do valor anual estimado da licitação, teve tão somente o objetivo de reforçar a avaliação da qualificação econômico-financeira do licitante.

Em síntese, o Edital reclamado, determinou que, se o licitante, entre as diversas modalidades de garantia prevista no art. 56, da referida Lei, optasse pela garantia em dinheiro, dever-se-ia, no prazo de até 24 horas, antes da abertura dos envelopes, procurar a Tesouraria Municipal, para efetuar e dispor de conta específica para efetuar o depósito para tal fim e comprovação. O que se providenciou foi tão somente orientar, prover o licitante, dum canal necessário e adequado, seguro, acaso este viesse optar pela modalidade de garantia em comento. Reitere-se que, não haveria tempo hábil para que, no exato dia da sessão, o interessado concluísse seu processo de prestação da garantia de participação, se a essa optasse.

A hipótese provável que refuta a afirmação de que com o prazo para a apresentação de garantia é meio para “*direcionamento do certame*”, não merece prosperar, pois o licitante interessado poder-se-ia apresentar garantia, entretanto na data de apresentação das propostas, por razões aqui não conhecidas. desistir-se-ia de apresentar com seus envelopes. Logo não se sabe quantas empresas ou quem, de fato, participaria do referido certame.

É evidente ainda destacar que, tal diploma legal, nem a doutrina e nem arcabouço jurisprudencial, não deixa claro o momento exato para a apresentação da destacada modalidade de garantia, ficando o Edital, Lei interna da licitação, capaz de disciplinar tal ação, para fins organizativos desde que zele pela legitimidade e independência das propostas; é o

que preza esta municipalidade em seus atos consagradores a luz dos princípios regentes da Administração Pública. Deste modo, silenciosa a legislação para a definição de prazo, o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) horas, conforme acima transcrito, objetivou único e exclusivamente dar mais opções aos interessados, que, pelo princípio da razoabilidade, entendeu a Administração ser plenamente cabível.

Sob o caso em tela, ouçamos uma das mais abalizada doutrina, (D'Ambrosio e Menzel, 2012):

Necessário destacar que é a Administração Pública que decide quanto à necessidade de garantia em determinado contrato, todavia, segundo o § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93, caberá ao contratado optar por uma das modalidades anteriormente referidas.

(...)

A nosso ver, a discricionariedade, no que se refere as garantias, não se limita à decisão de fazer ou não tal exigência, também recaindo sobre a decisão **acerca do momento que deverá o particular prestar tal garantia, se antes ou após a assinatura da avença, lá que a Lei não o faz.** (Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21885/momento-para-apresentacao-da-garantia-de-execucao-em-contratos-administrativos>). (grifamos).

Nesse mesmo objetivo não identificou ilegalidade ou vício na determinação do item 8.3.16, do Edital, que também dá prazo e fonte ao licitante, para a obtenção do o Atestado de Visita Técnica, senão vejamos:

Não o fosse estabelecido e, houvesse interesse por parte dos interessados em obter o referido documento, também não seria possível, no exato dia da ocorrência do certame, pois envolveria prestar, pela Secretaria requisitante do processo e, considerando a natureza do objeto licitado, **diversas informações de relevância técnica**, para que após analisá-las, pudesse decidir o licitante se, participaria ou não do certame em apreço.

## **DA “OCORRÊNCIA DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE NO EDITAL DA TOMADA DE PREÇO Nº 40/2015”**

As alíneas "a", "b", "c" e "d" do item "2" da Ordem de Serviço 201701933, que discorrem sobre a licitação Tomada de Preço 40/2015, suas inferências, por tratarem de fatos comuns aos especificados anteriormente, nesta lógica podemos aqui reiterá-las as fundamentadas justificativas.

## **CONCLUSÃO**

Deste modo, por tudo quanto exposto, concluímos reafirmando que, nos aspectos de competência desta n. Comissão abarcados nas duas "Ordem de Serviço" acima identificadas, que vociferam restrições à competitividade ou exigências desarrazoadas, com toda venia às disposições em contrário, não merecem prosperar, visto que os atos tais como foram praticados, não só nos certames comentados, mas em todos os administrados por esta municipalidade, tiveram o único objetivo, resguardado pela Constituição e pela Lei Geral de Licitações, que foi a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração fundado no princípio constitucional da isonomia, sem a utilização de qualquer método obscuro ou desarrazoável que viesse a restringir a competitividade, como se evidenciou nas respectivas “Ordens de Serviços.

[...]”



## **Análise do Controle Interno**

Para o item “a” da constatação, o gestor citou que a exigência da Certidão de Regularidade Profissional (CRP) do contador da empresa se dá também em razão de estar prevista na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº.1402/2012, de 27 de julho 2012. Ressalta-se, no entanto, que tal Resolução não tem o condão de alterar a Lei nº8.666/93, que é taxativa quanto aos documentos exigíveis. Além de não estar prevista na legislação, a exigência torna-se inclusive desnecessária, uma vez que é presumida a veracidade das informações dos documentos assim como é presumida também a legitimidade do profissional habilitado. Em caso de dúvidas acerca da habilitação do profissional, a Comissão poderia realizar diligência e requerer a habilitação do profissional.

O gestor afirmou que irá se abster de realizar tais exigências nas novas licitações.

Com relação ao item “b” do relatório, o gestor afirmou que o índice de endividamento geral exigido na licitação, de 0,80, era razoável e amparado pela Jurisprudência do TCU. Para tanto colacionou Acórdão tratando do tema. Em seguida, afirmou que passará a justificar em seus procedimentos licitatórios a adoção dos índices de qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Com relação a este item, entende-se que o índice de endividamento geral de 0,80 encontra-se dentro dos limites aceitáveis pelo Tribunal de Contas da União, sendo o relatório ajustado quanto a este tema. Não obstante, manteve-se a necessidade de o processo licitatório conter a justificativa para a escolha do índice a ser adotado quando da qualificação econômico-financeira do licitante.

Para o item “c”, o gestor afirmou que “entre as diversas modalidades de garantia prevista no art. 56, da referida Lei, optasse pela garantia em dinheiro, dever-se-ia, no prazo de até 24 horas, antes da abertura dos envelopes, procurar a Tesouraria Municipal, para efetuar e dispor de conta específica para efetuar o depósito para tal fim e comprovação. O que se providenciou foi tão somente orientar, prover o licitante, dum canal necessário e adequado, seguro, acaso este viesse optar pela modalidade de garantia em comento.”

Tal afirmação não condiz com os itens os itens 8.3.6 a 8.3.8 do edital da Tomada de Preços nº.40/2015, nos quais é informado que “toda e qualquer caução poderá ser oferecida em qualquer das modalidades de garantia previstas no art.56, parágrafo 1º da Lei Federal nº.8.666/93, até 24 (vinte e quatro) horas antes da abertura da sessão.”

O momento oportuno para apresentação da garantia é o mesmo da apresentação das propostas com a documentação de habilitação econômico-financeira. Pensar de forma contrária é obrigar o licitante a prestar uma garantia para participar de uma licitação futura, à qual ele poderia desistir de participar a qualquer momento, sem a ocorrência de despesas desnecessárias.

O TCU, em julgamento do Plenário decidiu da seguinte forma: “abstenha-se de exigir a apresentação de garantia de proposta em data anterior à fixada como limite para a entrega da documentação de habilitação econômico-financeira, sob pena de infringência ao disposto nos arts. 4º, 21, § 2º; 31, inciso III; 40, inciso VI, e 43, inciso I, todos da Lei nº 8.666/1993”.

Quanto à exigência de visita técnica ao local da obra pelos licitantes, o gestor não trouxe fatos novos à Constatação, sendo que sua vedação é tema pacífico na Corte de Contas da União.

### **3. Conclusão**

Os trabalhos que foram desenvolvidos na verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos transferidos pelo Ministério da Cultura à Prefeitura Municipal de Feira de Santana para execução do objeto fiscalizado demonstraram a ocorrência de cláusulas restritivas à competitividade no Edital da Tomada de Preço - TP nº. 40/2015.

**Ordem de Serviço:** 201701875

**Município/UF:** Feira de Santana/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 3.670.365,02

## **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 a 15 de setembro de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica / 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no município de Feira de Santana/BA.

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

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, nos anos de 2016 e 2017.

## **2. Resultados dos Exames**

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

### **2.1 Parte 1**

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

**2.1.1. Diferença a menor no estoque da merenda escolar referente ao item leite em pó, representando falta de 3.068 unidades do produto, no montante de R\$ 42.430,44.**

#### **Fato**

Análises nos controles da merenda escolar do setor de Divisão de Apoio ao Estudante da Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA demonstraram inconsistências nos quantitativos do produto leite em pó integral (pct, 800g), adquirido para o ano letivo 2017.

Também compuseram a amostra os itens açúcar (pct, 1 kg), biscoito cream cracker e biscoito doce (pcts, 400g).

Inicialmente, os testes feitos pela CGU revelaram falta nos estoques de todos esses produtos, representando uma diferença total de R\$ 145.698,15.

A metodologia utilizada consistiu em confrontar os quantitativos dos produtos constantes nas notas fiscais de compras com os quantitativos registrados nos controles de estoque e distribuição para as escolas, mantidos e alimentados em planilhas eletrônicas pelo setor da merenda da Prefeitura.

As referências temporais iniciais e finais para a quantificação das entradas dos produtos foram as datas discriminadas nas notas fiscais de compras, presentes nos processos de pagamentos, a partir do primeiro fornecimento dos contratos vigentes para o 1º e 2º semestres do ano letivo de 2017 e a data do último levantamento de estoque no almoxarifado central da merenda escolar, realizado em 05 de setembro de 2017. A fiscalização da CGU inspecionou o almoxarifado central uma semana depois, em 12 de setembro.

Ocorre que, em sua justificativa, a Prefeitura reconheceu que os seus controles de planilhas estavam incorretos. Recalculando todas as guias de distribuição para as escolas no período avaliado, chegou a novos quantitativos de saída dos produtos, conforme demonstrativos de cálculos e guias de entrega por roteiro anexados à resposta. Com isso, as diferenças dos gêneros açúcar, biscoito cream cracker e biscoito doce se tornaram de pequena relevância.

No entanto, o produto leite em pó, mesmo após a referida revisão, continuou a apresentar diferenças significativas, no montante de R\$ 42.430,44, como se observa no quadro abaixo:

*Quadro – quantidade/valor faltante do item leite em pó (pct, 800g).*

Descrição	Referência	Quantidade (unidades)	Valor (R\$)
Estoque inicial	18.4.2017	0	---
Entradas	período de 3.5 a 5.9.2017	30.000	---
Saídas	período de 3.5 a 5.9.2017	26.932 <sup>1</sup>	---
Estoque final	5.9.2017	0	---
Falta apurada	5.9.2017	3.068	---
<b>Diferença a menor</b>	<b>R\$13,83/pct 800g</b>	<b>3.068</b>	<b>42.430,44</b>

<sup>1</sup> Conforme novo levantamento apresentado pela Prefeitura.

O item leite em pó integral fez parte do lote 2 do Pregão Eletrônico nº 004/2017, vencido pela empresa Prontu Indústria e Comércio de Alimentos Ltda, CNPJ nº 10.498.270/0001-28, com a proposta melhor classificada no valor de R\$ 13,83 por unidade para o fornecimento de 80 mil unidades. O contrato de nº 100/2017 foi assinado em 3 de abril de 2017.

Foram três notas fiscais de compras emitidas pela empresa. A primeira em 3 de maio, constando 15 mil unidades (NF nº 117729); a segunda em 19 de junho, com 10 mil unidades (NF nº 120062) e a última em 21 de julho, com 5 mil unidades (NF nº 121834).

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício CI nº 151/2017control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA apresentou a seguinte manifestação, objeto do Ofício SEDUC.GAB nº 02/2018, editada apenas quanto aos nomes das pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“A Secretaria Municipal de Educação, através da profª J. B. M. R., em atenção ao disposto na Ordem de Serviço nº 201701875, referente a “Pagamentos efetuados por gêneros alimentícios da merenda escolar em quantidades superiores às verificadas nos estoques e na distribuição para as escolas, no montante de R\$145.698,15”, esclarece o que se segue:

Os técnicos da Controladoria Geral da União identificaram inconsistência nos quantitativos de itens de produtos adquiridos pelo município para o ano letivo de 2017. A sua metodologia consistiu em comparar o quantitativo constante nas notas fiscais com o quantitativo registrado no controle de estoque e distribuição para as escolas, mantido pelo Setor da Merenda em planilhas de Excel. As referências temporais iniciais e finais foram aquelas discriminadas nas notas fiscais de compra e a data do último levantamento de estoque do almoxarifado. Aponta o relatório, portanto, que haveria uma falta de 6.320 unidades de leite em pó, 8.285 pacotes de biscoito cream cracker, 4.470 pacotes de biscoito doce e 5.493 kg de açúcar, o que representaria o montante de R\$ 145.698,15.

Após investigação sobre o relatório da Controladoria Geral da União, das notas fiscais (Anexo I) em questão, das guias de saída de merenda (anexo II) do período auditado e do controle do estoque da merenda escolar, a Secretaria Municipal de Educação apresenta a seguinte resposta:

### **Açúcar**

Foi apresentado no relatório da Controladoria Geral da União entradas que indicavam a aquisição de 40.000 quilos deste item, e após identificar a saída de 24.854 quilos de açúcar, e descontar o estoque de 5.003 quilos, apontou, portanto, a falta de 10.143 quilos de açúcar.

No entanto, quanto ao registro de entrada, esclarece-se que no exercício de 2017 foram realizados processos de compras que somam uma entrada total de 30.000 quilos do item açúcar, conforme cópias das notas fiscais constantes no processo de pagamentos realizados. Logo, não há registro de entrada no montante de 40.000 quilos de açúcar, mas sim, 30.000, conforme notas anexas.

RELAÇÃO DE NOTAS FISCAIS DE ENTRADA DO ITEM AÇÚCAR - 2017						
Nº NF	DATA NF	CREDOR	CONTRATO	QTDE	VALOR UNITÁRIO	VALOR TOTAL
000.001.716	28/03/2017	NUTRI +	126-2016-09C	5.000	R\$ 2,70	R\$ 13.500,00
000.001.774	15/05/2017	NUTRI +	126-2016-09C	5.000	R\$ 2,70	R\$ 13.500,00
000.001.834	08/06/2017	NUTRI +	126-2016-09C	5.000	R\$ 2,70	R\$ 13.500,00
000.001.842	07/07/2017	NUTRI +	126-2016-09C	5.000	R\$ 2,70	R\$ 13.500,00
000.000.252	19/07/2017	LANDER	354-2017-09C	5.000	R\$ 2,45	R\$ 12.250,00
000.000.324	29/08/2017	LANDER	354-2017-09C	5.000	R\$ 2,45	R\$ 12.250,00
TOTAL				30.000		R\$ 78.500,00

A Controladoria Geral da União apresentou relatório considerando o período de 23 de janeiro de 2017 a 05 de setembro de 2017, porém, vale salientar que nessa data inicial havia um registro de estoque do item açúcar equivalente a 4.041 quilos, conforme documento (anexo II). Assim, apresentamos a seguir um quadro resumo de estoque inicial, entradas, saídas e estoque final:

<b>RESUMO ESTOQUE ITEM AÇÚCAR</b>	
ESTOQUE INICIAL (23/01/17)	4.041
(+) ENTRADAS	30.000
(=) ESTOQUE TOTAL	34.041
(-)SAÍDAS	28.972
(=) ESTOQUE FINAL	5.069
ESTOQUE REGISTRADO PELA CGU EM 05/09/17	5.003
DIF. ESTOQUE FINAL/ESTOQUE REGISTRADO	66

Desta forma, diferentemente do que apontou o relatório da Controladoria Geral da União, registra-se uma falta de 66 quilos de açúcar no estoque de 05/09/2017 - o que representa um valor de R\$ 161,70 - e não 10.143 quilos de açúcar declarados no relatório da Controladoria Geral da União.

### **Cream Cracker**

Foi registrado no relatório da Controladoria Geral da União o montante de notas fiscais que indicam a aquisição de 40.000 unidades desse item, e após identificar a saída de 23.195 unidades, e adicionar o estoque encontrado em 05/09/2017, de 8.520 unidades, alcançando, portanto, um total de 31.715 unidades, concluiu, por fim, indicando a ausência de 8.285 unidades.

Ocorre que, após análise dos técnicos dessa secretaria, foi encontrada a seguinte situação: confirmação do registro de entrada de 40.000 itens; saída de 31.465 unidades, conforme guias de saída da merenda anexas e não 23.195 unidades, conforme aponta o relatório. Assim, deveria ter no estoque o equivalente a 8.535 unidades, porém foi encontrado em 05/09/2017 o equivalente a 8.520, sendo assim, nota-se, portanto, a falta de 15 unidades. Que representa o equivalente a R\$ 37,50, resultado diferente daquele encontrado pelos técnicos da Controladoria Geral da União, que foi de 8.285 unidades.

<b>RESUMO ESTOQUE ITEM BISCOITO CREAM CRACKER</b>	
ENTRADAS	40.000
(-)SAÍDAS	31.465
(=)ESTOQUE FINAL	8.535
ESTOQUE REGISTRADO PELA CGU EM 05/09/17	8.520
DIF. ESTOQUE FINAL/ESTOQUE REGISTRADO	15

### **Biscoito doce**

Foi registrado no relatório da Controladoria Geral da União o montante de notas fiscais que indicam a aquisição de 35.000 unidades desse item, e após identificar a saída de 27.050 unidades, e adicionar o estoque encontrado em 05/09/2017, de 3.480 unidades, alcança, portanto, um total de 30.530 unidades, concluiu o relatório indicando a ausência de 4.470 unidades.

Após análise dos técnicos dessa secretaria, foi encontrada a seguinte situação: confirmação do registro de entrada de 35.000 itens; saída de 31.445 unidades, conforme guias anexas, e não 27.050 unidades, conforme apontado no relatório. Assim, deveria ter no estoque o equivalente

a 3.555 unidades, porém foi encontrado em 05/09/2017 o equivalente a 3.480 unidades, sendo assim, nota-se efetivamente a falta de 75 unidades, o que representa R\$ 192,00, resultado diferente daquele encontrado pelos técnicos da Controladoria Geral da União, que foi de 4.470 unidades.

<b>RESUMO ESTOQUE ITEM BISCOITO DOCE</b>	
ENTRADAS	35.000
(-)SAÍDAS	31.445
ESTOQUE FINAL	3.555
ESTOQUE REGISTRADO PELA CGU EM 05/09/17	3.480
DIF. ESTOQUE FINAL/ESTOQUE REGISTRADO	75

### **Leite em pó**

Foi registrado no relatório da Controladoria Geral da União o montante de notas fiscais que indicam a aquisição de 30.000 unidades desse item, e após identificar a saída de 23.680 unidades, e considerando que o estoque em 05/09/2017 encontrava-se zerado, haveria, portanto, a ausência de 6.320 unidades.

Ocorre que, após análise dos técnicos dessa secretaria, foi encontrada a seguinte situação: confirmação do registro de entrada de 30.000 itens; saída de 26.932 unidades, conforme guias anexas, e não 23.680 unidades, conforme apontado no relatório. Assim, deveria ter no estoque na data de 05/09/2017 o equivalente a 3.068 unidades, o que representa R\$42.821,64. Portanto, este é o montante que a Secretaria Municipal de Educação identificou como faltante no estoque do almoxarifado auditado em 05/09/2017, diferente daquele encontrado pelos técnicos da Controladoria Geral da União, que foi de 6.320 unidades.

<b>RESUMO ESTOQUE ITEM LEITE EM PÓ</b>	
ENTRADAS	30.000
(-)SAÍDAS	26.932
(=)ESTOQUE FINAL	3.068
ESTOQUE REGISTRADO PELA CGU EM 05/09/17	0
DIF. ESTOQUE FINAL/ESTOQUE REGISTRADO	3.068

Importante destacar que, conforme registro em relatório, os técnicos da Controladoria Geral da União confrontaram os quantitativos dos produtos constantes das notas fiscais de compras com os quantitativos registrados nos controles de estoque e distribuição para as escolas, mantidos e alimentados em planilhas Excel pelo Setor da Merenda, entretanto com objetivo de alcançar valores precisos, os técnicos dessa Secretaria não analisaram apenas o controle presente na planilha de Excel, mas revisaram todas as guias de saída de merenda para as escolas do período auditado (açúcar, cream cracker, biscoito doce e leite em pó), por esse motivo foram encontrados registros de saídas diferentes daqueles encontrados apontados no relatório da Controladoria Geral da União.

(...)

Nesse sentido, o valor de R\$ 145.698,15 referente a totalidade dos itens faltantes no estoque do almoxarifado até o período de 05/09/2017, conforme levantamento realizado pela

Controladoria Geral, a partir da planilha de Excel fornecido pelo setor da Merenda, passa a ser R\$ 42.430,44, conforme revisão realizada a partir das guias de remessas da merenda às escolas.

Considerando, portanto, que apesar da revisão do relatório, das notas fiscais, das guias de saída de merenda para a escola e do estoque registrado em 05/09/2017, período limite da auditoria, ainda assim existir inconsistência no quantitativo de leite, açúcar, biscoito cream cracker e biscoito doce, ainda que em quantidade bem inferior aquele apontado no relatório da Controladoria Geral da União, esta Secretaria Municipal de Educação resolve adotar medidas gerenciais com objetivo de aprimorar o sistema atual de controle e acompanhamento do recebimento, estocagem e distribuição da merenda escolar, visando sempre a defesa do princípio da eficiência na gestão pública.

E ainda, no uso de suas atribuições legais, a Secretaria Municipal de Educação instaurou Processo Administrativo Disciplinar, conforme portaria nº 02/18 (anexo IV), publicada no diário oficial do município, edição 652, de 06 de janeiro de 2018, cuja comissão é composta por dois auditores fiscais e um controlador do município, com intuito de apurar a situação em tela. E após cumprido o prazo legal de 30 dias, conforme dispõe a Lei Municipal 01/94, de 12 de novembro de 1994, cópia dos autos serão encaminhados a V. Sa. contendo resultado das investigações, sanções aplicadas, como também o registro da devolução dos valores identificados, que atualmente representa o montante de R\$42.430,44, conforme já registrado.”

### **Análise do Controle Interno**

Diante dos equívocos nos controles de estoques e das faltas constatadas no produto leite em pó, a Prefeitura informa que adotará medidas gerenciais para aprimoramento do sistema e instaurou processo administrativo disciplinar visando apurar as circunstâncias e autoria dos eventuais prejuízos.

## **2.2 Parte 2**

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

## **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, foram identificadas diferenças a menor nos estoques de gênero da merenda escolar no montante de R\$ 42.430,44.



**Ordem de Serviço:** 201701377

**Município/UF:** Feira de Santana/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica

**Unidade Examinada:** ESATER ESCOLA TECNICA DE ENFERMAGEM E RADIOLOGIA LTDA - ME

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 2.906.080,14

## 1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados da ação de controle, realizada no âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, para avaliar a regularidade na aplicação dos recursos do Programa 2080 - Educação de qualidade para todos/ Ação 20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, mediante a oferta de vagas em cursos *do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec*, em Feira de Santana/BA

Os trabalhos de campo, realizados no período de 11 a 15 de setembro de 2017, tiveram o objetivo de verificar se a instituição de ensino Centro de Formação Tecnológico – ESATER executou de forma adequada as ações previstas na legislação vigente para os parceiros ofertantes de cursos no âmbito do Pronatec, entre os exercícios de 2014 a 2016.

Registra-se que, para a oferta de cursos técnicos de nível médio, foram repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE à referida instituição de ensino o montante de R\$ 2.906.080,14 nos exercícios financeiros fiscalizados.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, sendo utilizadas técnicas de análise documental, entrevistas e inspeções “in loco” para avaliar a oferta da Bolsa-Formação Estudante.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

**2.1.1. Habilitação e adesão da instituição de ensino ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec - em observância ao disposto no art. 1º da Portaria nº 160/2013 do Ministério da Educação.**

**Fato**

A Portaria nº 160/2013 do Ministério da Educação, de 05 de março de 2013, que dispõe sobre a habilitação de instituições e sobre a adesão ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, estabelece que as fases de habilitação e adesão devem ser anteriores ao início dos cursos ofertados pelas entidades de ensino técnico.

*“Art. 1º Para ofertar cursos de educação profissional técnica de nível médio e cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio deverão ser previamente habilitadas pelo Ministério da Educação, e suas mantenedoras deverão fazer a adesão ao Programa, conforme as normas estabelecidas nesta Portaria.” (Original sem grifo)*

A habilitação consiste na coleta de informações para a análise institucional, enquadramento em requisitos de qualidade definidos pelo Ministério da Educação e, quando necessário, avaliação “in loco” para tornar a unidade de ensino apta à oferta de cursos no âmbito do Pronatec. Para se submeter a esse processo, a unidade de ensino deve estar cadastrada e ativa no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – Sistec, no qual ocorre a formalização do pedido de habilitação (art 2, XI c/c art. 4º, §§ 3º e 4º).

A assinatura do Termo de Adesão, necessário ao processo de vinculação da instituição de ensino privada ao Pronatec, também pressupõe o registro de informações e documentos no Sistec. (art. 2º, XII c/c art. 25, § 2º)

Quanto à habilitação e adesão da Escola Técnica de Enfermagem e Radiologia Ltda – ESATER (CNPJ 03.152.346/0001-01) ao Pronatec, verificou-se que ambos os procedimentos foram formalizados antes do início dos cursos ofertados pela referida entidade de ensino.

Isso porque os documentos disponibilizados pela ESATER, quais sejam, relatório de habilitação no Sistec e o Termo de Adesão ao Bolsa-Formação do Pronatec evidenciaram que tanto a habilitação assim como a adesão ocorreram, respectivamente, em março de 2014 e junho de 2014. Por outro lado, os cursos ofertados pela Instituição de Ensino, quais sejam, “Enfermagem”, “Nutrição e Dietética”, “Óptica” e “Radiologia”, iniciaram a partir de 18 de agosto de 2014.

Dessa forma, a ordem cronológica de habilitação e de adesão da Entidade de Ensino está em conformidade com o artigo 1º da mencionada Portaria.

### **2.1.2. Atendimento aos requisitos formais durante a fase de matrícula dos alunos bolsistas da ESATER.**

#### **Fato**

Segundo o artigo 2º, I, da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, o Pronatec atenderá prioritariamente aos estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos.

Já o artigo 22, XVIII, da Portaria nº 817 do Ministério da Educação, de 13 de agosto de 2015, estabelece que, no ato da matrícula, todos os beneficiários da Bolsa-Formação devem assinar o Termo de Compromisso, documento este que serve para comprovar a matrícula daqueles beneficiários.

No mesmo sentido, o Manual de Gestão da Bolsa-Formação prevê que a unidade de ensino deverá, no momento da confirmação da matrícula do beneficiário, verificar a documentação exigida para a oferta do curso, como documentos pessoais e a comprovação de escolaridade.

Para saber se a ESATER cumpriu com as formalidades acima discriminadas, selecionou-se uma amostra não probabilística de vinte estudantes-bolsistas por curso, englobando os alunos que concluíram e os que abandonaram o curso. Especificamente foram selecionados os cursos de “Enfermagem”, “Nutrição e Dietética”, “Óptica” e “Radiologia”, para os quais foram avaliadas as turmas já encerradas e com maior número de matrículas.

Ao checar a pasta de cada um dos alunos que compuseram a amostra, verificou-se em cada uma delas o Termo de Compromisso assinado pelo aluno, assim como os respectivos documentos pessoais e o certificado de conclusão do curso médio. Todos eles foram emitidos por colégios públicos, o que comprova que esses alunos foram egressos da rede pública de ensino.

### **2.1.3. Infraestrutura oferecida pela ESATER para a realização de cursos do Pronatec.**

#### **Fato**

O Catálogo Nacional de Cursos Técnicos – CNCT, instituído pela Portaria MEC nº 870, de 16 de julho de 2008, é o instrumento que disciplina a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio. Considerado, assim, um referencial para subsidiar o planejamento dos cursos e correspondentes qualificações profissionais e especializações técnicas de nível médio.

Para verificar se a oferta de vagas do Pronatec pela instituição ESATER encontravam-se de acordo com as diretrizes desse programa, foram selecionados os cursos técnicos em “Enfermagem”, “Nutrição e Dietética”, “Óptica” e “Radiologia”, ministrados de agosto de 2014 a dezembro de 2015.

Outrossim, todos os quatro cursos oferecidos pela ESATER constam no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos do MEC, cuja carga horária mínima prevista é de 1200 horas. A carga horária ofertada pela ESATER foi de:

- a) *“Enfermagem” 920 horas a parte teórica e 580 horas de estágio;*
- b) *“Nutrição e Dietética” 1080 horas a parte teórica e 220 horas de estágio;*
- c) *“Óptica” 1070 horas a parte teórica e 330 horas de estágio;*
- d) *“Radiologia” 1030 horas a parte teórica e 370 horas de estágio.*

O referido catálogo prevê ainda a infraestrutura mínima requerida às entidades de ensino credenciadas para ofertar vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio na forma subsequente, no âmbito da Bolsa-Formação. Dentre as exigências previstas por curso, destacam-se:

a) Técnico em enfermagem

Biblioteca e videoteca com acervos atualizados da área da saúde. Laboratório de Informática. Laboratório de enfermagem (semiotécnica e semiologia). Laboratório de anatomia e fisiologia;

b) Técnico em nutrição

Biblioteca e videoteca com acervo específico e atualizado. Laboratório de informática com programas específicos. Laboratório de antropometria. Laboratório de técnica dietética. Lactário didático. Laboratório de cozinha;

c) Técnico em óptica

Biblioteca e videoteca com acervo específico e atualizado. Laboratório de informática com programas específicos. Laboratórios de superfície. Laboratório de montagem de óculos. Laboratório de oftalmologia;

d) Técnico em radiologia

Biblioteca e videoteca com acervo específico e atualizado. Laboratório de Radiologia e processamento de imagens radiográficas. Laboratório básico de anatomia. Laboratório de informática com programas específicos.

Ao confrontar as exigências previstas no referido catálogo com a estrutura física disponibilizada pela ESATER, especificamente quanto à infraestrutura mínima requerida nos laboratórios para que os alunos pudessem realizar todos os procedimentos práticos, verificou-se que a referida entidade de ensino não dispunha de videoteca, necessária para todos os quatro cursos avaliados, bem como não dispunha de laboratório de radiologia, exigido para o curso “Técnico em Radiologia”.

Já o laboratório de óptica, apesar de fazer parte da estrutura da ESATER, não dispunha de equipamentos suficientes para permitir aos alunos a realização de aulas práticas de superfície e de montagem, as quais consistem, respectivamente, em transformar blocos oftálmicos em lentes, assim como fazer o preparo, de acordo com as prescrições, de lentes para óculos, adequando-as ao tipo de armação.

Segundo o Ofício nº 0076/17, de 14 de setembro de 2014, exarado pela diretoria da ESATER:

*“[...] as aulas teórico prática do curso de radiologia e diagnóstico por imagem, são desenvolvidas na própria sala de aula, quando a didática e metodologia assim permite. Quanto as aulas de desenvolvimento das habilidades práticas, que necessitam das tecnologias avançadas do diagnóstico por imagem, são desenvolvidos em laboratórios parceiros, dos respectivos campos em que, os estudantes desenvolvem os estágios práticos supervisionados, a seguir: Hospital Geral Cleriston Andrade, Hospital Trauma ortopédico – HTO, Rede Básica Municipal, Clínica Radiológica, Faculdades Unidas Feira de Santana”*

O Gestor disponibilizou os termos de convênio celebrados entre a ESATER e as referidas entidades de saúde, para proporcionar aos alunos estágio supervisionado não remunerado e sem vínculo empregatício: Hospital Trauma Ortopédico – HTO, CNPJ 03.152.346/0001-01 (vigência de out/2014 a out/2019); Secretaria da Saúde do Estado da Bahia – SESAB (vigência de dez/2014 a dez/2017); Clínica Radiológica, CNPJ 13.346.762/0001-96 (assinado em 24 de julho de 2017, sem cláusula de vigência); Faculdades Unidas Feira de Santana, CNPJ 09.403.679/0001-34 (vigência de jun/2013 a jun/2017); e Hospital São Matheus, CNPJ 13.969.621/0001-20 (vigência nov/2014 a nov/2018).

Por meio do Ofício nº 0076/2017, o Gestor informou que as aulas práticas de superfície e montagem são realizadas em Tecnolens Laboratório Óptico Feira Ltda. (CNPJ 40.506.388/0001-11) e Pontual Laboratório Ótico (CNPJ 14.172.992/0001-49), sendo disponibilizados, respectivamente, o Termo de Convênio (vigência agosto/2015 a agosto/2019) e declaração datada em 12 de setembro de 2017.

Para verificar a efetiva realização de estágio em instituições conveniadas (laboratórios, hospitais, clínicas), realizaram-se entrevistas com alunos que concluíram os cursos de Radiologia e Óptica (amostra não probabilística e não aleatória).

Como resultado, evidenciou-se a realização de estágio obrigatório no Hospital Geral Cleriston Andrade e na Clínica Radiológica. Essas instituições ofereceram aulas práticas de radiologia e processamento de imagens radiográficas. Segundo os entrevistados, eles não tiveram maiores dificuldades de conciliar o horário de trabalho com o estágio, também disponível aos finais de semana.

Evidenciou-se também a realização de estágio obrigatório no Laboratório Pontual, confirmando inclusive aulas práticas em superfície. Segundo os entrevistados, eles não tiveram maiores dificuldades para conciliar o horário de trabalho e/ou outras atividades com o horário de estágio.

#### **2.1.4. Providências adotadas quanto à publicidade, no "site" da ESATER, dos documentos previstos no artigo 22, IX, da Portaria nº 817 do Ministério da Educação.**

##### **Fato**

A Portaria nº 817 do Ministério da Educação, de 13 de agosto de 2015, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, estabelece em seu artigo 22, inciso IX, que compete aos Parceiros Ofertantes tornar público, no portal eletrônico da instituição, projetos pedagógicos, plano de curso, regimentos, normas internas e demais documentos orientadores dos cursos ofertados no âmbito da Bolsa-Formação.

Ao consultar o portal eletrônico da ESATER, [www.esater.com.br](http://www.esater.com.br), em 13 de setembro de 2017, verificou-se que essa instituição de ensino não observou o disposto no artigo 22, IX, daquele ato administrativo. Isso porque não foi dada publicidade por meio de seu sítio eletrônico de qualquer um dos documentos mencionados.

Por meio do Ofício nº 0001/2018, de 02 de janeiro de 2018, o Centro de Formação Tecnológico – ESATER apresentou a seguinte providências:

*“Cumprindo a portaria nº 817 art. 22, inciso IX, já foram publicados no portal eletrônico do Esater, projetos pedagógicos, plano de curso, regimentos, normas internas e demais documentos. Informamos que estes documentos ficam à disposição da comunidade científica, discentes, acadêmica, docentes e a quem interessar, na secretaria da escola, na biblioteca, na coordenação pedagógica, além de estar publicado no Conselho Estadual de Educação da Bahia.”*

Em consulta ao *site* da ESATER, em 08 de janeiro de 2017, verificou-se a divulgação dos documentos requisitados pela Portaria nº 817 do Ministério da Educação, de 13 de agosto de 2015, e, desse modo, a adoção de providências pela instituição de ensino.

#### **2.1.5. Falta de paridade entre os valores cobrados por alunos bolsistas financiados pelo Pronatec e demais alunos para os mesmos cursos técnicos.**

##### **Fato**

A Portaria nº 817 do Ministério da Educação, de 13 de agosto de 2015, dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Quanto ao pagamento das mensalidades para instituições privadas, o artigo 93 dessa norma assim dispõe:

*”O valor da mensalidade abará todos os encargos educacionais cobrados aos estudantes não bolsistas e considerará todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecido pela instituição, inclusive aqueles concedidos em virtude de*

*pagamento pontual, sendo vedada a cobrança de quaisquer taxas relativas à prestação do serviço aos estudantes. ”*

Infere-se, com fundamento na aludida norma, que os valores custeados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para estudantes bolsistas do Pronatec deveriam ser similares aos valores cobrados dos alunos particulares, ou seja, não bolsistas. Para alunos do Pronatec, já se encontram também inclusos nesses valores os custos com materiais didáticos, materiais escolares gerais e específicos e uniformes, consoante previsto no § 3º, do artigo 7º da Portaria nº 817.

Em que pese a previsão de se buscar uma equivalência entre valores, até mesmo com o propósito de se privilegiar o Princípio da Economicidade e o da Isonomia, os valores despendidos pelo FNDE com os bolsistas (Pronatec) foram maiores do que os cobrados pela ESATER dos não bolsistas, conforme os quadros a seguir:

***Quadro: Valores cobrados pela ESATER por Bolsista Pronatec***

Cursos	Tipo de aluno	Valor da mensalidade 2014	Valor da mensalidade 2015
Enfermagem	Bolsista/Pronatec	R\$ 508,24	R\$ 508,24
Radiologia	Bolsista/Pronatec	R\$ 494,12	R\$ 494,12
Nutrição	Bolsista/Pronatec	R\$ 465,88	R\$ 465,88
Óptica	Bolsista/Pronatec	R\$ 423,53	R\$ 423,53

Fonte: Ofício Nº 083/2017

***Quadro: Valores cobrados pela ESATER por aluno não bolsista (particular)***

Cursos	Tipo de aluno	Valor da mensalidade 2014	Valor da mensalidade 2015
Enfermagem	Não bolsista	R\$ 365,00	R\$ 380,00
Radiologia	Não bolsista	R\$ 385,00	R\$ 400,00
Nutrição	Não bolsista	R\$ 315,00	R\$ 330,00
Óptica	Não bolsista	R\$ 315,00	R\$ 330,00

Fonte: Ofício Nº 083/2017

Considerando que os referidos cursos iniciaram em agosto de 2014 e findaram em dezembro de 2015, totalizando, portanto, dezessete mensalidades, cada aluno do Pronatec, a depender do curso, teve um custo de:

- a) Enfermagem R\$ R\$ 8.640,08;
- b) Radiologia R\$ 8.400,04;
- c) Nutrição R\$ 7.919,96;
- d) Óptica R\$ 7.200,01.

Já os alunos não bolsistas tiveram que desembolsar, para frequentar o mesmo curso e com a mesma carga horária dos alunos bolsistas, os valores de:

- a) Enfermagem R\$ R\$ 6.385,00;
- b) Radiologia R\$ 6.725,00;

c) Nutrição R\$ 5.535,00;

d) Óptica R\$ 5.535,00.

Comparando os valores totais das mensalidades dos alunos bolsistas com os não bolsistas, verifica-se uma diferença, por curso, de aproximadamente: 35% para o curso de enfermagem; 24% para o curso de radiologia; 43% para o curso de nutrição; e 30% para o curso de óptica.

Quanto à diferença de mensalidade, foi apresentada a justificativa por meio do Ofício nº 083/2017, de 30 de setembro de 2017, nos seguintes termos:

***“Temos a informar que os estudantes matriculados nesta instituição com investimentos próprios assumem os custos individuais durante todo o processo de sua formação, extra mensalidade, a exemplo, de uniforme, insumos de estágios, taxas de rematrículas, dependências, 2ª chamadas e recuperações por disciplinas, além de outros custos que por ventura venham a necessitar, em virtude da melhor qualificação da sua formação.***

*Quanto aos estudantes oriundos da bolsa PRONATEC, lhes foram fornecidos todos esses recursos referidos inclusos no valor pago pelo FNDE. ” (Original sem grifo)*

***Quadro: Descrição dos recursos investido pelo estudante particular***

<b><i>CURSO</i></b>	<b><i>DESCRIÇÃO</i></b>	<b><i>VALOR</i></b>	<b><i>CURSO</i></b>	<b><i>DESCRIÇÃO</i></b>	<b><i>VALOR</i></b>
<b><i>Enfermagem</i></b>	<i>Camisa</i>	<i>35,00</i>	<b><i>Nutrição</i></b>	<i>Camisa</i>	<i>35,00</i>
	<i>Material Didático Inicial (apostilas, xerox, módulos, insumos das aulas práticas)</i>	<i>120,00</i>		<i>Material Didático Inicial (apostilas, xerox, módulos, insumos das aulas práticas)</i>	<i>120,00</i>
	<i>Rematricula</i>	<i>105,00</i>		<i>Rematricula</i>	<i>70,00</i>
	<i>Insumos de estágios nas unidades (seringas, gorros, máscaras, propé, copos descartáveis, papel toalha, luvas, etc)</i>	<i>2.400,00</i>		<i>Insumos de estágios nas unidades (gorros, máscaras, propé, copos descartáveis, papel toalha, luvas, material específico da área, etc)</i>	<i>2.160,00</i>
	<i>2ª chamada por disciplina</i>	<i>10%do valor da mensalidade e por disciplina</i>		<i>2ª chamada por disciplina</i>	<i>10% valor da mensalidade e por disciplina</i>
	<i>Recuperação por disciplina</i>	<i>40% valor da mensalidade</i>		<i>Recuperação por disciplina</i>	<i>40% valor da mensalidade</i>



		<i>e por disciplina</i>			<i>e por disciplina</i>
	<i>Dependência por disciplina</i>	70,00		<i>Dependência por disciplina</i>	70,00
<i>Radiologia</i>	<i>Camisa</i>	35,00	<i>Óptica</i>	<i>Camisa</i>	35,00
	<i>Material Didático Inicial (apostilas, xerox, módulos, insumos das aulas práticas)</i>	120,00		<i>Material Didático Inicial (apostilas, xerox, módulos, insumos das aulas práticas)</i>	120,00
	<i>Rematricula</i>	105,00		<i>Rematricula</i>	70,00
	<i>Insumos de estágios nas unidades (filmes, películas, gorros, máscaras, copos descartáveis, papel toalha, luvas, etc, material específico para proteção individual)</i>	3.699,20		<i>Insumos de estágios nas unidades (materiais específicos da área, gorros, máscaras, propé, copos descartáveis, papel toalha, luvas, etc, material específico para proteção individual)</i>	2.400,00
	<i>2ª chamada por disciplina</i>	10% valor da mensalidade e por disciplina		<i>2ª chamada por disciplina</i>	10% valor da mensalidade e por disciplina
	<i>Recuperação por disciplina</i>	40% valor da mensalidade e por disciplina		<i>Recuperação por disciplina</i>	40% valor da mensalidade e por disciplina
	<i>Dependência por disciplina</i>	70,00		<i>Dependência por disciplina</i>	70,00

**Fonte:** Ofício nº 083/2017, de 30 de outubro de 2017.

Em que pese a justificativa apresentada, nela não há evidências consistentes que comprovem as quantidades de itens utilizados por aluno para se calcular custos tão elevados para itens, em sua maioria descartáveis, cujos valores unitários de mercado são relativamente baixos:

- a) *Enfermagem: seringas, gorros, máscaras, propé, copos descartáveis, papel toalha e luvas. Totalizando R\$ 2.400,00;*
- b) *Radiologia\*: filmes, películas, gorros, máscaras, copos descartáveis, papel toalha e luvas. Totalizando R\$ 3.699,20;*

c) *Nutrição: gorros, máscaras, propé, copos descartáveis, papel toalha e luvas. Totalizando R\$ 2.160,00;*

d) *Óptica\*: gorros, máscaras, propé, copos descartáveis, papel toalha e luvas. Totalizando R\$ 2.400,*

*\* material específico para proteção individual também citado na manifestação.*

No mesmo sentido, o artigo 30 da Portaria Nº 817/2015 mencionada veda a cobrança do estágio curricular, conforme se depreende da transcrição do texto do referido artigo:

***“Art.30 - O estágio curricular previsto no projeto pedagógico do curso deverá ser disponibilizado pela instituição de ensino sem cobrança de valor adicional para os estudantes.***

***§ 1º O estágio curricular, conforme diretrizes estabelecidas no projeto pedagógico do curso, desenvolvido no ambiente de trabalho, deverá ter acompanhamento efetivo pelo professor orientador da instituição ofertante e por supervisor da parte concedente, observando o estabelecido pela Lei no 11.788, de 25 de setembro de 2008.” (Original sem grifo)***

Diferentemente do justificado, não devem ser inclusos no valor pago pelo FNDE despesas com “2ª chamada por disciplina”, “Recuperação por disciplina” e “ Dependência por disciplina”, tendo em vista que a instituição ofertante do curso do Pronatec está obrigada, gratuitamente e por uma única vez, a prover as condições necessárias para que o estudante conclua o componente curricular, não sendo cabível repasse adicional de recursos em função de estudantes que reprovaram etapa ou módulo. Cita-se art. 31, §§ 2º e 3º da Portaria Nº 817/2015:

***“Art. 31. As turmas desenvolvidas por intermédio da Bolsa-Formação deverão ser compostas apenas por estudantes do mesmo curso, da mesma forma de oferta e modalidade de educação profissional e tecnológica.***

***§ 1º Excepcionalmente, estudantes de cursos técnicos reprovados em componente curricular, etapa ou módulo poderão ser inseridos em turmas de diferentes cursos ou forma de oferta, desde que respeitada a equivalência curricular.***

***§ 2º A instituição fica obrigada a prover, gratuitamente e por uma única vez, as condições para que o estudante conclua o componente curricular, etapa ou módulo no qual foi reprovado, por meio de turma ofertada pela Bolsa-Formação ou por turma regular da instituição, sendo garantido o custeio pela Bolsa-Formação da continuidade nos demais componentes curriculares, etapas ou módulos do curso, respeitada a carga-horária inicialmente pactuada.***

***§ 3º Os estudantes matriculados em componente curricular, etapa ou módulo de curso técnico por força de reprovação não ensejarão repasse adicional de recursos.” (Original sem grifo)***

Diante de todo o exposto, constata-se a falta de paridade entre os valores cobrados dos alunos não bolsistas e bolsistas financiados pelo Pronatec, considerando valores de cursos com divergência entre 24% e 43% a mais para alunos do programa federal.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 0001/2018, de 02 de janeiro de 2018, o Centro de Formação Tecnológico – ESATER apresentou a seguinte manifestação:

“A Portaria nº 817 do Ministério da Educação, de 13 de agosto de 2015, dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Quanto ao pagamento das mensalidades para instituições privadas, o artigo 93 dessa norma assim dispõe:

“O valor da mensalidade abarcará todos os encargos educacionais cobrados aos estudantes não bolsistas e considerará todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecido pela instituição, inclusive aqueles concedidos em virtude de pagamento pontual, sendo vedada a cobrança de quaisquer taxas relativas à prestação do serviço aos estudantes.”

Justificativa:

- Essa portaria também prevê no art.2º parágrafo II – formar profissionais para atender as demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do país. Para tanto, o Esater procurou desenvolver nos estudantes a consciência crítica, científica, humana e tecnológica através de oferta de cursos com máxima qualidade teórica, científica e prática, aplicando adequadamente os recursos oriundos da bolsa Pronatec ao passo em que; os estudantes não bolsistas com investimentos próprios utilizam os mesmos mecanismos de educação responsabilizando-se por todos os custos aditivos para sua formação. A exemplo de:

Material de estágio, insumos, jalecos, módulos e apostilas, material de aulas práticas, dentre outros.

A propósito, os valores cobrados pelo Esater ao programa do Pronatec foram aplicados adequadamente nos processos de formação para os bolsistas, o que consideramos justo, frente a planilha de custos da nossa instituição. Pontuamos ainda que os egressos dos nossos cursos já estão atuando no mundo do trabalho, com sucesso e aprovação em concursos públicos.”

## **Análise do Controle Interno**

Em suas manifestações, a ESATER ponderou principalmente que estudantes não bolsistas com investimentos próprios se responsabilizam por todos os custos aditivos para sua formação, a exemplo de material de estágio, insumos, jalecos, módulos e apostilas, material de aulas práticas, dentre outros. E que os valores referentes a alunos do Pronatec foram aplicados adequadamente e em consonância com a planilha de custos da instituição.

Todavia, reiteramos que não há evidências para fundamentar o cálculo de despesas com “Insumos de estágios nas unidades”, em sua maioria descartáveis e de baixo valor, que

justifique atribuir despesas no montante de R\$ 2.400,00 e R\$ 2.160,00 para as mensalidades de cursos técnicos de Enfermagem e Nutrição, respectivamente.

Apesar de também ter sido declarado genericamente “material específico para proteção individual” no cálculo do montante de R\$ 3.699,20 para despesas de insumos de estágio do curso de Radiologia, registra-se que os equipamentos de proteção individual – EPI aplicáveis são reutilizáveis, ou seja, geralmente de uso coletivo e com vida útil superior a 1 ano: aventais de chumbo; protetores de tireoide; óculos plumbíferos, protetor de gônadas.

Sobre a vida útil desses equipamentos, cita-se dispositivo da Portaria SVS/MS nº 453, de 1 de junho de 1998, que aprovou o Regulamento Técnico que estabelece as diretrizes básicas de proteção radiológica em radiodiagnóstico médico e odontológico, e dispõe sobre o uso dos raios-x diagnósticos em todo território nacional e dá outras providências.

#### **“CONTROLE DE QUALIDADE**

*4.44 Todo equipamento de raios-x diagnósticos deve ser mantido em condições adequadas de funcionamento e submetido regularmente a verificações de desempenho. Atenção particular deve ser dada aos equipamentos antigos. Qualquer deterioração na qualidade das radiografias deve ser imediatamente investigada e o problema corrigido.*

*4.45 O controle de qualidade previsto no programa de garantia de qualidade, deve incluir o seguinte conjunto mínimo de testes de constância, com a seguinte frequência mínima:*

*[...]*

*b) Testes anuais:*

*[...]*

*(x) integridade dos acessórios e vestimentas de proteção individual;” (Original sem grifo)*

Outrossim, reitera-se que despesas com “2ª chamada por disciplina”, “Recuperação por disciplina” e “Dependência por disciplina” não devem ser incluídas no valor pago pelo FNDE, pois a ESATER está obrigada, gratuitamente e por uma única vez, a prover as condições necessárias para que o estudante conclua o componente curricular.

Pelo exposto, aprecia-se que as manifestações apresentadas pela ESATER não elidiram a constatação de falta de paridade entre os valores cobrados por alunos bolsistas financiados pelo Pronatec e demais alunos, para os mesmos cursos técnicos.

#### **2.1.6. Divergência entre registros de frequência de alunos em diários de classe e no Sistec, , incorrendo em pagamentos de mensalidades em valores a mais pelo FNDE.**

##### **Fato**

Com o fim de verificar se o registro de frequência em sala de aula corresponde às informações registradas no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica -

Sistec, foi selecionada amostra não probabilística de oitenta alunos, sendo vinte estudantes-bolsistas para cada um dos cursos técnicos: “Enfermagem”, “Nutrição e Dietética”, “Óptica” e “Radiologia”, ministrados de agosto de 2014 a dezembro de 2015. Para a amostra dos vinte alunos de cada curso, selecionaram-se dez **concluintes** e os outros dez que **abandonaram** o respectivo curso.

### ***I – Alunos concluintes***

Para os alunos concluintes, as análises realizadas tiveram o objetivo específico de apurar se os beneficiários informados no Sistec efetivamente frequentaram o respectivo curso na instituição de ensino, bem como se obtiveram êxito escolar por terem concluído o referido curso.

Como resultado, verificou-se que os beneficiários concluintes da amostra frequentaram o respectivo curso considerando a existência de:

- nas pastas dos alunos, termos de compromisso e comprovantes de matrícula assinados pelos alunos; e comprovantes de escolaridade apresentados por ocasião da matrícula;
- frequência ao curso, conforme registros de classe dos meses de agosto/2014 (início das aulas), abril/2015 e dezembro/2015 (mês de término das aulas);
- certificados de conclusão do curso, com exceção de 10 alunos da amostra sem certificados em suas respectivas pastas. Segundo a ESATER, esses alunos não receberam os certificados porque não fizeram o estágio obrigatório.

Ressalta-se que essa equipe de fiscalização realizou entrevistas com alunos para verificar a efetiva realização de estágio, não sendo detectadas fragilidades. (Vide registro 2.1.3 deste Relatório).

Considerando o escopo dos trabalhos de fiscalização, avaliou-se que quantitativo de beneficiários informado ao MEC pela instituição para fins de recebimento da Bolsa-Formação corresponde ao total de alunos efetivamente em curso.

### ***II – Alunos que abandonaram os cursos***

Para os alunos que abandonaram os cursos, as análises realizadas tiveram o objetivo específico de apurar o período efetivamente cursado, antes do abandono e, assim, avaliar a compatibilidade com os valores totais pagos pelo FNDE. Para tanto, foram verificados os meses de agosto, setembro e novembro de 2014.

Como resultado das análises, verificaram-se divergências entre o valor das mensalidades referentes ao período cursado e os valores totais pagos pelo FNDE, no montante de R\$ 7.332,98 considerando a amostra não probabilística selecionada.

***Tabela: Divergência entre valor das mensalidades referentes ao período cursado e os valores totais pagos pelo FNDE.***

N	CÓDIGO MATRÍCULA	CURSO	VALOR DA MENSALIDADE	MESES EFETIVAMENTE CURSADOS	VALORES PAGOS PELO FNDE	VALORES PAGOS A MAIS
1	910781	Enfermagem	508,24	01	1.016,48	508,24
2	962795	Óptica	423,53	01	847,06	423,53
3	861824	Nutrição	465,88	02	1.397,64	465,88
4	946532	Nutrição	465,88	01	931,76	465,88
5	860193	Radiologia	494,12	00	1.482,36	1.482,36
6	923261	Enfermagem	508,24	01	3.557,68	3.069,44
7	912741	Radiologia	494,12	07	3.952,96	494,12
8	973127	Óptica	423,53	02	1.270,59	423,53
<b>VALORES PAGOS A MAIS PELO FNDE (AMOSTRA)</b>						<b>7.332,98</b>

Observações\*:

1- A aluna cursou apenas o mês de agosto de 2014, pois, com base nas faltas registradas nos diários de classe, somente no mês de setembro foram registradas 26 faltas, o que evidencia que essa aluna abandonou o curso em setembro de 2014.

2 - O aluno cursou apenas o mês de agosto de 2014, pois, com base nas faltas registradas nos diários de classe, somente no mês de setembro foram registradas 58 faltas, o que evidencia que esse aluno abandonou o curso em setembro de 2014.

3- A aluna cursou os meses de agosto e setembro de 2014, pois, com base nas faltas registradas nos diários de classe, somente no mês de outubro foram registradas 76 faltas, o que evidencia que essa aluna abandonou o curso em outubro de 2014.

4- A aluna cursou apenas o mês de agosto de 2014, pois, com base nas faltas registradas nos diários de classe, somente no mês de setembro foram registradas 52 faltas, o que evidencia que essa aluna abandonou o curso em setembro de 2014.

5- A aluna, tendo em vista que seu nome não se encontra registrado nos diários de classe, não chegou a cursar o curso de radiologia.

6- A aluna cursou apenas o mês de agosto de 2014, pois, com base nas faltas registradas nos diários de classe, somente no mês de setembro de 2014 foram registradas 48 faltas, o que evidencia que essa aluna abandonou o curso em setembro de 2014.

7- A aluna cursou apenas os sete primeiros meses, haja vista o diário de classe do mês de fevereiro de 2015 ter registrado 48 faltas.

8- A aluna cursou apenas os meses de agosto e setembro de 2014, pois, com base nas faltas registradas nos diários de classe, somente no mês de outubro de 2014 foram registradas 56 faltas, o que evidencia que essa aluna abandonou o curso em outubro de 2014.

## Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0001/2018, de 02 de janeiro de 2018, o Centro de Formação Tecnológico – ESATER apresentou a seguinte manifestação:

“[...] A nossa instituição cumpre e faz cumprir os pressupostos básicos da integridade, da ética, da oportunidade educacional para os alunos favorecidos, do incentivo a escolaridade, da potencialização de oportunidade para os estudantes trabalhadores, em especial os que trabalham no comércio, dando a estes, a possibilidade de reposição e complementação do conhecimento, muitas vezes em outras classes para não perder a bolsa formação profissional.

[...]

Quanto aos valores cobrados dos alunos que interromperam os seus cursos foram cobrados do Pronatec até a data que os mesmos frequentaram as aulas, conforme diário de classe e esclarecido ao auditor que nos visitou em loco, além de ofício enviado com esses esclarecimentos (alunos cancelados e períodos cursados) no ofício 0071/2017. [...]”

## Análise do Controle Interno

O Ofício nº 0071/2017, de 12 de setembro de 2017, citado nas manifestações da ESATER traz as seguintes informações quanto ao período cursado por alunos da amostra “II - Alunos que abandonaram os cursos”

### *CURSO TÉCNICO EM ENFERMAGEM*

<i>CÓDIGO DA MATRÍCULA*</i>	<i>SITUAÇÃO</i>	<i>PERÍODO CURSADO</i>
910781	CANCELADO	08 A 09/2014
923261	CANCELADO	08/2014 A 03/2015

### *ALUNOS: CURSO TÉCNICO EM NUTRIÇÃO E DIETÉTICA*

<i>CÓDIGO DA MATRÍCULA*</i>	<i>SITUAÇÃO</i>	<i>PERÍODO CURSADO</i>
861824	CANCELADO	08 A 10/2014
946532	CANCELADO	08 A 09 / 2014

### *ALUNOS: CURSO TÉCNICO EM RADIOLOGIA E BIO IMAGEM*

<i>CÓDIGO DA MATRÍCULA*</i>	<i>SITUAÇÃO</i>	<i>PERÍODO CURSADO</i>
860193	CANCELADO	08 A 10/2014
912741	CANCELADO	08/2014 A 03/2015

### *ALUNOS: CURSO TÉCNICO EM ÓPTICA*

<i>CÓDIGO DA MATRÍCULA*</i>	<i>SITUAÇÃO</i>	<i>PERÍODO CURSADO</i>
973127	CANCELADO	08 A 10/2014

*\*Nome do aluno substituído para fins de publicação deste Relatório de Fiscalização.*

As informações disponibilizadas pela unidade, contudo, divergem das coletadas pela equipe de fiscalização a partir da análise documental de registros mensais da frequência, conforme já consignado detalhadamente no campo fato.

## 2.2 Parte 2

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

## 3. Conclusão

Como resultado das análises sobre a gestão de recursos federais destinados ao Bolsa-Formação Estudante do Pronatec pelo Centro de Formação Tecnológico – ESATER, localizado no município de Feira de Santana/BA, constataram-se:

- Falta de paridade entre os valores cobrados por alunos bolsistas financiados pelo Pronatec e demais alunos para os mesmos cursos técnicos; e
- Divergência entre registros de frequência de alunos em diários de classe e no Sistec.



**Ordem de Serviço:** 201701879

**Município/UF:** Feira de Santana/BA

**Órgão:** MINISTERIO DA EDUCACAO

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA

**Montante de Recursos Financeiros:** Não se aplica.

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 05 a 09 de junho de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb no município de Jequié/BA.

A fiscalização teve por escopo a verificação de acúmulos de cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### 2.2 Parte 2

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

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

#### 2.2.1. Acumulação ilícita de três ou mais cargos públicos por professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

##### Fato

A Constituição Federal, em seu art. 37, estabelece como regra a impossibilidade de acumulação remunerada de cargos públicos (XVI), extensiva a empregos e funções em

autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público (XVII).

No entanto, a própria CF/88 apresenta três exceções, desde que atendido o requisito da compatibilidade de horários, sendo elas:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Nessa mesma linha, o artigo 177 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, Lei Estadual nº 6.677/1994, acompanha essa orientação elencando de forma exaustiva as possibilidades de acúmulo de dois cargos públicos e, de forma tácita, veda a possibilidade de acúmulo de três ou mais cargos públicos, independentemente de qualquer natureza técnica.

Como se observa, em todos os casos em que a acumulação foi permitida, estabeleceu-se o limite máximo de dois vínculos por agente público. No caso do presente trabalho de fiscalização, interessam apenas as previsões contidas nas alíneas “a” e “b”.

Com base nessas premissas, esta Controladoria Geral da União-CGU promoveu pesquisa de dados e cruzamento de informações envolvendo os professores ativos custeados ou não com recursos do FUNDEB 60% informados pela Secretaria Municipal de Educação de Feira de Santana-BA e os dados registrados na Relação Anual de Informações Anuais-RAIS do Ministério do Trabalho (período-base 2016), contemplando a identificação de vínculos existentes na Administração Pública e privada.

Nesse levantamento foram constatados cinco possíveis casos de acumulação ilícita de três cargos públicos, efetivos e temporários, relacionados a seguir, os quais demandam a necessidade de esclarecimentos desses servidores junto à Secretaria Municipal de Educação.

**1) Professor: E. de O. S.**

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13.071.253/0001-06	MUNICIPIO DE PRESIDENTE TANCREDO NEVES	01/08/2001	36	Copeiro
14.060.602/0001-49	MUNICIPIO DE SAO GONCALO DOS CAMPOS	18/05/2015	44	Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio
14.222.574/0001-19	MUNICIPIO DE CONCEICAO DO JACUIPE	19/02/2016	20	Professor de nível superior do ensino fundamental

**2) Professor: I. da S. R.**

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13.828.496/0001-38	MUNICIPIO DE GOVERNADOR MANGABEIRA	05/06/2006	40	Faxineiro
13.937.065/0001-00	SECRETARIA DA EDUCACAO-SEC	01/06/2016	30	Intérprete
14.043.574/0001-51	MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA	06/06/2016	20	Professor de alunos com deficiência auditiva e surdos

**3) Professor: A. de S. R.**

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
14.060.602/0001-49	MUNICIPIO DE SAO GONCALO DOS CAMPOS	04/05/2015	44	Professor de disciplinas pedagógicas no ensino médio
14.043.574/0001-51	MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA	NI	NI	Professor temporário
14.042.667/0001-61	MUNICIPIO DE SANTO ESTEVÃO	NI	NI	Professor 40h
14.488.415/0001-60	CAMARA MUNICIPAL DE FEIRA DE SANTANA	02/01/2015	40	Assistente administrativo

NI = Não identificada.

**4) Professor: J. P. de A.**

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
13.626.908/0001-57	MUNICIPIO DE SANTA BARBARA	29/12/2008	44	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental
14.043.574/0001-51	MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA	NI	NI	Professor temporário
13.927.801/0006-53	MUNICIPIO DE SALVADOR	17/02/2016	40	Professor da educação de jovens e adultos do ensino fundamental

NI = Não identificada.

**5) Professor: W. S. C. L.**

CNPJ	Vínculos	Admissão	Carga Horária	Ocupação
14.043.574/0001-51	MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA	NI	NI	Professor temporário
13.927.801/0017-06	MUNICIPIO DE SALVADOR	19/10/2015	44	Pedagogo
14.045.546/0001-73	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA	01/04/2013	30	Assistente administrativo

NI = Não identificada.

Os nomes relacionados tratam-se de servidores que possivelmente acumulam três cargos na Administração Pública, efetivos ou temporários, situação expressamente vedada pela Constituição Federal e reforçada pelo Acórdão TCU nº 1.042/2014 – Plenário, que, inclusive, listou diversas decisões do STF, a exemplo do RE nº 381.204/RS.

É importante considerar ainda dois aspectos. A vedação ao exercício de três cargos públicos independe da avaliação de compatibilidade de horários e para verificação da licitude da acumulação não há qualquer distinção no vínculo funcional do servidor ocupante de cargo público efetivo ou contratado temporariamente, inexistindo ressalva constitucional nesse sentido, conforme Acórdão TCU nº 549/2004 – Plenário.

Apesar disso, é oportuno reforçar que a acumulação excessiva de cargos remete a uma jornada exaustiva de trabalho semanal que é agravada, em alguns casos, pelo exercício das atividades

em cidades distintas, demandando necessidade de deslocamento intermunicipal e disponibilidade maior de tempo.

Ao contrário disso, obviamente que essas acumulações, além do desrespeito à Constituição, representam burla ao erário público, na medida em que são fisicamente impossíveis de serem efetivamente cumpridas pelos servidores envolvidos, resultando em ineficiência e cumprimento insatisfatório de suas atribuições, no mínimo, em algum (ns) dos cargos acumulados.

Porém, aqui não há que se falar em boa-fé, haja vista que a constituição federal é expressa ao vedar qualquer possibilidade de exercício de três ou mais cargos públicos de forma simultânea.

Nessa avaliação é importante ter em vista que a permissão legal sobre a quantidade de cargos públicos acumulados preconizada pela Constituição Federal não abre margem para discussão, sendo taxativa em dois vínculos e objetiva quanto à natureza dos cargos ocupados. A discussão é franqueada apenas quanto à possibilidade de compatibilização de cargas horárias entre os dois vínculos acumulados.

Como premissa, a Administração Pública deve se conduzir no sentido de atendimento dos princípios da moralidade, da legalidade e da eficiência, prezando pela obediência irrestrita aos preceitos legais e evitando a inércia administrativa, assumindo responsabilidade e adotando providências para apuração de irregularidades cometidas.

A respeito dos casos identificados, a Prefeitura de Feira de Santana-BA se manifestou à CGU por meio do Ofício nº 152/2017 Control, de 05 de janeiro de 2018, anexando como resposta o Ofício SEDUC.GAB nº 03/2018, da mesma data, informando que:

*“A Secretaria Municipal de Educação [...] já vem realizando investigações relativas as denúncias de acúmulo ilegal de cargo público por servidores lotados na Secretaria Municipal de Educação, conforme pode ser observado através da Portaria anexa nº 27/2017, publicada em 05/12/2017, no diário oficial do município, edição nº 628, que instaurou processo administrativo para investigar denúncia do Tribunal de Contas dos Municípios. Nesse sentido, esclarece ainda que foi publicado em 28/12/2017 no diário oficial do município, edição 646, a portaria nº 28/2017, instaurando Processo Administrativo específico para investigar a denúncia disposta na Ordem de Serviço nº 201701879, e após finalizadas as investigações, garantido o contraditório e ampla defesa, serão encaminhadas a V. S<sup>a</sup> cópia dos autos e sanções (demissão), quando for o caso.”*

A resposta da Prefeitura atende ao objetivo do trabalho, na medida em que a intenção da fiscalização foi alertar a Secretaria Municipal de Educação acerca das ocorrências, para que adotasse providências para a verificação dos casos apontados e comunicasse à CGU uma posição conclusiva sobre situação.

Na hipótese de escolha pela continuidade do vínculo com a Secretaria Municipal de Educação de Feira de Santana/BA, o profissional deve apresentar documento formal de exoneração/demissão do(s) outro(s) vínculo(s) exercido(s) ilicitamente, bem como comprovação da compatibilidade de horário da nova jornada de trabalho acumulada.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, verificou-se a existência de cinco professores da Prefeitura de Feira de Santana acumulando ilicitamente três cargos públicos, sendo que o gestor vem adotando as providências cabíveis para sanar o fato apontado.

**Ordem de Serviço:** 201701925

**Município/UF:** Feira de Santana/BA

**Órgão:** MINISTERIO DAS CIDADES

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 789380

**Unidade Examinada:** FEIRA DE SANTANA PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 6.396.970,60

## 1. Introdução

A ação de controle avaliou a aplicação dos recursos transferidos mediante o Contrato de Repasse nº. 1007577-60/2013, celebrado pelo Município de Feira de Santana/BA com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal. Tal instrumento teve como objeto a implantação de pavimentação da Av. Ayrton Senna, com obras de microdrenagem e passeios públicos, aplicando-se, após aditamentos ao contrato, um montante de R\$ 6.396.970,60.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11/09/2017 a 15/09/2017 sobre a aplicação de recursos federais do Programa 1545120541D737058 – 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, análise documental, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, bem como a realização de entrevistas.

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

**2.1.1. Concepção indevida de projeto inicial que resultou em acréscimos contratuais que importaram 40% do valor originalmente contratado em descumprimento do limite legal de 25%.**

#### Fato

Trata-se da obra de Implantação de pavimentação em vias públicas, obras de micro drenagem e Implantação de passeios públicos na Av. Ayrton Senna, no bairro de Mangabeira em Feira de Santana, fruto do projeto Habitar Brasil, tendo como Concedente o Ministério das Cidades, Conveniente a PMFS - Prefeitura Municipal de Feira de Santana e Interveniente a Caixa

Econômica Federal, referente ao Contrato de Repasse nº 1007577-60, registrado no SICONV mediante o nº 789380/2013, com prazo de início de vigência em 16 de dezembro de 2013 e previsão de término em 31 de dezembro de 2013.

Isto posto, o contrato de repasse foi firmado pelo valor total R\$ 5.422.548,93, dos quais R\$ 4.943.600,00 foram aplicados mediante contrato de repasse e R\$ 478.948,93, (22,72%) originaram-se da contrapartida da PMFS.

Acerca da licitação, foi adotada a modalidade de Concorrência Pública, de nº 047/2013, cujo aviso foi publicado no DOU em 11 de dezembro de 2013 e Ata de julgamento assinada em 21 de fevereiro de 2014.

Nesta linha, 3 (três) empresas participaram do certame: as Empresas Construtora Leblon LTDA, CNPJ – 33998.402/0001-86, a CTA Empreendimentos LTDA, CNPJ – 08.366.615/0001-48, e a MAZZA Engenharia LTDA, CNPJ – 15.692.726/0001-00. Aas duas primeiras foram desclassificadas por descumprirem exigências editalícias, e interpuseram recursos que foram denegados. A última delas, a MAZZA Engenharia LTDA, sagrou-se vencedora apresentando uma proposta de R\$ 5.151.352,23 – BDI 19,11% -, concedendo um desconto de 5% à PMFS (K=0,95).

Outrossim, assinado e publicado contrato com a empresa vencedora MAZZA Engenharia LTDA, em 07/03/2014, a obra teve Ordem de Serviço - OS expedida em 28/02/2014, e 2 (dois) aditivos contratuais celebrados com a entidade interveniente, em 20 de março de 2015 e em 25 de abril de 2016.

Acerca dos aditivos, o 1º deles, ao mudar o valor da contrapartida da PMFS para R\$ 1.453.370.60, majorou o valor do contrato com a empresa vencedora para R\$ 6.396.970,60.

Nesta linha, objetivando fundamentar a referida majoração contratual, a PMFS argumentou que durante a implantação do objeto contratado foram observadas oportunidades de melhorias em relação ao projeto contratado e que tais oportunidades se relacionavam com:

1 – Inicialmente o projeto adotou como solução construtiva uma das pistas com 7,00m de largura e a outra com 9m, dos quais 2m seriam destinados a pista de ciclovia. Após reavaliação decidiu-se por aumentar a largura de ambas as faixas de rolamento para 8m e deslocar a ciclovia para o canteiro central da avenida, alteração esta que possibilitará a implantação de pista dupla de rolamento em ambos os sentidos da via.

2 – Após início das obras, verificou-se que o projeto de drenagem de águas pluviais não contemplava as bacias da Cidade Nova e Parque Ipê, que faziam parte da bacia do Pojuca, atendida pelo projeto e que não foram levadas em consideração na solução adotada. Por conta disso, foi necessária a implantação de galerias celulares de forma que fossem captadas as contribuições oriundas das citadas áreas, sem as quais haveria rompimento do sistema.

3 – Da mesma forma, durante a execução dos serviços, verificou-se entre as estacas 47 e 62, notória diferença de nível entre os bordos externos das pistas de rolamento, de forma que foi necessária a adoção de diferentes níveis de pistas de forma a compatibilizar a solução adotada com a realidade existente para permitir o acesso da comunidade a pista que estava sendo construída.

A mudança da locação da ciclovia a ser construída (inicialmente seria na lateral de uma das pistas de rolamento e, com as modificações propostas, passou a ser localizada no canteiro central da avenida), indica que o projeto contratado não representava a melhor solução construtiva que poderia ter sido adotada pela PMFS, revelando falhas no planejamento da obra pela PMFS, em prejuízo ao art. 6º, XI, da Lei nº. 8.666/93.

Dito isto, ressalta-se que tais mudanças representaram acréscimos e supressões de serviços da ordem de R\$ 2.048.164,28 (40%) e R\$ 768.990,71 (15,03%), respectivamente e, tais mudanças poderiam ter sido evitadas caso houvesse estudos, prévios ao projeto, mais criteriosos, conforme a tabela a seguir, elaborada a partir da análise da documentação disponibilizada:

**Quadro 01 – Total de acréscimos e supressões do 1º aditivo.**

<b>1º Aditivo contratual</b>	
Contrato Inicial	5.117.797,03
Total acrescido de serviços	2.048.164,28
Total suprimido de serviços	(768.990,71)
Novo valor Contratado	6.396.970,60

Da análise do quadro acima, ao aditar o contrato original serviços cujo somatório perfaz R\$ 2.048.164,28 (40,02% do valor original), a Prefeitura Municipal de Feira de Santana - PMFS desrespeitou os limites legalmente estabelecidos para acréscimos contratuais estabelecidos no art. 65, § 1º da Lei 8.666/1993, que é de 25%.

Nesta linha, o percentual de 15,03% de supressão não poderia ter sido considerado numa equação financeira contratual, de acréscimos menos decréscimos (40,02% - 15,03% = 24,99%), como procedeu a PMFS.

Este é o entendimento do TCU, exarado mediante o Acórdão 1.733/2009 – Plenário, que dispõe que os limites de acréscimos e supressões deve ser considerados individualmente, nos seguintes termos:

“Acórdão do TCU 1733/2009 – Plenário - REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR LICITANTE. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO CENTRO REGIONAL DE CIÊNCIAS NUCLEARES EM PERNAMBUCO. CONHECIMENTO. CONTRATAÇÃO COM BASE EM PROJETOS DEFICIENTES. DESFIGURAÇÃO DO OBJETO EM FACE DE ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES DE ITENS EM PERCENTUAIS ACIMA DOS PERMITIDOS EM LEI. DEMAIS IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. ACATAMENTO PARCIAL DE RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. A previsão normativa que autoriza à Administração exigir do contratado acréscimos e supressões até os limites estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 não lhe legitima agir contrariamente aos princípios que regem a licitação pública, essencialmente o que busca preservar a execução contratual de acordo com as características da proposta vencedora do certame, sob pena de se ferir o princípio constitucional da isonomia; referido comando legal teve como finalidade única viabilizar correções quantitativas do objeto licitado, conferindo certa flexibilidade ao contrato, mormente em função de eventuais erros advindos dos levantamentos de quantitativos do projeto básico. 2. **Os limites mencionados nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 devem ser verificados, separadamente, tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais**



**alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato. ”(original sem negrito)**

Do exposto, restou claro que acréscimos de serviços no montante de 40,02% do valor contratado, não encontra respaldo legal, sendo que tal fato contribuiu para a ocorrência de superfaturamento por quebra do equilíbrio econômico-financeiro, conforme detalhado em constatação específica neste relatório.

**Manifestação da Unidade Examinada**

Através do Ofício CI nº 151/2017 Control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana se pronunciou consoante texto abaixo transcrito:

“O auditor apresentou nas suas considerações, entre outras o Quadro 01 no qual apresenta um balanço onde se observa os impactos dos acréscimos e supressões no contrato original. Observa-se, que em uma análise individual promoveu-se de acréscimos 40,02 % e de supressões 15,03% tomando-se como base o valor original do contrato. No entanto, o valor final de pagamentos ao contratado resultou em um percentual de 24,99%.

Como fundamentação de suas considerações, o auditor apresenta uma jurisprudência de Acórdão TCU 1733/2009-Plenário, na qual, ao julgar um caso especial de um contrato em Pernambuco, a Egrégia Corte União concluiu, para o caso em julgado, "que os limites dos Parágrafos 1º e 2º do art. 65 da lei 8.666/93 devem ser verificados separadamente, tanto nos acréscimos, como nas supressões e não pelo cômputo final .... "

Concluiu que os acréscimos de 40,02% não encontra fundamentação legal e contribuiu para um superfaturamento por quebra de equilíbrio econômico-financeiro...

Resta-nos esclarecer alguns detalhes dos procedimentos de aditivos ao contrato em apreço.

Os aditivos foram propostos pelo Município de modo a melhor atender aos aspectos técnicos e funcionais da obra sempre na perspectiva de melhorias para a cidade e sua população. Sendo uma obra de certa complexidade, não poderia o Município abster-se de adotar as medidas cabíveis para as correções que se fizeram necessárias durante o curso de execução da obra. Ressalte-se, portanto, que os acréscimos e supressões foram propostos na fase de execução e não na fase primordial do contrato. As correções foram uma necessidade que surgiu no momento em que a obra se desenvolvia. Ressalte-se que o projeto básico/detalhamento foi desenvolvido por empresa de engenharia especialmente e previamente contratada para esta finalidade.

Como toda grande obra, correções se fizeram necessárias, algumas envolvendo serviços novos não contemplados e outras envolvendo apenas quantitativos. Entra as que envolviam quantitativos, algumas resultaram em supressões. Quando um contrato inicial submete-se a supressões, naturalmente o seu valor original fica proporcionalmente reduzido. Esta redução ocorreria com qualquer empresa que fosse vencedora na licitação, portanto não se depreende do fato perda de isonomia.

Quando o TCU através do acórdão firma o entendimento exposto, visa certamente evitar jogo de planilha ou descaracterização do objeto. No caso em apreço, todas as decisões sejam de acréscimos ou supressões foram acompanhadas pelo rigoroso sistema da Caixa Econômica que ratificou todos os atos e os aprovou, pois todos transparentes e visualizados nas medições ou reuniões conjuntas. Não se apresenta indícios de jogo de planilha, ou evidências de descaracterização do objeto licitado.

Ressaltamos que Parágrafos 1º e 2º do 65 Lei 8.666/93 não fixa procedimentos específicos sobre utilização acréscimos e supressões, não se manifestando o legislador sobre a forma de aplicação das correções quando ocorrer simultaneidade de ambas. Afirmamos isto para corroborar com não houve descumprimento do Município com a legalidade, pois na Lei de Licitações não se explicita.

Com todo respeito que Egrégia Corte Contas da União, fixou entendimento deste fato firmou jurisprudência, embora esta reconhecida nos casos de omissão da Lei, o entendimento não é pacífico para todos os juristas porque muitas dessas decisões são baseadas em julgamentos de casos específicos que acabam por se generalizar, significando que de jurisprudência os casos se diferenciam e devem ser avaliados especificamente.

Não consideramos, portanto, que aplicação do percentual de acréscimos haja se constituído em "superfaturamento por equilíbrio econômico financeiro". No cômputo geral, e aí logicamente considerando o decréscimo do valor original do contrato, o Município pagou à empresa efetivamente por acréscimos ao original, apenas o correspondente a 24,99% , dentro portanto dos limites fixados na Lei de Licitações. Não vemos, portanto, nenhum superfaturamento, mas um faturamento final que apenas considerou a correção positiva de máximo de 25% fixado em Lei. Ratificamos que não houve descumprimento legal, pois haveria o mesmo, caso o pagamento superasse o percentual de 25%. Ressalte-se que é o pagamento que caracteriza o ordenamento da despesa e, portanto, o referencial de qualquer descumprimento. Este é o fato. O balanço acréscimo/decrécimo comentado no achado é procedimento. Por estas razões acima apresentadas pedimos reconsideração.

### **Análise do Controle Interno**

O objetivo do entendimento exarado pelo TCU visa a coibir a realização de licitações de obras sem o adequado planejamento e pautadas em projetos básicos deficientes, e como consequências, mitigar a ocorrência de alterações de contratos com significativa mudança do escopo do objeto licitado.

Conforme afirmou o gestor, como toda grande obra, correções se fazem necessárias, “algumas envolvendo serviços novos não contemplados e outras envolvendo apenas quantitativos”. E esta CGU não está criticando tal fato, mas a concepção equivocada de projeto, naturalmente decorrente de um planejamento e estudos preliminares deficitários realizados pela Prefeitura de Feira de Santana/BA. Desta forma, a necessidade de alteração do projeto não poderia ser considerada um fato superveniente, visto que o projeto já nascera deficitário.

Entende-se que a avaliação do tema realizada pela egrégia corte de contas é a que mais busca preservar os objetivos da Lei Federal nº 8.666/93. Assim, não obstante o dispositivo legal supramencionado realmente ser omissivo com relação à fórmulas matemáticas aplicáveis aos casos em que supressões e acréscimos de serviços em obras públicas devam ou não ser compensados, é necessário preservar ao máximo os elementos estabelecidos na ocasião do instrumento convocatório, no qual se destacam as características do objeto licitado.

Permitir que se faça qualquer tipo de compensação entre acréscimos e supressões, somente se levando em consideração o aspecto percentual dos elementos alterados, é assentir que o objeto inicialmente licitado (e contratado) seja modificado, influenciando nos custos envolvidos, quantitativos necessários para execução da obra e técnica construtiva aplicável, prejudicando concorrentes. Logo, pelo raciocínio adotado pela Prefeitura de Feira de Santana na sua manifestação encaminhada à CGU, uma obra poderia ser inteiramente modificada, desde que preservasse seu valor final. Contudo, no entendimento firmemente usado por essa unidade de

controle, as supressões devem ser analisadas de maneira conjunta com o acréscimo, sem compensação, como forma de preservar o conceito, objetivo e técnicas aplicáveis ao projeto.

O simples fato de ter ocorrido acréscimos superiores aos 25% do valor contratado, em desacordo com o previsto na lei nº.8.666/93, não importa automaticamente na ocorrência de superfaturamento por quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, e isto não foi afirmado na constatação por esta CGU.

Afirmou-se que os acréscimos promovidos contribuíram para a ocorrência do superfaturamento por quebra do equilíbrio econômico-financeiro, e que este foi decorrente da não aplicação do percentual de desconto ofertado pela licitante vencedora sobre os preços dos serviços novos que foram acrescidos ao contrato inicialmente pactuado. Este fato foi tratado e reconhecido pela Prefeitura Municipal de Feira de Santana em constatação específica deste relatório.

### **2.1.2. Inserção de serviços novos no contrato sem aplicação do k de desconto ofertado pela licitante vencedora promove superfaturamento por quebra do equilíbrio econômico-financeiro de R\$ 50.885,44**

#### **Fato**

Conforme já relatado, no primeiro aditamento ao contrato, a PMFS realizou acréscimos de serviços no montante de R\$ 2.048.164,28, dos quais R\$ 1.017.708,85 referiam-se a serviços novos.

De acordo com o que dispõe o art. 14 do Decreto nº. 7.983/2013, “a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária”.

Portanto, como a Contratada concedeu em sua proposta de preços um desconto de 5%, tendo em vista que apresentou um coeficiente “k” de 0,95, tal condição deveria permanecer durante toda a vigência contratual, como forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro pactuado.

Não obstante, isto não ocorreu, já que a PMFS aditou o contrato com a empresa Mazza Engenharia LTDA. incluindo nele serviços novos adotando-se o custo referencial oficial sem a aplicação de qualquer desconto, conforme se evidencia da relação contida no quadro abaixo:.

Item	Discriminação dos serviços do orçamento	Unid	CONTRATO Original			CONTRATO Pós aditivo		
			Qtdes.	Valor unitário	Valor Total	Qtdes.	Valor unitário	Valor Total
1.0	SERVIÇOS PRELIMINARES, GERAIS E							
	TOTAL DO ITEM 1.0							
2.	MOVIMENTOS DE TERRA							
2.1.	Corte / Aterro							
2.1.5.	Limpeza mecaniza do terreno, com utilização de motoniv. Sinapi	m²		0,58	-	44.800,00	0,58	25.984,00
2.1.6.	Embasamento de material granular rachão - reforço subleito SINAPI 73817/002	m³		75,53	-	916,00	75,53	69.185,48
	TOTAL DO ITEM 2.0				-			95.169,48
3	OBRAS DE DRENAGEM DE ÁGUAS PLUVIAIS							
3.1.	Drenagem profunda de água pluvial							
3.1.29.	Fornecimento e transporte de aduela de concreto, Fck 25 Mpa, vibrado, 2,00 x 2,00 m. (dupla)	unid		2.620,42	-	72,00	2.620,42	188.670,24
3.1.30	Fornecimento e transporte de aduela de concreto, Fck 25 Mpa, vibrado, 2,00 x 2,50 m	unid		3.215,97	-	40,00	3.215,97	128.638,80
3.1.31	Carga e descarga mecanizada de entulho sinapi 72898	m3		0,88	-	2.207,41	0,88	1.942,52
3.1.32	Transporte expurgo em caminhão basculante <=5Km	t . km		0,53	-	15.451,86	0,53	8.189,49
3.1.33	Assentamento de aduela de concreto, Fck 25 Mpa, vibrado, 2,00 x 2,00 m. (dupla)	unid		1.146,43	-	72,00	1.146,43	82.542,96
	Assentamento de aduela de concreto, Fck 25 Mpa, vibrado, 2,00 x 2,50 m	unid		1.635,17	-	40,00	1.635,17	65.406,80
	TOTAL DO ITEM 3.0				-			475.390,78
4	PAVIMENTAÇÃO							
4.4	Ciclovia				-			-
4.4.1	Estaca a trado broca D=25 cm c/ concreto 15 MPA + 20 KG Aço / M3 SINAPI 74156/01	m³		41,37	-	400,00	41,37	16.548,00
4.4.2	Muro de Arrimo de Alvenaria de pedra argamassada para contenção de aterro do canteiro central estaca 46 -56 SINAPI 73844/001	m³		349,23	-	1.233,00	349,23	430.600,59
	TOTAL DO ITEM 4.0				-			447.148,59
	TOTAL DO ITEM 6.0							1.017.708,85
GERAL				Desconto não concedido				50.885,44

Isto posto, além de um descumprimento às condições legais e contratuais inicialmente estabelecidas, tal fato representou um prejuízo de **R\$ 50.885,44** aos cofres públicos, caracterizado como superfaturamento por quebra do equilíbrio econômico-financeiro.

## Manifestação da Unidade Examinada

Através do Ofício CI nº 151/2017 Control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana se pronunciou consoante texto abaixo transcrito:

“Os técnicos da SEPLAN ao procederem aos acréscimos que se trataram de serviços novos, utilizaram da tabela SINAP, sendo esta uma exigência da Caixa Econômica Federal que aprovou os valores.

Ressaltamos que a aplicação do K para acréscimos de valor SINAP em acréscimos já é prática corriqueira em 2017. Reconhecemos que na época do aditivo em apreço este procedimento não foi aplicado.

Isto posto, tomamos providência de notificar a empresa Mazza Engenharia Ltda sobre os apontamentos, especialmente sobre o comentário de que " tal fato representou um prejuízo de R\$50.885,44 aos cofres públicos...". e nesta perspectiva, alertamos a empresa sobre a possibilidade de ressarcimento ao erário.

Assim procedido, a empresa acatou a proposta de devolução. O Município providenciou emissão de um DAM com valor atualizado base data da emissão da fatura correspondente ao aditivo, cujos cálculos resultaram do Sistema de Atualização de Débitos do TCU, cujo valor de R\$57.869,71 será recolhido em banco pela empresa cuja comprovação encontra-se no ANEXO I.”

## Análise do Controle Interno

Conforme descrito no texto, a empresa acatou a posposta de devolução, tendo a Prefeitura providenciado a emissão do DAM para realização do pagamento. Foi verificado que o pagamento foi realizado em 08/01/2018.

Não obstante, tal valor deverá ser restituído à União Federal, na forma indicada pela Contratante, conforme preceitua o item 7.6 e seguintes do Contrato de Repasse nº 1007577-60/2013.

### 2.2 Parte 2

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

### 3. Conclusão

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos transferidos pelo Ministério das Cidades Cultura à Prefeitura Municipal de Feira de Santana para execução do objeto fiscalizado:

- a) Concepção indevida de projeto inicial que resultou em acréscimos contratuais que importaram 40% do valor originalmente contratado em descumprimento do limite legal de 25%.; e
- b) Inserção de serviços novos no contrato sem aplicação do k de desconto ofertado pela licitante vencedora promove superfaturamento por quebra do equilíbrio econômico-financeiro de R\$ 50.885,44.

Assim, observou-se que a Prefeitura de Feira de Santana licitou a obra para construção da Av. Ayrton Sena pautada em uma concepção inadequada de projeto básico, que a levou a realizar acréscimos de valores ao contrato em prejuízo aos limites dispostos na lei nº8.666/93, e ao entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União.

Tal fato contribuiu para a ocorrência de superfaturamento por quebra do equilíbrio econômico-financeiro do contrato no valor de R\$ 50.885,44, em razão da inserção de serviços novos no contrato sem aplicação do percentual de desconto ofertado pela licitante vencedora.

Não obstante a empresa contratada ter realizado a devolução do valor apontado neste relatório como prejuízo, atualizado, observou-se que a restituição ocorreu à conta do município de Feira de Santana/BA e não da forma prescrita no Contrato de Repasse.

.

**Ordem de Serviço:** 201701924

**Município/UF:** Feira de Santana/BA

**Órgão:** MINISTERIO DO TURISMO

**Instrumento de Transferência:** Não se Aplica - 799288

**Unidade Examinada:** MUNICIPIO DE FEIRA DE SANTANA

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 4.300.000,00

## **1. Introdução**

A ação de controle visou avaliar a execução dos recursos transferidos mediante o Termo de Compromisso nº. 799288/2013 pelo Ministério do Turismo ao Município de Feira de Santana/BA para a execução de obras de pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação na Avenida de acesso ao aeroporto do município de Feira de Santana. Para tanto, o Ministério do Turismo, a título de apoio a projetos de infraestrutura turística firmou com o município o referido termo de compromisso no valor de R\$ 4.300.000,00 para desenvolver o turismo no município.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11/09/2017 a 15/09/2017 sobre a aplicação de recursos federais do Programa 236952076100V00029 – Turismo/Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística.

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

## **2. Resultados dos Exames**

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

### **2.1 Parte 1**

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

#### **2.1.1. Ausência de documentos de instrução do Termo de Compromisso nº. 799288/2013 que sustentam o Laudo de Análise Técnica de Engenharia de aprovação do projeto.**

##### **Fato**

A Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA firmou, em 31 de dezembro de 2013, o Termo de Compromisso nº. 799288/2013 com o Ministério do Turismo representado pela Caixa Econômica Federal, no valor de R\$ 4.300.000,00. Este Termo teve como objeto obras de

pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação na avenida de acesso ao aeroporto do município de Feira de Santana, com prazo de vigência contratual até 05 de março de 2018, e encontra-se instruído no processo 2648.1013326-29 da CAIXA.

Na análise do Laudo de Análise Técnica de Engenharia emitido pela CAIXA em 30 de julho de 2014 (fls. 129 a 132 do processo), o técnico da CAIXA considerou o investimento viável sob o aspecto de engenharia com a seguinte pendência:

- Declaração de viabilidade das concessionárias de serviços públicos (Coelba e Embasa), conforme observação no item 9.2 do referido laudo.

Apesar disso, não foi encontrado nos autos do processo 2648.1013326-29 a declaração de viabilidade das concessionárias de serviços públicos. Por intermédio da Solicitação de Fiscalização – SF nº. 18/2017 – OBRAS, de 15 de setembro de 2017, solicitou-se à Administração Municipal a apresentação dos referidos documentos, porém, até o fechamento deste relatório os mesmos não foram encaminhados à CGU/BA.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 152/2017/Control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Referente a declaração de viabilidade de fornecimento de energia elétrica pela Coelba, foi dada através da carta 802/CAFS/2017, com validade até 15/06/2017. Já foi solicitado à Coelba a atualização da declaração.

Já referente a declaração de viabilidade de abastecimento de água e/ou esgoto pela Embasa não cabe pois, o empreendimento não tem essa demanda.”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Feira de Santana aquiesceu as informações contidas no texto do fato constatado, no que se refere à declaração da Coelba.

Já no que tange à declaração da Embasa, refutou que a sua exigência fosse fato decisivo para a aprovação na Análise Técnica de Engenharia, todavia, não apresentou fundamentação normativa para a sua alegação.

### **2.1.2. Prefeitura de Feira de Santana não cumpre as exigências da Caixa Econômica Federal e altera Plano de Trabalho inicialmente proposto. E a Caixa não cobra implementações das condicionantes exigidas.**

#### **Fato**

O Ministério do Turismo representado pela Caixa Econômica Federal firmou em 31 de dezembro de 2013 com a Prefeitura Municipal de Feira/BA o Termo de Compromisso nº. 799288/2013, tendo como objeto obras de pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação na Avenida de acesso ao aeroporto do município de Feira de Santana, no valor de R\$ 4.300.000,00 e com prazo de vigência contratual até 05 de março de 2018.

Na análise dos autos do processo 2648.1013326-29 que instrui o Termo de Compromisso nº. 799288/2013, verificou-se que o objeto do referido termo estava dividido em duas etapas, conforme tabela abaixo:

*Tabela: OBJETO DO TERMO DE COMPROMISSO Nº 799288/2013.*

<b>Etapas</b>	<b>Segmento</b>	<b>Estacas</b>	<b>Extensão</b>	<b>Valor Orçado</b>
1ª	Av. Presidente Dutra – Av. Getúlio Vargas*	0 +0,00 a 103+0,00	2,06Km	4.302.847,83
2ª	Av. Getúlio Vargas* – Av Sergio Carneiro	103+0,00 a 182+9,80	1,59Km	3.720.205,00
TOTAL	-	-	3,65Km	8.023.052,83

Fonte: Processo 2648.1013326-29.

\* A Avenida Getúlio Vargas a partir de determinado trecho é identificada como Avenida Noide Cerqueira.

Da justificativa da proposta contida no Plano de Trabalho apresentado pela Administração Municipal ao Ministério do Turismo havia a previsão de execução apenas do trecho descrito na 2ª etapa, conforme se evidencia do excerto abaixo:

“[...]

O referido projeto destina-se à 1ª etapa do projeto de Implantação de Pavimentação em Vias Públicas Urbanas, Obras de Micro Drenagem e Implantação de Passeios Públicos do acesso exclusivo ao Aeroporto, no Município de Feira de Santana-Bahia com o principal objetivo de fomentar o potencial Turístico do Município, pela melhoria deste acesso, a referida pavimentação vai ligar a Avenida Noide Cerqueira à Avenida Sérgio Carneiro (BA 503) que encontra-se em processo de requalificação, chegando afinal ao Aeroporto. A referida pavimentação deste acesso marginal irá facilitar, além de imprimir velocidade a chegada e saída de Turistas ao Aeroporto que através do acesso convencional (BR116/234) podem levar cerca de uma hora para percorrer 1,5 KM.

[...]”

Assim, apesar do texto de justificativa da proposta declarar que o Plano de Trabalho apresentado se destinava ao projeto da 1ª etapa, o segmento e a extensão descrito no texto (Avenida Noide Cerqueira a Avenida Sérgio Carneiro (BA 503) e 1,5Km de extensão) apontam que o Plano de Trabalho é da 2ª etapa. Além de que o valor do Termo de Compromisso pactuado (R\$ 4.300.000,00) ser insuficiente para a execução da obra da 1ª etapa.

Não obstante isso, a PMFS apresentou projeto à CAIXA que contemplava a execução das duas etapas. No processo, a Prefeitura indicava que iria utilizar os recursos do Termo de Compromisso na execução da primeira etapa, e que implementaria a segunda com recursos próprios, alterando, portanto, o inicialmente previsto no Plano de Trabalho do referido Termo.

Por meio do Parecer Técnico de Engenharia contido à fl. 150 do processo 2648.1013326-29, a CAIXA impôs condicionantes para que a Prefeitura fizesse a 1ª etapa com recursos do Termo de Compromisso exigindo a “*Execução simultânea dos serviços complementares, de modo que essas obras sejam concluídas concomitantemente com aquelas previstas no contrato de*



*repasse, cujo acompanhamento se dará com boletins de medição das duas obras”. Foram exigidas ainda a:*

*“- Apresentação dos projetos complementares de iluminação e calçada desta etapa do Contrato de Repasse;*

*- Apresentação dos projetos complementares de Iluminação, calçada, inclusive planilhas orçamentárias até o 1º desbloqueio de recursos da etapa complementar;*

*- Apresentação do contrato de prestação de serviços ou edital de licitação com a empresa executora dos serviços complementares até execução de 20% do contrato; ”*

Os serviços complementares descritos pela CAIXA relacionados ao Termo de Compromisso apresentado pela Prefeitura de Feira de Santana/BA correspondem à execução das obras no segmento da 2ª etapa (Av. Getúlio Vargas – Av. Sergio Carneiro).

Não obstante tais exigências, a PMFS executou apenas a primeira etapa das obras e não comprovou ter cumprido com nenhuma das condições estabelecidas pela CAIXA. Com isso, o objeto inicialmente pactuado no Plano de Trabalho não foi ainda executado, embora os recursos do Termo de Compromisso já tenham sido parcialmente utilizados.

Apesar da Prefeitura ignorar tais exigências, a CAIXA vem aprovando normalmente todas as alterações solicitadas no projeto referente à primeira etapa.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 152/2017/Control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA apresentou a seguinte manifestação:

“A Prefeitura apresentou os projetos complementares e a readequação do traçado em virtude da duplicação ao anel de Contorno, projeto DNIT, antes do desbloqueio de recursos da etapa complementar.

“Apresentação do contrato de prestação de serviços ou edital de licitação com a empresa executora dos serviços complementares até a execução de 20% do contrato”, em virtude da desistência da primeira empresa, os serviços complementares foram inseridos em um novo processo licitatório/contrato, tendo em vista readequação do Termo de Compromisso, inserindo os serviços de iluminação e calçada, dos trechos 1 e 2, e pavimentação do trecho 2. Salientamos que a pavimentação de ambos os trechos foi executada, restando alguns ajustes; os itens de calçada e iluminação estão sendo executados, conforme projeto aprovado.

As alterações propostas visaram a otimização dos recursos, com ampliação da sua funcionalidade. Vale lembrar que o saldo de recursos a liberar são suficientes para conclusão e funcionalidade do Termo de Compromisso.”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura Municipal de Feira de Santana\BA não apresentou documentação comprobatória de que tenha encaminhado os projetos à Caixa Econômica Federal, em sede das exigências feitas na ocasião da análise técnica do projeto.

No que se refere ao contrato de prestação de serviços, o fato da primeira empresa ter desistido do contrato, é evidência de que não existe documento válido no momento, o que o torna impossível de ser apresentado.

## **2.2 Parte 2**

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

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

### **2.2.1. Prefeitura prorroga o prazo de vigência Termo de Compromisso e altera serviços, com aparente perda de qualidade nas obras da avenida de acesso ao Aeroporto, sem a devida motivação e formalização dos atos.**

#### **Fato**

O Termo de Compromisso nº. 799288/2013 firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA para pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação da avenida de acesso ao aeroporto do município de Feira de Santana, no valor de R\$ 4.300.000,00, em 31 de dezembro de 2013, tinha inicialmente um prazo de execução de 975 dias a partir da data de assinatura.

No entanto, no transcorrer de execução do objeto foram pactuados, por intermédio dos Ofícios DEPAT nº. 237/2016, de 01 de agosto de 2016 e DEPAT nº.025/2017 dois Termos Aditivos de alteração de prazo de vigência, que no cômputo final elevou o prazo de execução até 05 de março de 2018 (1523 dias).

Por intermédio da SF nº. 18/2017-OBRAS, de 15 de setembro de 2017, solicitou-se à Administração Municipal a apresentação das justificativas para o atraso na execução do objeto que motivaram os pedidos de alteração do prazo de vigência Termo de Compromisso nº. 799288/2013, porém, até o momento de fechamento deste relatório não houve manifestação da Administração Municipal.

Verificou-se também, a aprovação de três pedidos de reprogramação do Plano de Trabalho para os quais não houve formalização dos respectivos termos aditivos. O primeiro, em outubro de 2014, de supressão do valor de R\$ 421.831,37. O segundo, por meio do Ofício SECONV nº. 0187/2015, de 09 de dezembro de 2015, de proposição de novo projeto a ser licitado, no valor total de R\$ 2.480.523,47, no qual foi incluído os serviços de iluminação. O terceiro, por

intermédio do Ofício SECONV nº. 057/2017, de 03 de maio de 2017, de acréscimo do valor de R\$ 110. 263, 61 ao novo contrato.

As reprogramações anteriormente descritas, introduziram modificações no Plano de Trabalho inicialmente proposto que refletiram na perda de qualidade do objeto em execução, conforme destaque no quadro abaixo:

*Quadro: ALTERAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO.*

Descrição	PT acordado	PT Reprogramado
Extensão	2060m	1780m
Acostamento	1,0m	excluído
Meio-fio	Meio-fio MFC 01 c/ sarjeta	Meio-fio de concreto s/sarjeta
Coletor contínuo com vala de infiltração	Existente	excluído
Boca de lobo	Com grelha	Com meio-fio vazado
Sub-base de solo estabilizada	20cm de espessura	15cm de espessura

Fonte: processo 2648.1013326-29.

A situação anteriormente reportada, mostra que houve falhas relacionadas às reprogramações realizadas, conforme registro fotográfico abaixo:



As modificações introduzidas no sistema de drenagem diminuem a sua funcionalidade. Pois o meio – fio com sarjeta, previsto anteriormente, permitiria um adequado escoamento pluvial, evitando-se que as águas sejam conduzidas sobre o pavimento, prejudicando ele a base sobre a qual foi construído. No tocante à opção pelas bocas de lobo com meio-fio vazado, ao invés do sistema com grelha, aquela solução permitirá que materiais volumosos sejam carregados para o sistema de drenagem provocando o seu entupimento.

A despeito dos pedidos de alteração terem sido aprovados pela CAIXA, com exceção do primeiro pedido de reprogramação, os demais documentos que instruíram as solicitações de alteração de prazo e reprogramação do objeto não apresentavam os fatos circunstanciados que justificavam técnica e juridicamente as modificações introduzidas. Tal situação, contraria o disposto na Cláusula Décima Oitava: Da Alteração, que assim determina:

*A alteração deste Instrumento, no caso da necessidade de ajustamento da sua programação de execução física e financeira, inclusive a alteração do prazo de*

*vigência fixado no Termo de Compromisso, será feita por meio de Termo Aditivo e será provocada pelo COMPROMISSARIO, mediante apresentação das respectivas justificativas, no prazo mínimo de 30 (trinta) dias que antecedem o término da sua vigência, sendo necessária, para sua implementação, a aprovação da COMPROMITENTE.*

Assim, a motivação seria necessária para que os pedidos de alteração fossem plenamente circunstanciados, deixando claro a suas causas, possíveis responsáveis ou ainda inexistência de prejuízo à funcionalidade do objeto em execução.

Dessa forma, além da Prefeitura de Feira de Santana ter alterado injustificadamente o objeto da obra com aparente perda de qualidade, conforme descrito anteriormente, o contrato de execução foi aditado em mais 548 dias, também sem qualquer justificativa, sendo que a obra ainda não havia sido concluída quando da fiscalização *in loco* pela CGU. Nesse caso, se as empresas contratadas deram causa injustificadamente à prorrogação dos contratos, caberia à Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA aplicar as sanções previstas no art.87, da lei nº. 8.666/93, nos editais das licitações e nos contratos firmados, o que não foi feito.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 152/2017/Control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à primeira reprogramação, houve um ajuste de planilha e projeto com supressão no valor de R\$ 421.831,37; ajustes estes que tiveram o intuito de otimizar o uso dos recursos do contrato.

Em virtude da desistência da primeira empresa contratada, CTA, foi feita uma readequação do contrato inserindo os serviços de iluminação e calçada, dos trechos 1 e 2, em novo processo licitatório. Por esse motivo, houve a solicitação da segunda reprogramação de contrato.

Com relação à terceira reprogramação, ainda não aceita pela CEF, ela foi proposta devido a colocação das alças de acessos à marginal.

Com relação ao questionamento da perda de funcionalidade das alterações, cabe ressaltar que foram necessárias em virtude da mudança do eixo da pista, devido a projeção da duplicação futura do Anel de Contorno, conforme Carta nº 0731/51/2015, do Consórcio DYNATEST/ENGEMAP. Na revisão de projeto, foram feitas as análises necessárias e as alterações apresentam funcionamento adequado ao sistema.”

### **Análise do Controle Interno**

Com relação à formalização dos atos, a Prefeitura de Feira de Santana não apresentou os instrumentos questionados pelo texto da constatação, quais sejam os respectivos Termos Aditivos, imprescindíveis para a prorrogação de Termos de Compromisso, Contratos de Repasse, Convênios e afins.

No que se refere à perda de funcionalidade do objeto, entende-se que a mudança de traçado não poderia significar inexoravelmente alterações nas características da obra, quais sejam a mudança dos tipo de bocas-de-lobo a serem implementadas, a exclusão de sarjeta e a diminuição da espessura da sub-base de solo estabilizada.

## 2.2.2. Ocorrência de restrição à competitividade nas Concorrências Públicas - CPs nº.12/2014 e nº. 06/2016.

### Fato

Na análise do Editais da Concorrência Públicas - CPs nº. 012/2014 e n. ° 06/2016 para execução das obras de pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação na avenida de acesso ao aeroporto – rodovia BR 116, marginal contorno norte – no município de Feira de Santana/BA, verificou-se o estabelecimento de exigências que restringiram os respectivos procedimentos licitatórios.

No Edital da CP nº. 012/2014 encontrou-se as seguintes determinações em desacordo com a Lei 8.666/93:

a. A alínea “b” do item 8.3.5 do edital exigiu que o balanço patrimonial deveria obrigatoriamente estar acompanhado da CRP – Certidão de Regularidade Profissional do contador da empresa, sob pena de inabilitação dos licitantes. A referida certidão não encontra amparo na jurisprudência do TCU, uma vez que o mesmo entende que não se deve exigir nos processos licitatórios documentos além daqueles previstos nos arts. 27 a 33 da Lei 8.666/93, conforme Acórdãos nº. 1.391/2009 e nº. 808/2003, ambos do Plenário do TCU; e

b. A alínea “d” do item 8.3.5, estabeleceu que o Índice de Endividamento Geral das empresas licitantes fossem menores ou iguais a 0,8, mas não apresentou justificativas para tal exigência. Conforme o disposto no art. 31, § 5º, da Lei de Licitações, e Acórdão nº. 2.646/2015 do Plenário do TCU, os índices contábeis adotados devem ser justificados no processo licitatório, devendo a Administração ter o cuidado necessário para que isto não se torne barreira que prejudique de forma desarrazoada a competitividade do certame.

No Edital da CP nº. 06/2016, além das mesmas disposições dos itens “a” e “b” anteriormente destacadas, foram identificadas as determinações abaixo:

a. Os itens 8.3.6 e 8.3.8 do edital previam que a garantia de proposta fosse realizada pelos licitantes até 24 (vinte e quatro horas) horas antes da data que antecede a abertura do certame. A apresentação de garantia de proposta em data anterior à fixada como limite para a entrega da documentação de habilitação econômico-financeira não encontra amparo na Lei 8.666/93, e, contraria posicionamento do TCU exarado no Acórdão nº. 2993/2009 – Plenário; e

b. O item 8.3.16 do edital estabeleceu a obrigatoriedade de realização de visita técnica. Essa exigência extrapola o disposto no inciso III, do Art. 30, da Lei 8.666/93 que só postula a manifestação de conhecimento das condições do local da obra. Ainda de acordo com o TCU, seria suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita **só poderia ser exigida se fosse imprescindível** para a caracterização do objeto, e, nesse caso, **dever-se-ia evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário**, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos nº 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

Assim, evidenciou-se que os Editais das Concorrência Públicas - CPs nº. 012/2014 e n. ° 06/2016 continham cláusulas em desacordo com os normativos aplicados a Lei de Licitações

e com a Jurisprudência, que podem ter prejudicado o atingimento de dois dos seus principais objetivos, que são a isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, mormente observando-se que apenas duas empresas participaram de cada certame.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 152/2017/Control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Através do presente expediente tecemos as seguintes considerações necessárias, em relação aos apontamentos no item " 4", consoantes as Concorrências Públicas 12/2014 e 06/2016, reladas na ordem de serviço **201701924** e o item "2", relativo a ordem de serviço **201701933**, que refuta requisitos do edital da Tomada de Preços nº.40/2015.

É o relatório, passamos a discorrer.

A Comissão Permanente de Licitação, nomeada através dos Decretos nº 9.149, de 06 de janeiro de 2014; Decreto nº 9.647, de 09 de julho de 2015 e Decreto nº 9.477 de 29 de janeiro de 2015, fez realizar a licitação contratação de empresa de engenharia, cujos objetos foram a seguir especificados e nesta ordem, conforme o ano em que ocorreu:

- ✓ **Concorrência Pública nº. 012/2014** - Contratação de empresa de engenharia para obra de pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação na avenida de acesso ao aeroporto - rodovia BR-116, Marginal Contorno Norte – no Município de Feira de Santana. Contrato de Repasse nº 1013326-29/2013 - MINISTÉRIO DO TURISMO/CAIXA:
- ✓ **Tomada de Preço nº. 040/2015** - Contratação de empresa de engenharia para construção do Galpão Cultural do bairro Baraúnas. Contrato de Repasse nº 2648.1021091-23/2014;
- ✓ **Concorrência Pública nº. 006/2016** - Contratação de empresa de engenharia para executar pavimentação asfáltica com construção de passeio, drenagem e iluminação da via marginal de acesso ao Aeroporto no Município de Feira de Santana. contrato de Repasse nº 1013326-29/2013 - Ministério Das CIDADES/CAIXA.

Após completa divulgação da licitação na imprensa oficial, bem como no sitio Eletrônico Oficial do Município de Feira de Santana, cumprindo requisito indispensável quanto ao prazo para a recepção de proposta para cada modalidade licitatória, no dia 25 de junho de 2014, concorreram ao certame da CP 12/2014, duas empresas, quais sejam, a **CTA EMPREENDIMENTOS LTDA** e **ARAUJO TERRAPLANAGEM LTDA**.

À sessão da **TP 40/2015**, apresentaram propostas as empresas a seguir: **JOTA Construções LTDA** e **5M CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA**.

Ao certame do dia 13 de abril, a **CP 06/2016**, concorreram as empresas **MAZZA ENGENHARIA LTDA** e **CERQUEIRA CORREIA ENGENHARIA LTDA-EPP**.

**DA “OCORRÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE” NAS CP’S 012/2014 E 06/2016.**

O item 4 da Ordem de Serviço 201701924, em resumo, destaca o “estabelecimento de exigências que restringiram os respectivos procedimento licitatórios”. A alínea “a” do referido item, em análise sintetizada, reclama a exigência no edital CP 012/2014, da CRP - Certidão de Regularidade Profissional do Contador, para que se acompanhe a apresentação do Balanço Patrimonial, durante a qualificação econômico-financeira.

De plano, esse apontamento não merece guarida, uma que a licitação fora efetivamente publicada, em cumprimento aos princípios legais da publicidade, isonomia e legalidade e, qualquer impugnação ao ato fora apresentada que viesse a demonstrar ilegalidade na exigência deste item, uma vez que se pretendeu evidentemente apurar se o concorrente reunira condições econômico-financeira razoáveis e suficientes para o cumprimento do objeto.

Asseveramos que o simples fato da Comissão ter exigido a CRP, junto ao Balanço Patrimonial - BP, foi em virtude de o próprio documento fazer parte integrante da peça contábil, quando esta é registrada na Junta Comercial do domicílio do licitante, além de ter se dado em razão da Resolução CFC - Conselho Federal de Contabilidade, nº. 1402/2012, de 27 de julho de 2012, que proveu a substituição da DHP - Declaração de Habilitação Profissional pela CRP - Certidão de Regularidade Profissional, vejamos:

A certidão tem por finalidade comprovar a regularidade do profissional da Contabilidade perante seu Conselho Regional de Contabilidade, para fins de assinatura de trabalhos técnicos, exigência em convênios, **editais de licitação** ou interesse de clientes. Como os trabalhos contábeis são de interesse público, a ferramenta funciona como fator de proteção social na identificação e comprovação de regularidade do profissional da Contabilidade, o que significa que este não possua pendências cadastrais, financeiras ou qualquer impedimento de atuação por eventuais penalidades oriundas de infrações éticas e/ou disciplinares. Disponível em: (<http://www.crcba.org.br/dlvulgacoes/certidaw7-08.html>) (sem grifo no original).

Ademais e, se porventura, não houvesse sido encartada ao BP, à época da apresentação das propostas e, gozasse o licitante de capacidade financeira efetivamente comprovada, avocar-se-ia, de plano, aos princípios da **razoabilidade e proporcionalidade**, de modo a não apenaria os concorrentes, uma vez que a licitação não é um fim em si mesma, senão a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração com o devido julgamento imparcial e isonômico.

Entretanto, em respeito à nobre percepção deste referenciado órgão da Administração Pública Federal, e com fulcro nos Acórdãos ACÓRDÃO Nº 642/2016 - TCU- Plenário/TCU, a Comissão de Licitação abster-se-á de exigir, nos editais de licitação, a apresentação da Certidão de Regularidade Profissional, antiga DHP, junto ao Balanço Patrimonial para devidas comprovações de qualificação econômico-financeira.

Em relação ao apontamento frisado na alínea "b", temos a considerar que os índices contábeis que podem ser plenamente exigidos na licitação, de acordo com o art. 31, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, dizem respeito à capacidade financeira da licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir, caso lhe seja adjudicado o contrato. E mais, a demonstração da capacidade financeira do licitante não se restringe apenas aos índices de liquidez, uma vez que

a própria Lei cita, nos §§ 2º a 4º, do mesmo diploma legal, o uso de outros indicadores, como: capital mínimo, patrimônio líquido mínimo. Para tanto, evidencia-se que não se utilizou índices, tais como: o de rentabilidade ou lucratividade, claramente vetados pela Jurisprudência pátria.

Ademais, não há na doutrina e nem na própria jurisprudência, óbices ao uso de indicadores de endividamento, por exemplo, de tal modo que dê garantia à Administração do cumprimento das obrigações do objeto licitado por parte do licitante. Mister salientar ainda que, não se cogitou ou impôs no instrumento convocatório, índices ou valores não usuais de mercado, embora passa a ser da nossa compreensão a necessidade de justificá-lo nos autos. É o entendimento do Min. Cavalcanti (2011), Acórdão n.º 2299/2011-Plenário, TC-02958312010-1:

[...] Do mesmo modo, o grau de endividamento previsto no edital, menor ou igual a 0,16, estaria distante do Índice usualmente adotado, **que varia 0,8 a 1,0**. Além disso, em qualquer caso, ainda conforme o relator, seria obrigatório justificar, no processo licitatório, os índices contábeis e valores utilizados, o que não foi realizado. [...]. **Acórdão n.º 2299/2011-Plenário, TC-02958312010-1, rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 24.08.2011.** (sem grifo no original).

Ressaltamos que, sobremaneira, não houve desarrazoabilidade na utilização do o “índice de endividamento” in caso, o “0,8”, por ser este usual de mercado, reiterado pelo Acórdão n.º 2299/2011. Entretanto, em futuros processos licitatórios e considerando a exímia exposição do respeitado Órgão Federal, cuidará a Administração Municipal para que as devidas justificativas sejam apresentadas no Processo Administrativo.

No tocante ao quanto especificado na alínea “a”, referente ao Edital da CP 06/2016, quanto a exigência de apresentação, em até 24 ( *vinte e quatro* ) horas antes da data que antecede ao dia marcado para a abertura do certame a **garantia de participação**, no valor de 1% (um por cento) do valor anual estimado da licitação, teve tão somente o objetivo de reforçar a avaliação da qualificação econômico-financeira do licitante.

Em síntese, o Edital reclamado, determinou que, se o licitante, entre as diversas modalidades de garantia prevista no art. 56, da referida Lei, optasse pela garantia em dinheiro, dever-se-ia, no prazo de até 24 horas, antes da abertura dos envelopes, procurar a Tesouraria Municipal, para efetuar e dispor de conta específica para efetuar o depósito para tal fim e comprovação. O que se providenciou foi tão somente orientar, prover o licitante, dum canal necessário e adequado, seguro, acaso este viesse optar pela modalidade de garantia em comento. Reitere-se que, não haveria tempo hábil para que, no exato dia da sessão, o interessado concluísse seu processo de prestação da garantia de participação, se a essa optasse.

A hipótese provável que refuta a afirmação de que com o prazo para a apresentação de garantia é meio para “*direcionamento do certame*”, não merece prosperar, pois o licitante interessado poder-se-ia apresentar garantia, entretanto na data de apresentação das propostas, por razões aqui não conhecidas. desistir-se-ia de apresentar com seus envelopes. Logo não se sabe quantas empresas ou quem, de fato, participaria do referido certame.

É evidente ainda destacar que, tal diploma legal, nem a doutrina e nem arcabouço jurisprudencial, não deixa claro o momento exato para a apresentação da destacada



modalidade de garantia, ficando o Edital, Lei interna da licitação, capaz de disciplinar tal ação, para fins organizativos desde que zele pela legitimidade e independência das propostas; é o que preza esta municipalidade em seus atos consagradores a luz dos princípios regentes da Administração Pública. Deste modo, silenciosa a legislação para a definição de prazo, o estabelecimento do prazo de 24 (vinte e quatro) horas, conforme acima transcrito, objetivou único e exclusivamente dar mais opções aos interessados, que, pelo princípio da razoabilidade, entendeu a Administração ser plenamente cabível.

Sob o caso em tela, ouçamos uma das mais abalizada doutrina, (D'Ambrosio e Menzel, 2012):

Necessário destacar que é a Administração Pública que decide quanto à necessidade de garantia em determinado contrato, todavia, segundo o § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93, caberá ao contratado optar por uma das modalidades anteriormente referidas.

(...)

A nosso ver, a discricionariedade, no que se refere as garantias, não se limita à decisão de fazer ou não tal exigência, também recaindo sobre a decisão **acerca do momento que deverá o particular prestar tal garantia, se antes ou após a assinatura da avença, lá que a Lei não o faz.** (Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21885/momento-para-apresentacao-da-garantia-de-execucao-em-contratos-administrativos>). (grifamos).

Nesse mesmo objetivo não identificou ilegalidade ou vício na determinação do item 8.3.16, do Edital, que também dá prazo e fonte ao licitante, para a obtenção do o Atestado de Visita Técnica, senão vejamos:

Não o fosse estabelecido e, houvesse interesse por parte dos interessados em obter o referido documento, também não seria possível, no exato dia da ocorrência do certame, pois envolveria prestar, pela Secretaria requisitante do processo e, considerando a natureza do objeto licitado, **diversas informações de relevância técnica**, para que após analisá-las, pudesse decidir o licitante se, participaria ou não do certame em apreço.

[...]

## CONCLUSÃO

Deste modo, por tudo quanto exposto, concluímos reafirmando que, nos aspectos de competência desta n. Comissão abarcados nas duas "Ordem de Serviço" acima identificadas, que vociferam restrições à competitividade ou exigências desarrazoadas, com toda venia às disposições em contrário, não merecem prosperar, visto que os atos tais como foram praticados, não só nos certames comentados, mas em todos os administrados por esta municipalidade, tiveram o único objetivo, resguardado pela Constituição e pela Lei Geral de Licitações, que foi a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração fundado no princípio constitucional da isonomia, sem a utilização de qualquer método obscuro ou desarrazoável que viesse a restringir a competitividade, como se evidenciou nas respectivas "Ordens de Serviços.

[...]"

## Análise do Controle Interno

Para o item “a” da constatação, o gestor citou que a exigência da Certidão de Regularidade Profissional (CRP) do contador da empresa se dá também em razão de estar prevista na Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº.1402/2012, de 27 de julho 2012. Ressalta-se, no entanto, que tal Resolução não tem o condão de alterar a Lei nº8.666/93, que é taxativa quanto aos documentos exigíveis. Além de não estar prevista na legislação, a exigência torna-se inclusive desnecessária, uma vez que é presumida a veracidade das informações dos documentos assim como é presumida também a legitimidade do profissional habilitado. Em caso de dúvidas acerca da habilitação do profissional, a Comissão poderia realizar diligência e requerer a habilitação do profissional.

O gestor afirmou que irá se abster de realizar tais exigências nas novas licitações.

Com relação ao item “b” do relatório, o gestor afirmou que o índice de endividamento geral exigido na licitação, de 0,80, era razoável e amparado pela Jurisprudência do TCU. Para tanto colacionou Acórdão tratando do tema. Em seguida, afirmou que passará a justificar em seus procedimentos licitatórios a adoção dos índices de qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Com relação a este item, entende-se que o índice de endividamento geral de 0,80 encontra-se dentro dos limites aceitáveis pelo Tribunal de Contas da União, sendo o relatório ajustado quanto a este tema. Não obstante, manteve-se a necessidade de o processo licitatório conter a justificativa para a escolha do índice a ser adotado quando da qualificação econômico-financeira do licitante.

Para o item “c”, o gestor afirmou que “entre as diversas modalidades de garantia prevista no art. 56, da referida Lei, optasse pela garantia em dinheiro, dever-se-ia, no prazo de até 24 horas, antes da abertura dos envelopes, procurar a Tesouraria Municipal, para efetuar e dispor de conta específica para efetuar o depósito para tal fim e comprovação. O que se providenciou foi tão somente orientar, prover o licitante, dum canal necessário e adequado, seguro, acaso este viesse optar pela modalidade de garantia em comento.”

Tal afirmação não condiz com os itens os itens 8.3.6 a 8.3.8 do edital da Tomada de Preços nº.40/2015, nos quais é informado que “toda e qualquer caução poderá ser oferecida em qualquer das modalidades de garantia previstas no art.56, parágrafo 1º da Lei Federal nº.8.666/93, até 24 (vinte e quatro) horas antes da abertura da sessão.”

O momento oportuno para apresentação da garantia é o mesmo da apresentação das propostas com a documentação de habilitação econômico-financeira. Pensar de forma contrária é obrigar o licitante a prestar uma garantia para participar de uma licitação futura, à qual ele poderia desistir de participar a qualquer momento, sem a ocorrência de despesas desnecessárias.

O TCU, em julgamento do Plenário decidiu da seguinte forma: “abstenha-se de exigir a apresentação de garantia de proposta em data anterior à fixada como limite para a entrega da documentação de habilitação econômico-financeira, sob pena de infringência ao disposto nos arts. 4º, 21, § 2º; 31, inciso III; 40, inciso VI, e 43, inciso I, todos da Lei nº 8.666/1993”.

Quanto à exigência de visita técnica ao local da obra pelos licitantes, o gestor não trouxe fatos novos à Constatação, sendo que sua vedação é tema pacífico na Corte de Contas da União.

### **2.2.3. Danificação dos passeios e meios-fios construídos em razão do trânsito de veículos pesados. Solução técnica de construção inadequada adotada pela Prefeitura.**

#### **Fato**

A vistoria das obras de pavimentação asfáltica com passeio, drenagem e iluminação da avenida de acesso ao aeroporto do município de Feira de Santana/BA foi realizada pela CGU no dia 13 de setembro 2017. Verificou-se que a obra em execução pela empresa CERQUEIRA CORREIA ENGENHARIA LTDA. se encontrava na etapa de realização das instalações dos serviços de iluminação, em conformidade com o último Boletim de Medição (BM06).

No exame do trecho onde os serviços estavam sendo realizados, comprovou-se que as obras até então executadas correspondem ao segmento das estacas 0+0,0 a 89+0,0 do segmento (Av. Presidente Dutra – Av. Getúlio Vargas) da 1ª etapa.

Observou-se que, mesmo antes da obra estar concluída, alguns trechos dos passeios edificados já se encontram danificados. Conforme relato do fiscal do contrato isso vem ocorrendo devido ao acesso pelo passeio de caminhões de carga às lojas comerciais contíguas à via pavimentada.

Segue abaixo o registro fotográfico da situação encontrada:

	
<p><i>Passeio danificado</i> <i>Feira de Santana/BA, 13 setembro de 2017.</i></p>	<p><i>Passeio danificado</i> <i>Feira de Santana/BA, 13 setembro de 2017.</i></p>

A Prefeitura de Feira de Santana deveria, quando do projeto, prever soluções técnicas para os meios-fios e passeios capazes de suportar o tráfego dos veículos pesados que ali transitam, ou ainda propor modificações ao projeto de forma a encontrar caminhos alternativos de carga e descarga para as lojas contíguas à via pavimentada.

Diante do exposto, a Administração Municipal deve adotar medidas para que o objeto em execução não tenha sua funcionalidade e vida útil precocemente depreciados.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 152/2017/Control, de 27 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Feira de Santana/BA apresentou a seguinte manifestação:

“As calçadas foram projetadas para o trânsito dos pedestres. Nos locais de acesso de veículos, foi prevista colocação de meio-fio rebaixado, para auxiliar o fluxo das águas pluviais. Com relação a calçada, será feita uma verificação dos locais de acesso de veículos pesados para definir qual a solução técnica mais adequada a cada caso, juntamente com os proprietários dos estabelecimentos laterais a marginal.”

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura de Feira de Santana reconheceu tacitamente os fatos apontados na constatação, propondo, inclusive, melhorias para a melhoria das condições de funcionamento e conservação dos passeios construídos.

## **3. Conclusão**

Destacam-se, a seguir, os resultados dos trabalhos de verificação dos atos e fatos da gestão dos recursos transferidos pelo Ministério do Turismo à Prefeitura Municipal de Feira de Santana para execução do objeto fiscalizado:

- a) Ausência de documentos de instrução do Termo de Compromisso nº. 799288/2013 que sustentam o Laudo de Análise Técnica de Engenharia de aprovação do projeto;
- b) Ausência de manutenção dos descontos obtidos na alteração de valor nos Contratos 540/2014/13C e de execução do Termo de Compromisso nº. 799288/2013;
- c) Alteração do objeto do Termo de Compromisso nº. 799288/2013 com a anuência da CAIXA.;
- d) Alteração do prazo de vigência e programação do Termo de Compromisso nº. 799288/2013 sem a devida motivação e formalização do ato;
- e) Ocorrência de restrição à competitividade nas Concorrências Públicas - CPs nº.12/2014 e nº. 06/2016; e
- f) Danificação dos passeios construídos com opção por materiais e serviços de menor qualidade nas alterações do Plano de Trabalho.

Por tudo exposto, conclui-se que, não obstante o atraso injustificado do empreendimento (1 ano 3 meses e 1 dia), a mesma se encontra em andamento com erros de planejamento, execução e controle dos atos de gestão, visto a autorização para execução da obra com projetos pendentes (iluminação e calçamento), ausência de manifestação de órgãos com interesse no objeto (Coelba e Embasa).

Além do mais, há uma negligência da CAIXA e da Prefeitura Municipal de Feira de Santana em cumprir os normativos que regem a relação jurídica.

Ademais, a três alterações no Plano de Trabalho até então realizadas conferem uma perda de qualidade do objeto inicialmente proposto e o que se encontra em execução. Com repercussão na vida útil e funcionalidade do empreendimento, conforme ficou evidenciado com a situação do passeio e do sistema de drenagem.

