

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701306

Sumário Executivo Salinas/MG

Introdução

Este documento trata do resultado dos exames realizados pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União no Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, instituído pela Portaria CGU nº 208, de 17/01/2017. Os trabalhos foram realizados em campo no período de 03 a 06 de abril de 2017, no município de Salinas/MG, não havendo imposição de qualquer restrição.

A definição do escopo foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo, buscando verificar a regularidade da aplicação dos recursos públicos federais descentralizados ao município de Salinas/MG. Foram realizados exames em contas e documentos, além de inspeção pessoal e física das obras, instalações e serviços em andamento.

Contemplaram-se, no âmbito do Ministério da Saúde, a descentralização de recursos para implantação de uma UPA – Unidade de Pronto Atendimento 24 horas – Porte II e um Termo de Compromisso para ampliação do sistema de esgotamento sanitário. Do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foi fiscalizado o Termo de Compromisso para ampliação e reforma do Mercado Municipal e, do Ministério da Educação, o Termo de Compromisso para construção de uma unidade de educação infantil.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	39178
-------------------	-------

Índice de Pobreza:	49,87
PIB per Capita:	5.602,60
Eleitores:	27668
Área:	1897

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	1	2.077.863,09
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO		1	2.077.863,09
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	1	1.819.026,65
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		1	1.819.026,65
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	2.222.701,81
	Saneamento Básico	1	5.415.069,26
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		2	7.637.771,07
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		4	11.534.660,81

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 04 de agosto de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no município de Salinas/MG no âmbito do Quarto Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, foram constatadas falhas na aplicação dos recursos federais examinados. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância.

Com relação aos programas/ações do Ministério da Saúde, na obra de implantação da UPA – Unidade de Pronto Atendimento, verificou-se que foram feitas exigências de caráter restritivo

no edital e a empresa contratada possuía sócia servidora da Prefeitura Municipal à época da licitação. Para a ampliação do sistema de esgotamento sanitário também constam exigências de caráter restritivo no edital e constatou-se ausência de previsão de redução da base tarifária da concessionária dos serviços de esgoto no município, a despeito dos investimentos previstos com recursos da União.

Quanto à ampliação e reforma do Mercado Municipal, custeados com recursos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, verificaram-se exigências de caráter restritivo no edital.

Por fim, quanto à construção de uma unidade de educação infantil, no âmbito do Programa Proinfância, com recursos provenientes do Ministério da Educação, foi verificada a ocorrência de sobrepreço, restrição ao caráter competitivo na realização de licitação e construção da escola em local isolado e sem contar com as condições básicas de infraestrutura no entorno do prédio.

Ordem de Serviço: 201700669

Município/UF: Salinas/MG

Órgão: MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 799091

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SALINAS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.077.863,09

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 03/04/2017 a 06/04/2017 sobre a aplicação de recursos do Programa Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização, Ação Fomento ao Setor Agropecuário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Salinas-MG.

O total de recursos fiscalizado foi de R\$ 1.927.397,87, correspondendo ao período de 24/12/2013 a 28/02/2017, referente a ação de apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário, cujo objeto era a Ampliação e Reforma do Mercado Municipal de Salinas-MG.

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 e análise documental. Não houve óbice do ente federado às atividades de fiscalização desempenhadas pela equipe de fiscalização.

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. Informação sobre a execução do Termo de Compromisso - TC nº 799091/2013-MG.

Fato

A União Federal, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representado pela Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador, e o Município de Salinas assinaram o Termo de Compromisso - TC nº 799091/2013-MG, em 31/12/2013, Processo Contrato de Repasse nº 3661.1013110-43/2013, sob condição suspensiva, conforme Ofício nº 133/2014/REDUR/MO/SR Norte de Minas, de 31/01/2014, e prazo de vigência até 30/09/2015.

O Extrato do Termo de Compromisso foi publicado no Diário Oficial da União – DOU – Seção 3, de 20/01/2014. O repasse de recursos do Orçamento Geral da União a título de transferência obrigatória, tinha como objetivo a execução de ações de apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário, cujo objeto era a Ampliação e Reforma do Mercado Municipal de Salinas-MG. O valor total do acordo era R\$ 1.813.877,02, sendo R\$ 1.732.437,64 correspondente ao repasse da União e R\$ 81.439,38 referente aos recursos da contrapartida do Município.

O dispêndio do concedente decorrente da execução desse Termo de Compromisso ocorreu conforme orçamento próprio, tendo sido emitida a Nota de Empenho 2013NE802316, de 28/12/2013, no valor de R\$ 1.732.437,64, Unidade Gestora 135098, Gestão 0001.

Conforme informações extraídas do *site* da Prefeitura, o Mercado velho de Salinas foi construído e inaugurado em 1910 e mantém a arquitetura original. Após a ampliação e reforma o nome passou de Presidente Castelo Branco para Doro Mendes. Localiza-se no centro da cidade, na Rua Clemente Medrado e é considerado o maior polo de comercialização de produtos agrícolas, agropecuários, além de contar com barracas de comidas caseiras, pastéis, artesanatos e especiarias.

Consta no Plano de Trabalho – PT, proposta nº 052830/2013, a seguinte justificativa referente a Ampliação e Reforma do Mercado Municipal de Salinas-MG:

“(...) A Ampliação e Reforma do Mercado Municipal de Salinas têm como propósito humanizar o principal espaço de comercialização dos produtos, já que há um fluxo elevado de produtos oriundos da zona rural. A ampliação e Reforma do Mercado Municipal de Salinas também contribuirá para o conforto, aparência e higiene do local, uma vez que o Mercado é um espaço de encontro regional, cultural e turístico. A intervenção beneficiará diretamente aproximadamente mais de 1.000 famílias dos produtores rurais e indiretamente todo o Município e Região”.

No item 6 – Cronograma de Desembolso do PT consta duas metas: a de nº 1 referente à Ampliação do Mercado Municipal no valor de R\$ 1.036.639,93 e a de nº 2 referente à Reforma do Mercado Municipal no valor de R\$ 695.797,71.

Após a realização de seis termos aditivos e de duas alterações de vigência *ex-offício*, a contrapartida do termo de compromisso nº 799091/2013-MG foi alterada para R\$194.960,23, o total de recursos do investimento para R\$1.927.397,87 e a vigência para 30/01/2017.

Ressalta-se que conforme Laudo Técnico CIM nº 007/2012, de junho de 2014, encaminhado à Caixa pela Prefeitura, por meio do Ofício nº 556/2014/GAB, de 21/07/2014, o Mercado Municipal ocupava um terreno de 10.412,59 m² com área total construída de 4.103,92 m², à época da licitação.

Conforme o Laudo Técnico a ampliação teria como objeto:

- construção de estrutura metálica com telha metálica trapezoidal, na área interna sem cobertura, com área total a cobrir de 1.381,53 m²;
- edificação nova com área livre e praça de alimentação com dois pavimentos: o primeiro pavimento com área livre e o segundo com praça de alimentação com bares, palco e banheiros, com cobertura metálica, laje e escada em concreto armado e edificação de bares em alvenaria, com área de cobertura de 1.186,53 m² e área construída de 2.373,06 m².

A reforma seria realizada nos banheiros com áreas redimensionadas e realização de novas instalações elétricas, hidráulicas, piso, azulejos, portas, cobertura, vasos, mictórios e lavatórios e construção de área administrativa e três depósitos (3 DML's).

Dessa forma, após ampliação e reforma o Mercado Municipal teria 6.522,66 m² de área construída, ou seja, o acréscimo de 2.418,74 m² (6.522,66 – 4.103,92), conforme descrito no Laudo Técnico.

Para execução do TC, a Prefeitura Municipal de Salinas realizou o Processo Licitatório nº 076/2014, na modalidade Concorrência nº 002/2014, sob o regime de empreitada por preço global e julgamento pelo menor preço global, no valor estimado de R\$1.779.558,32, sendo R\$1.231.772,48 destinado à ampliação e R\$547.785,84 para a reforma. O Edital Nº 002/2014, assinado em 22/04/2014, foi publicado no DOU – Seção 3 de 23/04/2014, sendo as propostas apresentadas em 27/05/2014.

Após três reuniões da Comissão de Licitação, em 20/06/2014 a empresa considerada vencedora do certame, e única a apresentar proposta, no valor de R\$ 1.778.036,56, foi a Construtora Engearte Ltda., CNPJ 01.058.206/0001-35, localizada em Salinas-MG, que tem como sócios, CPF nº ***.390.586-**, CPF nº ***.823.896-** e CPF nº ***.249.206-**.

Em 27/06/2014 o Prefeito Municipal homologou e adjudicou o objeto licitado à empresa vencedora e firmou o Contrato nº 174/2014 com a empresa supramencionada, com vigência conforme cronograma Físico e Financeiro, contados a partir da data de emissão da Ordem de Serviço, vigendo o contrato por mais 60 dias após o prazo previsto no cronograma, para execução do objeto, no valor de R\$ 1.778.036,56. O contrato começou a vigorar em 30/06/2014, tendo em vista que a Ordem de Início da obra foi emitida pela Prefeitura nessa data e no cronograma físico financeiro da proposta vencedora constava 12 meses de obra.

Verificou-se que durante a execução da obra foram realizadas 14 medições e a Caixa emitiu 14 Relatórios de Acompanhamento de Engenharia – RAE, sendo o primeiro em 01/04/2014 e o último em 30/09/2016, no valor total da última medição de R\$ 1.927.397,87, e considerou a obra 100% concluída. Entretanto, o último Relatório de Comprovação da Execução Financeira e Autorização de Desbloqueio de Recursos – OGU, emitido pela Caixa foi em 25/01/2017, no valor de R\$ 124.989,57, referente a R\$ 112.346,62 do valor do repasse e R\$ 12.642,95 do valor da contrapartida.

Após a celebração de 11 termos aditivos, o prazo final do Contrato nº 174/2014 foi alterado para 10/02/2017 e o valor para R\$2.090.844,21, referente à necessidade de conformações de quantidades de alguns serviços e acréscimos de outros serviços observados durante a execução da obra. O 1º TA, de 14/08/2014, alterou o valor constante da cláusula 9.2 do contrato 174/2014, referente ao percentual do valor bruto da nota fiscal/fatura de prestação de serviço a ser retido, passando o valor de 11% para 3,5 %, conforme art. 7º, § 6º da Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e art. 65 da Lei 8.666/93.

As imagens seguintes, extraídas da internet, mostram o espaço do terreno onde está localizado o mercado (imagem 1), o acesso e fachada frontal do mercado (imagem 2), vista de parte da cobertura (imagem 3), todas antes da ampliação e reforma, e a cobertura juntamente com fachada lateral (imagem 4), após a reforma:

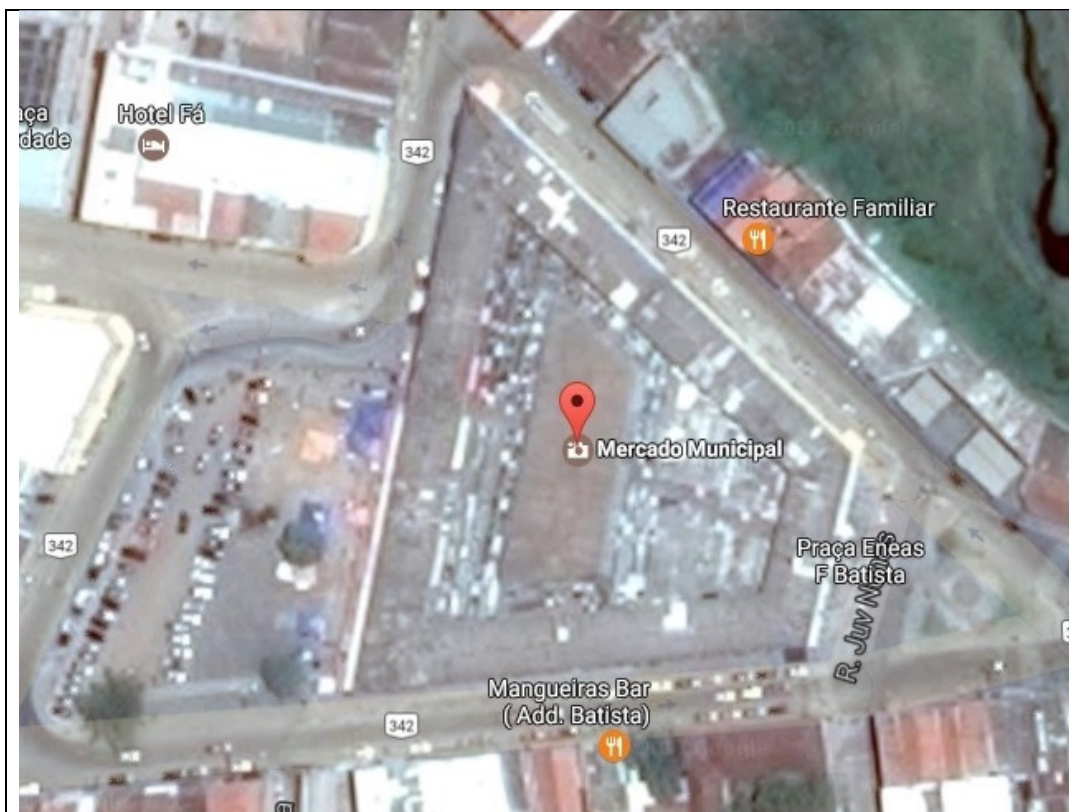


Imagem 1 – Extraída do Google Earth, essa imagem mostra todo o terreno onde está implantado o Mercado Municipal de Salinas. Observa-se na área central que em apenas uma parte havia cobertura. O acesso principal na Praça Eneás F Batista e o estacionamento onde hoje está implantado um mini shopping de pequenos lojistas.



Imagem 2 – Vista do acesso principal na Praça Eneas F Batista antes da reforma e ampliação do mercado.



Imagem 3 – Vista de parte da cobertura do mercado antes da reforma.



Imagem 4 – Vista da cobertura e fachada lateral após a reforma. É possível visualizar o segundo nível construído onde funciona a área de alimentação.

Em vistoria às obras do mercado, em 04 e 05/04/2017, verificou-se que a obra estava finalizada e em funcionamento, conforme registro fotográfico da equipe:

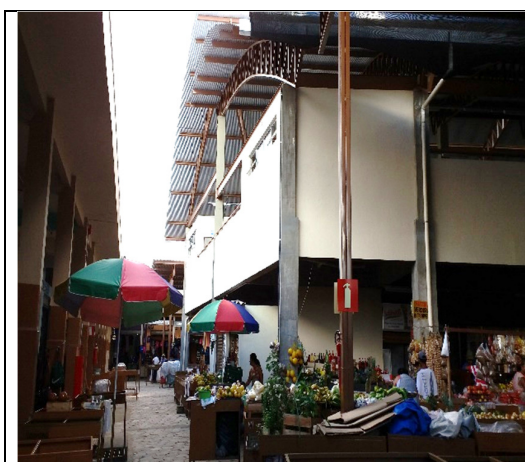


Foto 1 – À esquerda circulação das lojas, à direita pavilhão da agricultura familiar, e segundo nível onde localiza a praça de alimentação e vista da cobertura metálica. (04/04/2017)



Foto 2 – Pavilhão da agricultura familiar, vista da praça de alimentação e cobertura metálica. (04/04/2017)

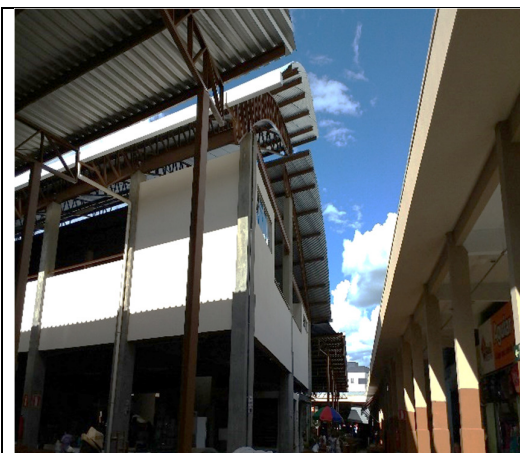


Foto 3 – À direita, circulação lojas, e à esquerda, pavilhão da agricultura familiar, e segundo nível. (04/04/2017)



Foto 4 – Sanitário reformado. (04/04/2017)



Foto 5 – Praça de alimentação. (04/04/2017)



Foto 6 – Parte do pavilhão da agricultura familiar (vista de parte da laje de piso da praça de alimentação). (04/04/2017)

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou o seguinte complemento à informação:

“No que tange a obra de ampliação e reforma do Mercado Municipal, informamos que 11 termos aditivos contratuais foram firmados, sendo que o 11º vigorou até 31 de janeiro de 2017, ocorrendo seu pagamento durante a vigência do mesmo. Vale informar ainda, que 17 boletins de medição da referida obra foram emitidos, dos quais 14 (quatorze) referentes ao contrato de repasse com Caixa Econômica e 3 os outros 3 (três) Extra-Caixa”.

2.2.2. Edital com cláusulas que restringem a competitividade e classificação de licitante em desacordo com as regras estabelecida no ato convocatório.

Fato

Após análise do processo licitatório nº 076/2014, para a contratação de empresa para execução da obra de Ampliação e Reforma do Mercado Municipal de Salinas, verificou-se as seguintes

ocorrências em desacordo com a Lei 8.666/93 e jurisprudências do Tribunal de Contas da União – TCU: exigência quanto à qualificação técnica não prevista no art.30 da Lei nº 8.666/93; exigência de índice de Grau de Endividamento não prevista no art. 31 da Lei 8.666/93 e em desacordo com jurisprudência do TCU e prazo do Cronograma Físico-Financeiro da empresa vencedora divergente do prazo estabelecido no Edital de Licitação nº 002/2014:

a) exigência quanto à qualificação técnica não previsto no art.30 da Lei nº 8.666/93;

O item 9.4 do Edital dispunha o que segue:

“9.4 – Qualificação Técnica

9.4.1 – Para demonstrar a sua qualificação técnica, a proponente deverá apresentar os seguintes documentos: (...)

b) Comprovação de aptidão para execução da obra objeto desta Concorrência, que será feita da seguinte forma: (...)

b.3) Plano de trabalho detalhado para construção das obras, com seus respectivos cronogramas físicos, suas metodologias de execução, assim como, deverá prever os problemas a enfrentar na execução dos serviços e a solução destes problemas, a indicação detalhada do procedimento de segurança, inclusive quanto ao cumprimento do Plano de Controle ambientais, atendendo as medidas de prevenção preconizadas e prescritas pela Fiscalização”.

O art. 30 da Lei nº 8.666/93, não prevê a exigência de “Plano de trabalho detalhado para construção das obras”, tendo em vista que a documentação descrita no artigo são as seguintes:

“I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso”.

Dessa forma, essa exigência não possui respaldo na legislação e pode ter contribuído para restringir a competitividade, considerando que apenas uma empresa participou do certame. Além disso, não consta no processo que a vencedora tenha apresentado o Plano de Trabalho com todos os conteúdos exigidos no item 9.4.1 b.3.

b) exigência no Edital de Licitação nº 002/2014 de índice de Grau de Endividamento não previsto no art. 31 da Lei 8.666/93 para qualificação econômico-financeira da licitante, em desacordo com jurisprudência do TCU;

O item 9.5 do Edital nº 002/2014 exigiu a apresentação de índice de grau de endividamento < ou = 0,20 como condição necessária para comprovação da qualificação econômico-financeira da licitante, conforme segue:

“9.5 – Documentação relativa à Qualificação Econômico-Financeira (...)

b) Comprovante da boa situação financeira da proponente, de acordo com o modelo do ANEXO III, que será analisado por servidor integrante da CPL; (...)

ANEXO III

Comprovação da Capacidade Econômica e Financeira (...)

A capacidade Econômica e Financeira das empresas licitantes será avaliada mediante exame dos seguintes indicadores, computados a partir das informações contidas no sub- item 9.5, letra “b”, conforme abaixo:

(...)

c) Grau de Endividamento $GE < \text{ou} = 0,20$ (vinte centésimos):

Passivo Circulante = PC

Exigível a Longo Prazo = ELP

Ativo Total = AT

GE = $(PC + ELP) / AT$

A exigência do referido índice mostrou-se irregular, uma vez que o §5º do art. 31 da Lei 8.666/1993 dispõe que a comprovação de boa situação financeira da empresa seja feita de forma objetiva, vedando, ainda, “a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação”.

A cláusula contendo a utilização de índices contábeis em editais de licitação mostra-se vantajosa na medida em que ela visa a dar respaldo à Administração para escolher empresas que tenham condições financeiras de cumprir todo o contrato. Entretanto, essa utilização deve vir acompanhada de estudos técnicos que justifiquem sua exigência, como determina o art. 31, §5º da Lei 8.666/93, que assim dispõe: “§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório”.

A jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União é no sentido de que a exigência de índices contábeis deve conter parâmetros atualizados de mercado e atender à complexidade da obra ou serviço, sendo inadequada a fixação de grau máximo de endividamento (GEG) sem a devida justificativa técnica. O Acórdão nº 434/2010 da Segunda Câmara dispõe:

“Abstenha-se de fazer exigências que restringem o caráter competitivo do certame, dissonantes da jurisprudência desta corte de contas, haja vista não haver amparo legal para se exigir que os licitantes comprovem a boa situação financeira da empresa licitante mediante avaliação do grau de endividamento calculado com base em critérios desprovidos de estudo técnico aprofundado que necessariamente deveria integrar o processo licitatório”.

Dessa forma, verificou-se que não há previsão legal para a fixação de grau máximo de endividamento sem a justificativa técnica no processo, e, além disso, o índice contábil no valor de $< \text{ou} = 0,20$ mostra-se abaixo do que, se devidamente justificado no processo, poderia ser exigido.

Como exemplo, pode-se demonstrar esse fato citando a Instrução Normativa Mare-GM nº 5/1995, que estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, a qual em seu item 7.2 prevê como parâmetro inicial de verificação da situação econômico-financeira da empresa, índice

de solvência geral ($SG = \text{ativo total} / \text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}$) maiores ou iguais a 1 (um). O índice exigido no edital, grau de endividamento, é o inverso da solvência geral. Assim, como o edital determinou a comprovação de grau de endividamento $< 0,20$, que, em termos matemáticos, foi como se determinasse uma solvência geral $> 5,0$ ($1 \div 0,20$), ou seja, 5 vezes superior ao parâmetro estabelecido na IN Mare-GM 5/1995.

A jurisprudência do Tribunal de Contas, Acórdão nº 2.299/2011 – Plenário dispõe que o grau de endividamento usualmente adotado varia de 0,8 a 1,0 e que é obrigatório justificar no processo licitatório o valor do índice utilizado.

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

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

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

Ressalta-se que tais infringências à Lei podem ter causado o desestímulo em empresas interessadas na participação da licitação, uma vez que apenas uma empresa apresentou proposta.

c) prazo do Cronograma Físico-Financeiro da empresa vencedora divergente do prazo estabelecido no Edital de Licitação nº 002/2014;

Verificou-se que o Edital nº 002/2014, no item 3, estabeleceu que o prazo previsto para a execução da obra era de 6 meses, contados da emissão da Ordem de Serviço pela contratante. Entretanto, a empresa vencedora apresentou proposta com prazo de 12 meses, em desacordo com o ato convocatório, conforme segue:

“Item 3 – PRAZO:

3.1 – O prazo para a execução da obra será conforme o Cronograma Físico Financeiro, ou seja, 06 (seis) meses, contados a partir da emissão da Ordem de Serviço a ser expedida Pela Contratante, após a assinatura do contrato. (...)

10 – Propostas de Preços (envelope nº 03) (...)

e) Cronograma físico-financeiro da obra proposta, conforme ANEXO VI, compatível com o prazo e valor da proposta apresentada pelo Município; (...)

Anexo VI - Planilha de quantitativos e preços unitários e totais

Planilhas de Custos Básicos / Cronograma Físico-Financeiro / Termos de Referência

Deve ser apresentada nos mesmos moldes do cronograma físico-financeiro, planilha orçamentária e memorial descritivo elaborados pela Prefeitura Municipal de Salinas, os quais são parte integrante do presente Edital”.

O Cronograma Físico-Financeiro integrante do edital foi dividido em dois, sendo um referente à ampliação com prazo de seis meses e um referente à reforma com o prazo de seis meses, conforme definição de prazo para execução da obra definida no item 3.1 do edital de seis meses. Entretanto, na proposta final apresentada pela empresa vencedora do certame, de

20/06/2014, o Cronograma Físico-Financeiro estabelecia 12 meses de obras, divergente do prazo estabelecido no Edital.

Dessa forma, a comissão de licitação classificou a licitante em descordo com o Edital nº 002/2014, item 3.1 e Anexo VI, conforme documento constante da proposta vencedora. O procedimento feriu diretamente os princípios fundamentais da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, contrariando os art. 3º, art. 40, VII, art. 41, caput, art. 43, IV, art. 44, § 1º e art. 45, da Lei nº 8.666/1993.

O art. 41 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Por este princípio, tem-se a obrigatoriedade da observância das regras editalícias pela Administração Pública e pelos licitantes, de forma que nada pode ser exigido, aceito ou permitido além ou aquém de suas cláusulas e condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Já o princípio do julgamento objetivo, inserto no art. 3º da Lei 8.666/1993, vincula a Administração, quando da apreciação das propostas, aos critérios de aferição previamente definidos no instrumento editalício. Este princípio garante que o julgamento se faça segundo critérios objetivos e conhecidos dos licitantes.

Fundamenta-se nesses mesmos princípios a jurisprudência consolidada do TCU de que a Administração não pode descumprir as regras estabelecidas no ato convocatório, ao qual se encontra estritamente vinculada (Acórdãos 966/2011-TCU-1ª Câmara, 1.308/2010-TCU-Plenário, 2.588/2010-TCU-Plenário, 369/2009-TCU-1ª Câmara, 998/2009-TCU-Plenário, 2.842/2009-TCU-1ª Câmara, 731/2008-TCU-2ª Câmara e 3.803/2008-TCU-1ª Câmara).

Portanto, são irregulares os procedimentos adotados pelo responsável que estejam em desacordo com os instrumentos convocatórios, por afrontar mandamento expresse contido na Lei nº 8.666/1993.

Conclui-se que, além das exigências desnecessárias de caráter restritivo no edital, especialmente no que diz respeito à qualificação técnica e qualificação econômico-financeira das empresas interessadas, a empresa classificada como vencedora apresentou proposta em desacordo com a regra de prazo estabelecida no Edital nº 002/2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“O Relatório aponta exigências que restringiram a competitividade do certame relacionadas à qualificação técnica não prevista no art. 30, da Lei nº 8.666/93: fixação de grau máximo de endividamento sem a justificativa técnica no processo e prazo do Cronograma Físico-Financeiro da empresa vencedora divergente do prazo estabelecido no Edital de Licitação nº 002/2014.

O edital da Concorrência Pública nº. 002/2014 foi publicado no sítio eletrônico do Município no dia 22/04/2014, conforme declarações apostas às fls. 220. O extrato do edital foi publicado na edição do dia 23/04/2014 no jornal Hoje em Dia.

Compulsando os autos do procedimento, comprova-se que não houve impugnação ao edital por possíveis interessados, transcorrendo normalmente até a sessão para abertura dos envelopes.

A data prevista para abertura dos envelopes foi prevista para o dia 27 de maio de 2014, às 9:00 horas. Evidencia-se, portanto, que o prazo mínimo previsto na legislação entre a publicação do edital e o recebimento das propostas restou devidamente observado.

Destarte, vislumbrada a exigência restritiva nas cláusulas editalícias, os possíveis interessados ou até mesmo qualquer cidadão, nos moldes do art. 40, § 1º, da Lei 8.666/93, poderiam ter impugnado o edital, vez que oportunizado prazo no qual poderiam ser apontadas supostas ilegalidades. ”

Análise do Controle Interno

Não foi apontada no campo “fato” irregularidade quanto ao prazo entre a publicação do edital e a apresentação da proposta.

O fato de o edital não ter sido impugnado não elide as falhas apontadas. Ademais, a legislação e os princípios da Administração Pública devem ser observados pela Prefeitura independente da atuação de possíveis interessados.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que o empreendimento foi concluído, se coaduna com a previsão contida no Plano de Trabalho, sendo os itens de composição compatíveis com as especificações de quantidade e qualidade de materiais e serviços, e os preços contratados encontram-se em conformidade com os preços praticados no mercado.

O empreendimento encontra-se disponível para utilização, sendo entregue ao público alvo, e apresenta instalações adequadas e equipamentos instalados de acordo com a finalidade prevista no Programa/Plano de Trabalho.

Na esfera de competência do conveniente/contratante, há evidências de que os objetos da ação de governo têm auxiliado na ampliação e desenvolvimento da atividade agrícola no Município após a reforma do mercado, atendendo às necessidades dos agricultores da região.

Todavia constataram-se exigências de caráter restritivo no edital e à declaração de empresa vencedora com proposta de prazo de execução do objeto divergente do previsto no certame, em desacordo com a Lei nº 8.666/93 e jurisprudências do TCU.

Ordem de Serviço: 201700814

Município/UF: Salinas/MG

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALINAS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.819.026,65

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 3 a 6 de abril de 2017 e trataram da fiscalização da aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica/12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil no município de Salinas/MG.

O governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância - por considerar que a construção de creches e pré-escolas, bem como a aquisição de equipamentos para a rede física escolar desse nível educacional, são indispensáveis à melhoria da qualidade da educação. Seu principal objetivo é prestar assistência técnica e financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

A ação fiscalizada destinou-se a averiguar a execução do Termo de Compromisso TC/PAC 2 nº 11910/2015 firmado entre o município de Salinas/MG e a Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no montante de R\$1.819.026,65, tendo como escopo a análise da documentação disponibilizada pela prefeitura, bem como a inspeção física do empreendimento objetivando verificar o custo, o estágio e as características da obra.

2. Resultados dos Exames

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

2.1.1. Inconsistência na análise comparativa dos valores obtidos no sistema SINAPI com a planilha de custos na proposta apresentada no Contrato nº 180/2015, gerando sobrepreço global de R\$96.138,40.

Fato

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação – MEC, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 00.378.257/0001-81, Unidade Gestora 153173, Gestão 15253, e a Prefeitura Municipal de Salinas/MG celebraram o Termo de Compromisso PAC 2 – 07213/2013, em 25/11/2013, cadastrado sob o Processo nº 23400.012082/2013-51, cujo objeto foi a construção de uma unidade de educação infantil – Escola Proinfância B – Metodologias Inovadoras, no valor de R\$1.577.930,04 e vigência de 720 dias, a contar da liberação da 1ª parcela.

Por meio do Ofício nº 233/2015/GAB, de 27/04/2015, a Prefeitura de Salinas solicitou ao FNDE a alteração da modalidade construtiva metodologias inovadoras para a metodologia convencional, bem como a autorização para que o município pudesse licitar a referida obra. Com a anuência do FNDE, ocorreu a reformulação das obras da Proinfância no município, alterando o projeto pactuado em Metodologia Inovadora – Tipo B para Metodologia Convencional - Tipo 1, no valor de R\$1.819.026,65, formalizado por meio de novo Termo de Compromisso PAC 2 nº 11910/2015, validado no SIMEC em 07/07/2015.

Para a execução da referida obra, em 09/10/2015, foi contratada, a partir da Concorrência nº 001/2015, a empresa Construtora Engearte Ltda. (CNPJ: 01.058.206/0001-35) pelo valor de R\$1.810.570,94.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO determina que o custo global de referência de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos provenientes da União deve ser obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto que integra o edital de licitação menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI

Para a execução da referida obra, a planilha de quantitativos e preços contratada pela Prefeitura de Salinas teve como base de preços o mês de março/2015 e adotou como referência os mesmos códigos apresentados na planilha orçamentária elaborada pela prefeitura.

A contratação foi feita por meio de empreitada por preço unitário e apresentou a incidência da taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI igual a 27% sobre os custos unitários de cada item da planilha.

De modo a realizar a comparação entre os preços contratados e os praticados no mercado, foi elaborada a Curva ABC, onde foram selecionados os itens mais representativos da planilha, que representaram cerca de 74% do valor total contratado.

Dessa forma, realizou-se o comparativo entre os valores contratados e os preços contidos no sistema SINAPI, tendo sido detectada a ocorrência de sobrepreço global no montante de R\$96.138,40, que representou um percentual de 7,18% em relação à amostra verificada e 5,28% do montante total contratado, incluído o valor aditivado.

A tabela abaixo demonstra as divergências encontradas:

Tabela 1 – Demonstrativo da diferença entre valores contratados e valores constantes do SINAPI

Item	Cod.	Ref.	Quant. Contrato	Preços Contratados (R\$)		Preços SINAPI (R\$)		Diferença (2) – (1) (R\$)
				Preço Unitário	Preço Total (1)	Preço Unitário	Preço Total (2)	
13.8	72285/72286*1	SINAPI	20,00	8.268,97	165.379,40	359,87	7.197,34	-158.182,06
7.2	*2	-	1.373,16	83,44	114.576,47	83,44	114.576,47	0,00
7.1	72110	SINAPI	1.426,85	72,31	103.175,52	71,42	101.912,48	-1.263,05
9.2	87536	SINAPI	2.826,43	19,45	54.974,06	25,10	70.929,83	15.955,76
6.12	68050	SINAPI	113,40	312,50	35.437,50	281,69	31.943,19	-3.494,31
5.2	87504	SINAPI	942,96	35,39	33.371,35	55,99	52.800,39	19.429,03
4.5	84220	SINAPI	714,44	43,55	31.113,86	28,26	20.188,29	-10.925,57
10.2	87650	SINAPI	1.159,70	24,53	28.447,44	24,18	28.042,47	-404,97
10.1	73907/3	SINAPI	1.159,70	23,11	26.800,67	29,35	34.036,85	7.236,18
9.4	75481	SINAPI	2.028,45	13,42	27.221,80	16,59	33.644,28	6.422,48
3.6	74007/1	SINAPI	707,67	37,99	26.884,38	27,36	19.358,88	-7.525,50
5.4	87508	SINAPI	478,93	55,16	26.417,78	81,43	39.000,42	12.582,64
9.5	87272	SINAPI	629,61	40,29	25.366,99	60,76	38.253,09	12.886,10
10.7	72185	SINAPI	394,33	55,92	22.050,93	81,11	31.986,04	9.935,10
4.1	84220	SINAPI	459,20	43,55	19.998,16	28,26	12.975,84	-7.022,32
10.6	87257	SINAPI	355,53	55,88	19.867,02	61,77	21.962,08	2.095,07
4.8	74138/3	SINAPI	41,19	423,44	17.441,49	435,80	17.950,62	509,13
3.9	74138/3	SINAPI	40,93	423,44	17.331,40	435,80	17.837,31	505,92
9.1	87878	SINAPI	3.513,30	4,88	17.144,90	3,31	11.645,54	-5.499,37
9.3	87776	SINAPI	686,87	22,59	15.516,39	38,62	26.527,40	11.011,01
10.3	73922/5	SINAPI	386,12	40,18	15.514,30	46,66	18.016,28	2.501,98
13.2	89849	SINAPI	107,14	142,80	15.299,59	38,57	4.132,39	-11.167,21
4.2	74254/2	SINAPI	1.730,55	8,26	14.294,34	8,70	15.054,92	760,58
22.10	72929	SINAPI	330,00	41,71	13.763,24	41,71	13.763,24	0,00
22.11	72930	SINAPI	260,00	51,40	13.363,19	51,41	13.366,50	3,30
13.1	89848	SINAPI	237,27	56,04	13.296,61	20,71	4.914,74	-8.381,87
18.38	73860/11	SINAPI	2.530,50	5,12	12.956,16	7,65	19.346,68	6.390,52
6.32	73809/1	SINAPI	33,60	375,00	12.600,00	431,84	14.509,76	1.909,76
10.5	87251	SINAPI	226,97	54,57	12.385,75	34,51	7.831,80	-4.553,95
14.5	89714	SINAPI	220,20	56,04	12.340,01	38,63	8.507,07	-3.832,93
18.37	73860/10	SINAPI	4.039,60	2,84	11.472,46	5,13	20.726,38	9.253,92
1.5	73805/1	SINAPI	40,00	277,21	11.088,40	335,89	13.435,58	2.347,18
10.12	73892/2	SINAPI	345,98	32,00	11.071,36	38,25	13.234,57	2.163,21
3.3	74254/2	SINAPI	1.302,09	8,26	10.755,26	8,69	11.311,00	555,73
3.5	74138/3	SINAPI	25,36	423,44	10.738,44	435,80	11.051,90	313,46
4.4	74138/3	SINAPI	25,19	423,44	10.666,45	435,80	10.977,81	311,36
3.7	74254/2	SINAPI	1.248,55	8,26	10.313,02	8,69	10.845,90	532,88
2.1	79488	SINAPI	298,47	32,79	9.786,83	6,62	1.974,89	-7.811,94
8.1	74106/1	SINAPI	707,67	13,69	9.688,00	9,03	6.390,05	-3.297,95
4.6	74254/2	SINAPI	1.152,73	8,26	9.521,55	8,69	10.013,53	491,99
18.66	73953/6	SINAPI	111,00	83,70	9.290,70	90,55	10.051,16	760,46

Item	Cod.	Ref.	Quant. Contrato	Preços Contratados (R\$)		Preços SINAPI (R\$)		Diferença (2) – (1) (R\$)
				Preço Unitário	Preço Total (1)	Preço Unitário	Preço Total (2)	
11.6	79460	SINAPI	172,17	52,88	9.104,83	52,90	9.107,02	2,19
15.3	72739	SINAPI	20,00	435,22	8.704,33	435,23	8.704,58	0,25
23.2	86895	SINAPI	48,53	172,50	8.371,43	198,06	9.611,68	1.240,26
14.8	89511	SINAPI	166,99	50,06	8.359,52	31,01	5.178,93	-3.180,59
3.2	74007/1	SINAPI	193,58	37,99	7.354,10	64,34	12.454,59	5.100,48
6.27	73809/1	SINAPI	18,90	375,00	7.087,50	431,84	8.161,74	1.074,24
17.8	72715	SINAPI	65,27	101,26	6.609,05	101,27	6.609,88	0,83
12.67	89449	SINAPI	111,79	58,51	6.540,83	13,46	1.504,92	-5.035,92
18.35	73860/8	SINAPI	5.130,50	1,25	6.413,13	2,73	14.008,83	7.595,71
6.33	73809/1	SINAPI	16,80	375,00	6.300,00	431,84	7.254,88	954,88
1.6	74077/2	SINAPI	1.510,23	3,99	6.025,82	4,01	6.060,86	35,04
11.3	88486	SINAPI	498,03	12,07	6.011,22	8,86	4.414,84	-1.596,39
9.9	87267	SINAPI	136,50	43,01	5.870,87	53,78	7.341,58	1.470,72
5.6	79627	SINAPI	22,63	250,30	5.664,29	593,84	13.438,58	7.774,29
3.1	74156/2	SINAPI	56,00	97,83	5.478,48	51,99	2.911,65	-2.566,83
6.5	73910/05	SINAPI	10,00	540,91	5.409,10	353,14	3.531,36	-1.877,74
14.9	89849	SINAPI	37,40	142,74	5.338,48	38,57	1.442,51	-3.895,96
3.8	73942/2	SINAPI	645,82	8,26	5.334,47	8,43	5.446,07	111,60
4.3	73942/2	SINAPI	628,91	8,26	5.194,80	8,43	5.303,47	108,68
15.4	40729	SINAPI	26,00	199,38	5.183,88	239,93	6.238,14	1.054,26
7.4	72105	SINAPI	186,15	27,81	5.176,83	56,22	10.465,89	5.289,06
3.16	74156/2	SINAPI	52,50	97,83	5.136,08	54,17	2.843,69	-2.292,39
14.10	74051/2	SINAPI	7,00	720,00	5.040,00	245,66	1.719,59	-3.320,41
14.11	72289	SINAPI	17,00	286,92	4.877,64	342,99	5.830,81	953,17
4.7	73942/2	SINAPI	581,18	8,26	4.800,55	8,43	4.900,97	100,43
6.25	73809/1	SINAPI	12,60	375,00	4.725,00	431,84	5.441,16	716,16
6.31	73809/1	SINAPI	12,60	375,00	4.725,00	431,84	5.441,16	716,16
17.24	83643	SINAPI	2,00	2.347,51	4.695,01	3.321,19	6.642,38	1.947,37
10.19	74236/1	SINAPI	368,56	12,50	4.607,00	11,42	4.207,96	-399,04
15.13	86936	SINAPI	15,00	298,55	4.478,27	298,55	4.478,27	0,00
18.20	72936	SINAPI	463,40	9,53	4.413,89	9,53	4.413,89	0,00
18.28	72308	SINAPI	80,60	54,60	4.400,76	24,02	1.935,67	-2.465,09
6.6	73910/1	SINAPI	16,00	275,00	4.400,75	341,99	5.471,77	1.071,77
16.3	73976/3	SINAPI	43,00	100,37	4.315,91	22,78	979,70	-3.336,21
12.65	89446	SINAPI	263,75	16,26	4.288,58	3,76	991,49	-3.297,09
4.9	83901	SINAPI	262,10	14,88	3.900,05	17,36	4.550,29	650,24
7.6	71623	SINAPI	258,20	14,38	3.712,92	26,68	6.889,47	3.176,56
2.3	76444/1	SINAPI	298,47	12,08	3.605,52	12,13	3.619,99	14,48
2.2	79517/1	SINAPI	146,87	24,17	3.549,85	26,87	3.946,87	397,02
6.1	73910/3	SINAPI	10,00	349,13	3.491,30	347,56	3.475,61	-15,69
18.27	72310	SINAPI	29,50	117,60	3.469,20	42,94	1.266,69	-2.202,51

Item	Cod.	Ref.	Quant. Contrato	Preços Contratados (R\$)		Preços SINAPI (R\$)		Diferença (2) – (1) (R\$)
				Preço Unitário	Preço Total (1)	Preço Unitário	Preço Total (2)	
7.5	72107	SINAPI	258,90	13,35	3.456,32	29,78	7.710,43	4.254,12
12.7	89452	SINAPI	94,84	35,99	3.413,46	36,00	3.414,67	1,20
12.68	89450	SINAPI	43,04	78,51	3.379,07	20,61	887,14	-2.491,93
18.68	74041/2	SINAPI	40,00	83,70	3.348,00	48,50	1.940,05	-1.407,95
1.8	74220/1	SINAPI	80,00	41,82	3.345,60	51,97	4.157,47	811,87
7.3	75220	SINAPI	83,25	38,75	3.225,94	39,18	3.261,69	35,76
24.1	9537	SINAPI	1.510,23	2,13	3.222,23	2,13	3.222,23	0,00
6.37	74125/1	SINAPI	21,28	150,00	3.192,00	341,60	7.269,35	4.077,35
18.26	72309	SINAPI	45,70	69,60	3.180,72	25,35	1.158,46	-2.022,26
6.3	73809/1	SINAPI	8,40	375,00	3.150,00	431,84	3.627,44	477,44
14.7	89712	SINAPI	92,82	32,60	3.025,93	20,42	1.895,53	-1.130,40
10.14	73764/4	SINAPI	67,22	45,00	3.024,90	70,00	4.705,56	1.680,66
Total					1.339.852,84		1.243.714,44	-96.138,40

Fonte: Sistema SINAPI – março/2015

Obs: Foi utilizado o mesmo BDI da planilha contratada (27%) para elaborar o orçamento paradigma.

*¹ Foram utilizados os custos dos códigos do SINAPI 72285 (caixa de areia 40x40x40) e 72286 (caixa de areia 60x60x60) e extrapolados para a caixa de areia 80x80x80 considerando a proporcionalidade dos volumes.

*² Foi utilizado o valor apresentado pela empresa.

Cabe salientar que, conforme pode ser observado na tabela anterior, a ocorrência de sobrepreço global de R\$ 96.138,40 está diretamente relacionada com o valor contratado para o item 13.8 da planilha orçamentária, relativo ao serviço “Caixa de areia sem grelha 80x80cm”, o qual está R\$158.182,06 acima do valor de referência do SINAPI ajustado. O preço unitário contratado para o serviço foi de R\$8.268,97, superando em 2.197,77% o preço unitário de mercado calculado em R\$359,87.

Destaca-se que, apesar de a planilha contratada indicar para o item 13.8 como referência do SINAPI o Código 72285 (CAIXA DE AREIA 40X40X40CM EM ALVENARIA), cujo preço unitário é de R\$82,70 (R\$ 65,12 mais 27% de BDI), a equipe considerou a dimensão descrita no serviço contratado, ou seja, 80 x 80 x 80 cm. O preço do serviço foi calculado da seguinte forma:

$$C_{80} = \left(\frac{C_{60}}{C_{40}} / \frac{V_{60}}{V_{40}} \right) \times \frac{V_{80}}{V_{40}} \times C_{40} = \left(\frac{119,54}{65,12} / \frac{0,216}{0,064} \right) \times \frac{0,512}{0,064} \times 65,12 = 283,36$$

$$P_{80} = C_{80} \times (1 + \text{BDI}) = 283,36 \times (1 + 0,27) = 359,87$$

Onde: P₈₀ = Preço Caixa de areia de 80x80x80, C₈₀ = Custo Caixa de areia de 80x80x80, C₆₀ = Custo SINAPI Caixa de areia de 60x60x60, C₄₀ = Custo SINAPI Caixa de areia de 40x40x40, V₈₀ = Volume Caixa de areia de 80x80x80, V₆₀ = Volume Caixa de areia de 60x60x60, V₄₀ = Volume Caixa de areia de 40x40x40

Destaca-se que até 11ª medição, última disponibilizada à equipe da CGU durante os trabalhos de campo, o serviço relativo ao item 13.8 serviço “Caixa de areia sem grelha 80x80cm” ainda não havia sido medido e pago.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04 de agosto de 2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“O relatório informa que a ocorrência de sobrepreço está diretamente relacionada com o valor contratado para o item 13.8 da planilha orçamentária, relativo ao serviço de Caixa de Areia sem grelha 80x80 cm, o qual está em R\$158.182,06 acima do valor de referência do SINAPI ajustado. O preço unitário contratado para o serviço foi de R\$8.268,97, superando em 2.197,77% o preço unitário de mercado calculado em R\$359,87.

A inconsistência apresentada pela CGU foi constada pelo fiscal municipal da obra (que assumiu a referida função na atual gestão) sendo objeto de informação e pedido pelo Município de orientação junto ao FNDE sobre a conduta a ser adotada pelo Município, conforme comprova cópia do e-mail e ofícios encaminhados. A resposta recebida, além de demorada, não foi conclusiva, nem explícita informou apenas que o FNDE não tem gestão sobre a planilha licitada.

Contudo, é de suma importância a orientação quanto a conduta a ser adotada pelo Município, afim de sanar as inconformidades apontadas e/ou paralisar a obra, com vistas a coibir prática antieconômica na execução do contrato.

Em vista dos dados apresentados no Parecer Técnico emitido pelo fiscal da obra do Município foi elaborado Parecer Jurídico opinativo no sentido de que não é juridicamente possível a alteração da planilha de valores, sob pena de ocorrência da prática denominada “jogo de planilhas”. Ademais, o Município decidiu pela instauração de Procedimento Administrativo para averiguação dos fatos constatados na execução da obra, notadamente a distorção da planilha orçamentária licitada.

Além disso, verificou-se a inexistência de serviços importantes que não foram incluídos na planilha licitada, como por exemplo, a pintura interna da escola, omissões essas oriunda da planilha do FNDE e mantidas pelo gestor municipal à época”.

Análise do Controle Interno

A manifestação do Gestor confirma o apontamento da equipe de fiscalização, no que tange ao sobrepreço detectado no Contrato. Este sobrepreço está diretamente relacionado ao valor contratado para o item 13.8 da planilha orçamentária, relativo ao serviço de Caixa de Areia sem grelha 80x80 cm, que superou em 2.197,77% o preço unitário deste serviço calculado com base no SINAPI.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, o controle sobre os preços de obras públicas deve incidir sobre o preço global do contrato e não sobre cada um dos itens da planilha individualmente.

No Acórdão nº 2099-33/2011, o TCU esclarece sobre possíveis formas de como um sobrepreço pode ser tratado e saneado, citando como opções a repactuação de preços contratuais, retenção cautelar e Tomada de Contas Especial, conforme detalhado abaixo:

“116 - A repactuação por acordo entre as partes procura corrigir o sobrepreço por meio da assinatura de termos aditivos redefinindo os preços contratuais a valores justos, alterando-se preços, custos ou o próprio BDI, sendo essencial que o valor final do contrato repactuado esteja compatível com o valor de mercado. Se utilizada apenas a repactuação como forma de eliminar o sobrepreço global, ela deve incidir sobre os valores futuros a serem medidos e pagos considerando-se nos montantes que serão abatidos do contrato original o sobrepreço eventualmente já superfaturado das parcelas pagas.

*117. As retenções cautelares visam resguardar o erário contra danos que estejam ocorrendo ou na iminência de ocorrer, devendo, para sua adoção, estarem presentes ao mesmo tempo os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. O art. 45 da Lei n. 9.784/1999 estabelece os termos em que a Administração poderá utilizar as cautelares. Embora não esteja imune a discussões administrativas e judiciais, a decisão por adotar a retenção cautelar deve ser sopesada para que não haja desestímulo à continuidade das obras por abandono da contratada em não aceitar seus termos, lembrando que o órgão contratante e a empresa têm garantidos seus direitos ao contraditório e à ampla defesa durante todo o andar do processo.*

118. A retenção é medida preventiva, enquanto se discute o mérito do sobrepreço, podendo inclusive ao final concluir-se pela sua improcedência. A retenção pode ser determinada considerando-se somente o sobrepreço calculado com base nos serviços das medições vindouras ou, alternativamente, o sobrepreço de todo o contrato, incluídas as medições pagas com superfaturamento. Nos casos em que o mérito final confirme integralmente a existência do sobrepreço, a primeira das alternativas acima terá apenas recuperado em parte o sobrepreço total apurado, haja vista que a retenção terá tido efeitos somente sobre as parcelas medidas e pagas durante sua vigência, devendo-se proceder, para a recuperação do dano não abrangido pela cautelar, à instauração da TCE para que sejam apurados os valores superfaturados, caso a contratada não concorde em restituí-los.

119. A Tomada de Contas Especial é um procedimento administrativo que visa apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, uma vez consumado o superfaturamento, regulamentada pela IN n. 056/2007 do TCU. Desse modo, pressupõe medições já aferidas e pagas, porquanto as parcelas do débito são apuradas com base em datas de pagamentos de valores anteriormente faturados”.

No caso de obras em andamento, o referido Acórdão estabelece que, “independentemente do percentual de execução física da obra, as ações do gestor devem objetivar a busca do interesse público, procurando, ao mesmo tempo, resguardar o erário de pagamentos futuros com sobrepreço, recuperar valores superfaturados por meio de repactuação contratual ou de Tomada de Contas Especial e possibilitar a continuidade da obra”.

O Acórdão informa ainda, em seu item 132 que, “em resumo, não deve ser esquecido que a ação do gestor deve sempre ser pautada pelo seu dever de agir em nome do interesse público, em consonância com o poder de autotutela conferido à Administração e observando-se os estritos limites estabelecidos na lei. Desse modo, a decisão deve considerar, em conjunto e sopesados, tanto o rigor requerido no combate aos desvios de recursos públicos, por meio das medidas preventivas e corretivas ao alcance do administrador, a exemplo das medidas cautelares e Tomadas de Contas Especiais, quanto os cuidados que devem ser observados para evitar problemas maiores como a paralisação da obra, que poderia acarretar prejuízos tanto sociais quanto ao interesse público”.

Quanto ao item de pintura interna da escola, que não foi incluído na planilha licitada, em consulta ao site do FNDE – Programa Proinfância, verificou-se que a planilha referente à Escola Tipo 1 possui em seu item 11.2 a descrição de “Pintura em látex acrílico sobre paredes internas, externas”, na quantidade de 2.715,32 m². Entretanto este item foi suprimido da Planilha Licitada, que passa do item 11.1 - Emassamento de paredes internas com massa acrílica - 02 demãos (quantidade 2.028,45m²) para o item 11.3 - Pintura em latex PVA 02 demãos sobre teto (498,03 m².), excluindo o item 11.2, que se trata de pintura interna e externa da Escola.

Assim sendo, cabe ao FNDE tomar as devidas providências, juntamente com o município, com vistas a eliminar os efeitos do sobrepreço global apontado, de forma a garantir que o valor global pago esteja compatível com o valor de mercado da obra.

2.1.2. Informação sobre a execução das obras da Proinfância.

Fato

Em 09/10/2015, foi celebrado o Contrato nº 180/2015 no valor de R\$1.810.570,94 e prazo de 12 meses para execução dos serviços e vigência de 14 meses a partir de sua assinatura. Foram celebrados dois termos aditivos, sendo o primeiro, em 18/10/2016, prorrogando o prazo de vigência e execução do Contrato por 224 dias, vigorando do dia 10/12/2016 até o dia 22/07/2017, e o segundo, em 23/11/2016, aditando o valor inicial do Contrato em aproximadamente 0,6081%, o que corresponde a um aumento de R\$11.010,88, passando o valor do Contrato para R\$1.821.581,82. O valor aditivado referiu-se à necessidade da construção do muro de arrimo incluindo fechamento das três laterais da creche.

A ordem de serviço para o início das obras de construção do Proinfância foi emitida pelo então prefeito em 14/10/2015 e recebida pela empresa em 29/10/2015, quando efetivamente ocorreu a contagem do início das obras.

Na análise dos pagamentos e medições realizadas, constatou-se que, até os trabalhos de campo, foram emitidos 11 Boletins de Medição, que representaram a execução de 43,02%, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 01 – Boletins de Medição

Medição	Período	Valor (R\$)	% executado	Nota Fiscal	Data Pagamento
1ª	29/10/2015 a 14/12/2015	28.528,81	1,58	2015/131	08/01/2016
2ª	15/12/2015 a 26/01/2016	25.358,92	1,40	2016/5	02/02/2016
3ª	27/01/2016 a 26/02/2016	91.395,45	5,05	2016/10	02/03/2016
4ª	27/02/2016 a 28/03/2016	58.388,85	3,22	2016/20	05/04/2016
5ª	29/03/2016 a 28/04/2016	53.412,80	2,95	2016/30	04/05/2016
6ª	29/04/2016 a 30/05/2016	105.926,76	5,85	10012	02/06/2016
7ª	01/06/2016 a 30/06/2016	30.159,44	1,67	10024	07/07/2016
8ª	01/07/2016 a 29/07/2016	94.003,00	5,19	10049	20/12/2016
9ª	30/07/2016 a 22/09/2016	127.257,94	7,03	10063	20/12/2016
10ª	23/09/2016 a 31/10/2016	14.035,02	0,78	-	-
11ª	01/11/2016 a 22/02/2017	150.298,17	8,30	-	-
TOTAL		778.765,16	43,02	-	-

Fonte: Processo disponibilizado pela prefeitura

Conforme análise do extrato bancário até 31/03/2017, verificou-se que as duas últimas medições ainda não foram pagas pela prefeitura, tendo sido efetuado pagamentos no montante de R\$614.431,97, correspondentes aos serviços executados até a 9ª medição.

Em 31/03/2017, a conta específica do programa (Banco do Brasil, agência: 976-8, conta corrente 31382-3) apresentou o saldo de R\$71.665,85. As transferências realizadas pelo FNDE, no valor de R\$618.404,69, ocorreram da seguinte forma:

Quadro 02 - Repasses

Data	Valor Repassado (R\$)
14/01/2014	394.482,51
20/12/2016	151.161,11
27/12/2016	72.761,07
Total	618.404,69

Fonte: Extratos bancários até 31/03/2017

Ressalta-se que as medições realizadas ultrapassaram os valores disponibilizados pelo FNDE até a data dos trabalhos de campo, visto que os serviços relativos às duas últimas medições ainda se encontram pendentes de pagamento. Em consulta ao Sistema SIMEC, verificou-se que foi aprovada pelo FNDE a liberação de mais uma parcela no montante de R\$145.522,13, entretanto ainda não havia sido creditada na conta do programa.

O SIMEC apontou, como aguardando providência e/ou correção, o registro das seguintes restrições e inconformidades na obra

- Implantação executada em desconformidade com o projeto. Há taludes sem contenção na fachada lateral direita do empreendimento.
- A execução física da obra está divergente do cronograma preenchido.

A prefeitura apresentou os esclarecimentos e justificativas ao FNDE acerca dos apontamentos e aguarda posicionamento da autarquia. O SIMEC apontou ainda como pendência o fato de a obra estar sem atualização no sistema por mais de 60 dias.

Em 28/03/2017, a Prefeitura de Salinas solicitou ao FNDE a alteração da fundação do Castelo D'água, alegando que o projeto original, disponibilizado pelo FNDE, não se adequa ao local em que atualmente é executada a obra da Proinfância, sendo necessária a execução de um projeto substitutivo. Cabe salientar que, segundo justificativa apresentada pelo fiscal da obra, a diferença dos valores será assumida pela empresa contratada. O FNDE ainda não se manifestou quanto ao assunto.

Em visita “in loco”, constatou-se que a obra se encontra compatível com os serviços medidos. As fotos abaixo demonstram a situação em que a obra se encontra:



Foto 01 – Vista de geral da Proinfância. Salinas, 06/04/2017.



Foto 02 – Vista interna da Proinfância. Salinas, 06/04/2017.



Foto 03 – Vista da estrutura metálica (telhas sanduiche). Salinas, 06/04/2017.



Foto 04 – Vista externa dos blocos do Proinfância, Salinas, 06/04/2017.



Foto 05 – Vista interna, com detalhe para a cobertura metálica. Salinas, 06/04/2017.

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“O Relatório Preliminar realizado pela CGU aponta que foram emitidos 11 boletins de medição, representando execução de 43,02% da obra. Constatou-se, ademais, que até 31/03/2017, as duas últimas medições (10ª e 11ª) não haviam sido adimplidas.

Atualmente, foram emitidos mais 2 boletins de medição após a visita, totalizando 13 boletins, correspondendo a 55,68% de execução da obra. Quando da verificação da CGU (31/03/2017) as medições 10ª e 11ª ainda não haviam sido pagas, pois o município estava aguardando a liberação de recurso por parte do FNDE, o qual é liberado mediante progresso da obra.

Cumprе salientar que, o procedimento para a liberação de recursos do FNDE deve observar etapas, sendo que após a emissão do boletim de medição é preenchida a aba denominada “vistoria” no SIMEC, e posteriormente, é realizado preenchimento da solicitação de desembolso (menu “opções” – solicitar desembolso), oportunidade em que são migradas as informações sobre a vistoria e apresentação de justificativa do Município para a solicitação. Após esse trâmite é que o FNDE destina o recurso ao Município. O recurso solicitado, o qual liberado no valor de R\$145.522,13 e creditado ao Município em 08/05/2017, foi utilizado para adimplemento das medições 10ª e 11ª. Por conseguinte, acrescenta-se às transferências realizadas pelo FNDE e apuradas pela CGU, a 4ª parcela de R\$145.522,13, creditada em 08/05/2017.

Cabe informar, por oportuno, que o prazo do Termo de Compromisso foi prorrogado para 22/07/2018, mediante validação do FNDE em 16/06/2017. Após a citada validação, o contrato administrativo com a empresa executora da obra foi prorrogado, também, até 22/07/2018.

No tocante as inconformidades apontadas no SIMEC e citadas pela CGU, o Município está tomando as providências para solucioná-las. Para tanto, foi firmado Termo aditivo ao contrato no valor de R\$11.010,88 com objetivo de execução de muro de arrimo para a contenção dos taludes. O referido termo não foi executado, razão pela qual consta ainda a inconformidade no sistema, que será regularizada depois da execução do serviço de inserção de fotos comprobatórias no SIMEC.

Em relação à divergência entre a execução física da obra e o cronograma preenchido no SIMEC, de fato existe atraso referente aos prazos dos serviços. Em razão disso, indaga-se à eminente Controladoria se será cabível a atualização do cronograma, haja vista que poderá implicar na continuidade da obra.

Outro aspecto aventado pela CGU diz respeito a ausência de atualização das informações a serem prestadas no SIMEC por 60 dias. Contudo, atualmente, ocorre ausência de atualização no sistema por 33 dias. Esse atraso ocorreu devido à problemas no próprio site do SIMEC que impediram o acesso a atualização das informações sobre a obra, conforme comprovam solicitações anexas.

Em relação à solicitação de alteração da fundação do Castelo D'água, houve aprovação do FNDE, conforme e-mail anexo”.

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. Restrição ao caráter competitivo na realização de licitação para construção de escola infantil do Proinfância.

Fato

Para a execução das obras de construção de Creche/Escola Infantil Proinfância - Tipo 1, localizada no Bairro Sagrada Família, no município de Salinas/MG, a Prefeitura Municipal realizou o Processo Licitatório nº 093/2015, na modalidade de Concorrência nº 001/2015, com previsão de entrega dos envelopes em 23/09/2015 e valor orçado em R\$1.819.026,65.

Segundo Ata de Reunião da Comissão Permanente de Licitação – CPL, duas empresas apresentaram envelopes de documentação e proposta, sendo a Construtora Engearte Ltda (CNPJ: 01.058.206/0001-35) e Engenorte Engenharia de Serviços e Consultoria Ltda. (CNPJ: 07.469.458/0001-33). A empresa Engenorte foi considerada inabilitada pela CPL por não ter apresentado as quantidades mínimas exigidas no item 01 da alínea “d” da Cláusula 4.5 do Edital e, por meio de seu representante legal, renunciou o prazo de recurso. Dando continuidade ao certame, a CPL considerou habilitada e vencedora do processo a Construtora Engearte, com o valor de R\$1.810.570,94.

Em 01/10/2015, o processo licitatório foi homologado pelo então prefeito e o objeto licitado adjudicado à Construtora Engearte Ltda.

A análise do procedimento licitatório revelou a ocorrência de restrição à competitividade, uma vez que o edital da Concorrência apresentou as seguintes exigências:

a) O edital exigiu cumulativamente a demonstração de capital social mínimo (item 4.3 – C) e a caução para garantia da proposta (item 13.1). Para qualificação econômico-financeira, conforme o estabelecido no § 2º do art. 31 da Lei 8.666/93, a administração deve optar entre exigir a garantia de manutenção da proposta ou o capital social ou patrimônio líquido. O TCU já se posicionou, repetidas vezes, no sentido de que o edital não pode exigir garantia de manutenção de proposta e capital social ou patrimônio líquido simultaneamente para habilitação dos licitantes, a exemplo dos Acórdãos 2993/2009 – Plenário, 3262/2010 – Plenário, 1898/2011-Plenário e Súmula 275/2012.

b) O item 4.5-D exigiu a “*comprovação de aptidão de desempenho técnico da empresa, por meio de atestados ou certidões fornecidas por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado no CREA ou CAU, assegurando ter a mesma executado as quantidades mínimas dos seguintes serviços:*

- *Execução de estrutura metálicas, na quantidade mínima de 998,79 m2, correspondente a 70% do total da estrutura de aço (1.426,84 m2),*
- *Execução de rede estruturada (lógica e telefonia), área mínima de 1057,16 m2, correspondente a 70% do total que será construída (1.510,10 m2),*
- *Execução do projeto de proteção contra incêndio, área mínima de 1057,16 m2, correspondente a 70% do total que será construída (1.510,10 m2).”*

A referida exigência contraria as jurisprudências do Tribunal de Contas da União, no que tange aos limites na imposição dos quantitativos dos serviços licitados, que conforme histórico das decisões proferidas pelo Tribunal, considera razoável e admitido o percentual máximo de 50% do quantitativo de serviço executado para comprovação de qualificação técnica, salvo em casos excepcionais, devidamente justificado nos autos, a exemplo dos Acórdãos 1284/2003-TCU-Plenário, Acórdão 2088/2004-Plenário, 2099/2009-TCU-Plenário e 897/2012 - Plenário.

c) O item 4.5 - D exigiu, ainda, que as licitantes apresentassem comprovação de aptidão de desempenho técnico para a execução de rede estruturada (lógica e telefonia), cujo montante foi de R\$33.942,93. Este valor equivale a 1,87% do total do orçamento, sendo considerado insignificante frente à estimativa global da obra. Tal exigência fere o inciso I do § 1º e § 2º do art. 30 da Lei 8.666/93 e jurisprudências do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 2099/2009 – Plenário, 2963/2010 - Plenário e 2776/2011 - Plenário)

d) Foi também exigência do item 4.5 – D, a comprovação da execução de projeto de proteção contra-incêndio. Entretanto, a planilha orçamentária não apresenta a previsão para a execução de projeto, contrariando o inciso I do § 1º e § 2º do art. 30 da Lei 8.666/93. O item constante da planilha refere-se a serviços necessários para compor o Sistema de Proteção Contra Incêndio, que também tem valor irrisório (1,70% do valor total) diante do total da obra.

Cabe ressaltar, que a empresa TP Construções e Planejamentos Ltda apresentou questionamentos à Comissão de Licitação acerca do Item 4.5, letra D do Edital – Qualificação técnica, solicitando justificativas para a exigência das quantidades e a exigência de atestado para serviço de valor insignificante da obra e atestados de itens que sequer constam na planilha da obra. Não foi verificado no processo licitatório a resposta da Comissão à empresa TP Construções, e, observou-se que a referida empresa não participou do certame.

e) O item 4.3 – B exigiu para a comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa a demonstração dos seguintes índices:

- 1) Índice de Liquidez Geral não poderá ser inferior a 1,00
- 2) Índice de Liquidez Corrente não poderá ser inferior a 1,20
- 3) Grau de solvência não poderá ser inferior a 0,6.

Entretanto, o edital não indicou as fórmulas para o cálculo dos referidos índices. De acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, os cálculos deverão estar expressos de forma clara e objetiva no instrumento convocatório, indicando as fórmulas e definições, de

modo a não restar dúvidas ou omissões quanto ao critério de julgamento do atingimento ou não de determinado índice contábil.

Ainda com relação a legitimidade dos índices exigidos, de acordo com o §5º do art.31 da Lei 8666/93, a Administração deve justificar nos autos do processo que instrui o procedimento licitatório, a razão e o fundamento para utilização dos índices escolhidos, usando apenas aqueles compatíveis com o segmento das licitantes

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04 de agosto de 2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“O edital de Concorrência Pública nº 001/2015 foi publicado no quadro de avisos da Prefeitura Municipal e disponibilizado no sítio eletrônico do Município no dia 20 de agosto de 2015, conforme declarações apostas às fls.256. O extrato do edital foi publicado na edição do dia 21/08/2015 no Jornal Hoje em Dia.

A data prevista para abertura dos envelopes no referido edital foi dia 23/09/2015 às 9:00 horas.

No dia 15/09/2015, a empresa TP Construções e Planejamento Ltda. apresentou formalmente questionamentos à Comissão de Licitação acerca do item 4.5, solicitando justificativa para a exigência das quantidades e de atestado de serviço de valor insignificante da obra e, ainda, exigência de atestados de itens que sequer existiam na referida obra, aludindo à possível restrição de competição.

Contudo, não consta no procedimento licitatório nenhuma resposta aos questionamentos.

Não obstante a ausência de resposta, o procedimento transcorreu sem apresentação de outro questionamento e/ou recurso pela empresa TP Construções e Planejamento Ltda., bem como, qualquer outra empresa; inclusive, a empresa Engenorte Engenharia, Serviços e Consultoria Ltda. que foi inabilitada na sessão do dia 23/09/2015 às 9:00 também não manifestou interesse em recorrer da decisão.

Ademais, a empresa TP Construções e Planejamento Ltda. poderia ter participado do procedimento licitatório mesmo com o pedido de questionamento pendente, pois até mesmo a impugnação feita ao edital não impede o licitante de participar do processo licitatório, nos termos do art. 41 § 3º, da Lei 8.666/93”.

Análise do Controle Interno

O fato de o procedimento licitatório ter transcorrido sem outros questionamentos, de não ter sido impetrados recursos pelas empresas TP Construções e Planejamento Ltda. e Engenorte Engenharia, Serviços e Consultoria Ltda. e de a empresa TP Construções não ter participado do processo, embora lhe fosse permitido pela legislação, não elidem as falhas apontadas pela equipe de fiscalização.

2.2.2. Construção da escola Proinfância em local isolado e sem contar com as condições básicas de infraestrutura no entorno do prédio.

Fato

O Projeto Proinfância Tipo 1 tem capacidade de atendimento de até 376 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), ou 188 crianças em período integral. As escolas de educação infantil são destinadas a atender crianças na faixa etária de 0 a 5 anos e 11 meses.

No município de Salinas, a escola do Proinfância está sendo construída na Rua Doze, Bairro Sagrada Família, e, segundo levantamento de demanda elaborado pela prefeitura, irá atender as crianças dos Bairros Alto São João, Mário Guedes, São Fidelis (Conjunto Habitacional Santa Felicidade), Maracanã e Santo Antônio, além de crianças que estão com seus nomes em listas de espera em outras creches do município.

Foi considerada ideal que a implantação das escolas do Tipo 1 ocorresse em terreno retangular com medidas de 40m de largura por 70m de profundidade e declividade máxima de 3%. Segundo a planta de localização e levantamento planimétrico apresentado pela prefeitura, o terreno onde está sendo construído a creche atende as medidas exigidas pelo MEC.

Tendo em vista as premissas do programa, são considerados parâmetros indispensáveis para a implantação da escola, dentre outros, a localização do terreno. Segundo o memorial descritivo, a localização do terreno deve privilegiar a proximidade da demanda existente, com vias de acesso fácil, evitando localização próxima a zonas industriais, vias de grande tráfego ou zona de ruído.

Entretanto, em inspeção ao local das obras, verificou-se que a escola está sendo construída em local isolado, distante de áreas residenciais, além de não contar com a infraestrutura adequada no entorno do prédio. Na data dos trabalhos de campo, as vias de acesso até a escola não possuíam asfalto ou calçamento, guias e passeios, sinalização e iluminação pública, podendo vir a prejudicar o atendimento da população a ser beneficiada. Também não havia pontos de ônibus próximo à entrada da escola. O acesso externo à escola é totalmente inacessível para pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, ou mesmo para carrinhos de bebês, desrespeitando os normativos que versam sobre acessibilidade.

Em que pese o terreno estar adequado nos parâmetros de dimensões e declividade, tendo apresentado os requisitos exigidos para aprovação do FNDE, o entorno do prédio da escola não possui as condições básicas de infraestrutura para oferecer o correto atendimento ao público alvo do programa, considerando a distância que terá que ser percorrida pelas crianças, os possíveis obstáculos a serem transpostos, as vias locais sem calçamento, iluminação e sinalização, prejudicando a segurança da população a ser atendida.

As fotos a seguir demonstram a localização e as vias de acesso até a entrada da escola:



Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04 de agosto de 2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“Preliminarmente, destaca-se que os dados apresentados pela CGU sobre capacidade de atendimento do Proinfância, generalidades da obra, como endereço e levantamento das demandas, estão em conformidade com o sítio eletrônico do FNDE e dados cadastrados no SIMEC. Porém, a informação de atendimento dos bairros Maracanã e Santo Antônio não são mencionados no Estudo de Demandas anexados no sistema à época.

Em relação à infraestrutura no entorno do prédio, deve ser esclarecido que o local onde está sendo executada a obra da escola Proinfância foi aprovado pelo FNDE, em conformidade com os documentos anexados. À época da formalização do Convênio foram inseridas no sistema informações sobre abastecimento de água, energia elétrica, rede de esgoto, gás, acesso pavimentado, dentre outras informações. Portanto, as condições do local de construção eram do conhecimento do FNDE e nenhum pedido de informação e/ou esclarecimento foi solicitado ao Município.

Cabe informar que o Município de Salinas, dentro de seus Planos Anuais de Investimentos, se incumbirá de corrigir gradualmente, todas as situações que demandarem regularização”.

Análise do Controle Interno

Em que pese o FNDE ter aprovado o terreno onde está sendo construída a escola do Proinfância e a Prefeitura ter se comprometido a garantir o fornecimento e a manutenção dos serviços de abastecimento de água, energia elétrica e esgotamento sanitário, o entorno da escola não possui as condições mínimas de infraestrutura exigidas nas premissas do programa.

3. Conclusão

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

Destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade do Programa/Ação fiscalizado:

- Inconsistência na análise comparativa dos valores obtidos no sistema SINAPI com a planilha de custos na proposta apresentada no Contrato nº 180/2015, gerando sobrepreço global de R\$96.138,40.
- Restrição ao caráter competitivo na realização de licitação para construção de escola infantil do Proinfância.
- Construção da escola Proinfância em local isolado e sem contar com as condições básicas de infraestrutura no entorno do prédio.

Ordem de Serviço: 201700541

Município/UF: Salinas/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FMSS - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SALINAS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.222.701,81

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 3 a 6 de abril de 2017 e trataram da aplicação dos recursos do Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), Ação 12L4 – Implantação, Construção e Ampliação de Unidades de Pronto Atendimento – UPA

A ação fiscalizada refere-se à execução de transferência fundo a fundo do Fundo Nacional de Saúde para a construção, ampliação e aquisição de equipamentos para unidades de pronto atendimento – UPA no município de Salinas/MG.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação de recurso financeiro federal repassado ao município, no montante de R\$1.978.460,00, relativo aos valores repassados para consecução do objeto.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Informação sobre a unidade de pronto atendimento.

Fato

Em 01/08/2013, o Ministério da Saúde, mediante a Portaria nº 1.580, habilitou o Município de Salinas a receber recursos para implantação de uma UPA – Unidade de Pronto Atendimento 24 horas – Porte II. Foram emitidas duas ordens bancárias para a conta corrente nº 624.102-0, agência 1830-9, Caixa Econômica Federal, totalizando 100% do valor pactuado, conforme quadro a seguir:

Tabela 1 – Ordens bancárias

Data da Emissão	Ordem Bancária	Valor (R\$)
30/08/2013	829417	593.538,00
02/10/2014	840372	1.384.922,00
Total (R\$)		1.978.460,00

Estes recursos foram aplicados em fundo de investimento denominado Caixa Fic Prático Renda Fixa Curto.

Para execução da obra, foi realizada a Concorrência nº 001/2014, de 14 de abril de 2014, cujo objeto é a “construção de unidade de pronto atendimento (UPA) ampliada porte 2”, do tipo menor preço global e no regime de empreitada por preço global, com orçamento estimado em R\$1.978.460,00, tendo participado do certame licitatório somente a empresa Engenorte Engenharia Serviços e Consultoria Ltda. (CNPJ: 07.469.458/0001-33). Conforme a ata de abertura das propostas, de 19/05/2014, o valor da proposta da Engenorte foi de R\$2.215.021,18, acima do orçamento estimado pela Prefeitura Municipal de Salinas. Desta forma, foi elaborado Parecer Técnico pela Prefeitura Municipal de Salinas recomendando adequação nos preços de diversos itens para que a proposta apresentada não ultrapasse os preços de referência planilhados. Em 04/06/2014, foi realizada nova reunião da licitação, com apresentação de nova proposta pela Engenorte com valor de R\$1.977.635,41, sendo firmado o contrato nº 173/2014 em 26/06/2014.

Em 16/10/2014, foi firmado o 2º Termo Aditivo ao Contrato, acrescentando R\$36.166,02 referente à execução de aterro para elevação da cota do terreno. O 4º Termo Aditivo, de 18/03/2015, correspondeu a um acréscimo de R\$15.625,00, relativos a projeto de prevenção e combate a incêndio e pânico e a projeto de sistema de proteção de descargas atmosféricas. No 9º Termo Aditivo, foram acrescidos R\$193.281,38 relativos a acréscimos e supressões de serviços, tais como passeio, estacionamento e passeio interligando a UPA ao hospital municipal. Assim, o valor final do contrato, após a celebração destes aditivos, foi para R\$2.222.701,81.

Na data da fiscalização, a UPA estava concluída e em funcionamento. Na tabela a seguir estão demonstradas as medições com os respectivos valores pagos.

Tabela 2 – Pagamentos efetuados para a Engenorte Engenharia Serviços e Consultoria Ltda.

Medição	Valor da medição (R\$)
1	21.726,32
2	12.000,44
1 - 2º TA	36.166,02
3	35.156,74

4	43.496,35
5	66.320,43
6	39.680,68
7	75.054,47
8	138.589,88
9	49.912,95
10	100.751,28
11	48.516,18
12	81.593,24
13	31.000,56
14	104.466,58
15	164.110,91
16	126.256,49
17	25.245,54
18	121.335,85
19	98.011,59
20	91.968,74
21	49.425,25
22	109.947,90
23	143.115,33
24	83.060,32
25	27.345,66
2 - 4º TA	13.375,00
26 - 9º TA	24.150,94
26 - 9º TA	160.500,00
26 - 9º TA	65.394,78
Total (R\$)	2.187.676,42

Fonte: processos de pagamento

Em 31/03/2017, o saldo da conta específica era de R\$2.471,69, aplicado em fundo de renda fixa (Caixa FIC Pratico CP).

As fotos a seguir ilustram a UPA concluída:



Fachada frontal da UPA, Salinas/MG, 05/04/2017	Vista interna da UPA, Salinas/MG, 05/04/2017
---	---

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou o seguinte complemento à informação:

“Após análise detalhada do relatório emitido por este órgão especializado, informamos que o valor inicial do contrato nº.173/2014 foi de R\$1.977.635,41, onde foram firmados 9 (nove) termos aditivos.

Compulsando ainda as informações contidas no procedimento licitatório, reconhecemos que alguns aditivos alteraram o valor original do contrato, totalizando R\$2.222.707,81. A obra foi concluída em 27 de outubro de 2016, sendo emitidos ainda 31 (trinta e um) boletins de medição. Portanto, as medições e pagamentos totalizaram a quantia de R\$2.222.707,81 e não R\$ 2.187.676,42 como aponta o Relatório Preliminar”.

2.2.2. Exigências restritivas à competitividade no edital da Concorrência para construção de unidade de pronto atendimento.

Fato

A análise da documentação do procedimento licitatório revelou a ocorrência de restrição à competitividade, pois constam do edital da Concorrência nº 001/2014 as seguintes exigências:

“9.4 – Qualificação Técnica

9.4.1 – Para demonstrar a sua qualificação técnica, a proponente deverá apresentar os seguintes documentos:

(...)

b) Comprovação de aptidão para execução da obra objeto desta Concorrência, que será feita da seguinte forma:

(...)

b.3) Plano de trabalho detalhado para construção das obras, com seus respectivos cronogramas físicos, suas metodologias de execução, assim como, deverá prever os problemas a enfrentar na execução dos serviços e a solução destes problemas, a indicação detalhada do procedimento de segurança, inclusive quanto ao cumprimento do Plano de Controle Ambiental, atendendo as medidas de prevenção preconizadas e prescritas pela Fiscalização.

(...)

9.5 – Documentação relativa à Qualificação Econômico-Financeira

(...)

b) Comprovante da boa situação financeira da proponente, de acordo com o modelo do ANEXO III, que será analisado por servidor integrante da CPL;

(...)

ANEXO III

Comprovação da Capacidade Econômica e Financeira

(...)

A capacidade Econômica e Financeira das empresas licitantes será avaliada mediante exame dos seguintes indicadores, computados a partir das informações contidas no sub item 9.5, letra “b”, conforme abaixo:

(...)

c) Grau de Endividamento $GE < \text{ou} = 0,20$ (vinte centésimos):

Passivo Circulante = PC

Exigível a Longo Prazo = ELP

Ativo Total = AT

$GE = (PC + ELP) / AT$

Com relação às cláusulas do edital citadas acima, constatou-se o seguinte:

a) Não há previsão no art. 30 da Lei nº 8.666/93, de exigência de “Plano de trabalho detalhado para construção das obras”. O mencionado artigo é taxativo e cita que a documentação limita-se à:

“I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”

Salienta-se que a única participante do certame, a empresa Engenorte Engenharia Serviços e Consultoria Ltda., não apresentou este “Plano de trabalho detalhado para construção das obras”, não sendo inabilitada pela ausência deste.

b) Houve exigência de índice contábil (grau de endividamento) com valor não usual no item 9.5 do edital. Como exemplo, a Instrução Normativa Mare-GM nº 5/1995, que estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, a qual em seu item 7.2 prevê como parâmetro inicial de verificação da situação econômico-financeira da empresa, índice de solvência geral ($SG = \text{ativo total} / \text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}$) maiores ou iguais a 1 (um). O índice exigido no edital, grau de endividamento, é o inverso da solvência geral. Assim, como o edital determinou a comprovação de grau de endividamento $< 0,20$, que, em termos matemáticos, foi como se determinasse uma solvência geral $> 5,0$ ($1 \div 0,20$).

A jurisprudência do Tribunal de Contas, Acórdão nº 2.299/2011 – Plenário dispõe que o grau de endividamento usualmente adotado varia de 0,8 a 1,0 sendo obrigatório justificar no processo licitatório o valor do índice utilizado.

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

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

(…)

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

Ressalta-se que tais infringências à Lei podem ter causado o desestímulo em empresas interessadas na participação da licitação, uma vez que apenas uma empresa apresentou proposta.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“O Relatório aponta restrição à competitividade relacionada às exigências de qualificação técnica (item 9.4).

O edital da Concorrência Pública nº. 001/2014 foi publicado no sítio eletrônico do Município no dia 14 de abril de 2014, conforme declarações apostas as fls. 65. O extrato do edital foi publicado na edição do dia 15/04/2015 no jornal Hoje em Dia.

A data prevista para abertura dos envelopes no referido edital foi prevista para 19 de maio de 2014, às 9:00 horas. Evidencia-se, portanto, que o prazo mínimo previsto na legislação entre a publicação do edital e o recebimento das propostas restou devidamente observado.

Diante disso, vislumbrada a exigência restritiva, os possíveis interessados ou até mesmo qualquer cidadão, nos moldes do art. 40, § 1º, da Lei 8.666/93, poderiam ter impugnado o Edital. Entretanto, nos autos do procedimento licitatório não consta requerimento, pedido de esclarecimento ou mesmo impugnação propriamente dita aos itens do edital que tratam da Habilitação”.

Análise do Controle Interno

Não foi apontada no campo “fato” irregularidade quanto ao prazo entre a publicação do edital e a apresentação da proposta.

O fato do edital não ter sido impugnado não elide as falhas apontadas.

2.2.3. Empresa contratada para construção de unidade de pronto atendimento possui sócia servidora da Prefeitura Municipal à época da licitação.

Fato

A sócia-administradora (CPF: ***.129.416-**) da Engenorte Engenharia Serviços e Consultoria Ltda., empresa vencedora da Concorrência nº 001/2014, era servidora municipal

à época da licitação. Conforme a ata de reunião da Comissão Permanente de Licitação, ocorreu nova apresentação de proposta na licitação em 04/06/2014 e consta na base de dados da Receita Federal que a sócia-administradora de CPF: ***.129.416-** foi incluída nos quadros da empresa em 02/06/2014, ou seja, dois dias antes da reunião. De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), em junho/2014, a mesma era servidora da Prefeitura Municipal, exercendo o cargo de Cirurgião Dentista - Clínico Geral.

O art. 9º da Lei nº 8.666/1993 veda a participação da licitação ou da execução de obra, mesmo que indireta, de servidor de órgão responsável pela licitação:

“Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação”.

Cabe enfatizar que a Engenorte logrou-se vencedora em diversos outros certames no Município, tais como na execução dos seguintes contratos de repasse:

SIAFI	Gestor	Objeto do Contrato de Repasse
761358	Ministério do Turismo	Construção de Praça e pavimentação de rua
730461	Ministério das Cidades	Pavimentação em bloquetes sextavados
785218	Ministério das Cidades	Implantação de pavimentação de vias urbanas

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“O Contrato de Constituição da Empresa e as alterações posteriores, juntados às fls. 72/82, apresentam como sócios [AWAG] e [MDM], estes não fazem parte do quadro de servidores do Município de Salinas. Esclareça-se, por oportuno, que a partir da segunda alteração contratual, a administração da sociedade competia a ambos.

No procedimento licitatório não consta qualquer outra alteração contratual que tenha admitido servidora pública no quadro societário da empresa.

*Contudo, consta no Departamento de Recursos Humanos que a servidora [CPF: ***.129.416-**] ocupava o cargo de odontóloga, CE-XIX, admitida em abril de 2009, lotada no Fundo Municipal de Saúde. A servidora foi licenciada para tratar de assuntos particulares, pelo período de 02 anos, a partir de 04 de maio de 2012 e retornou às atividades em 26/08/2013, conforme Portaria nº. 110/2013.*

*No ano de 2016, por meio do Decreto nº. 7.028/2016, de 05 de março de 2016 a servidora [CPF: ***.129.416-**] foi exonerada, a pedido, conforme documentos anexos”.*

Análise do Controle Interno

Conforme relatado, a apresentação de proposta na licitação pela Engenorte ocorreu em 04/06/2014 e, a partir de 02/06/2014 a servidora CPF: ***.129.416-** foi incluída como

sócia-administradora da empresa. Como o afastamento da servidora para tratar de assuntos particulares ocorreu entre 04/05/2012 e 26/08/2013 e sua exoneração foi em 05/03/2016, a servidora pertencia aos quadros da Prefeitura à mesma época em que a empresa na qual é sócia-administradora logrou-se vencedora de licitação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a identificação de falhas no processo licitatório relativas às exigências de caráter restritivo no edital, em desacordo com a Lei nº 8.666/93 e jurisprudências do TCU, bem como a empresa contratada para construção de unidade de pronto atendimento possuía sócia servidora da Prefeitura Municipal à época da licitação.

Ordem de Serviço: 201700552

Município/UF: Salinas/MG

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Convênio - 679761

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SALINAS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 5.415.069,26

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 3 a 6 de abril de 2017 e trataram da aplicação dos recursos do Programa 2068 – Saneamento Básico, Ação 10GE - Implantação, Ampliação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios com população até 50.000 Habitantes, exclusive em Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE), no município de Salinas/MG.

A ação fiscalizada refere-se à execução do Termo de Compromisso TC/PAC nº 526/14 (SIAFI nº 679761) firmado entre o município de Salinas/MG e a Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação de recurso financeiro federal repassado ao município, no montante de R\$2.707.534,63, relativo aos valores já descentralizados para consecução do objeto do Termo de Compromisso.

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, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informação sobre as obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário.

Fato

Em 07/05/2014, foi celebrado o Termo de Compromisso TC/PAC nº 526/2014 (SIAFI nº 679761) entre a Funasa – Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Salinas, tendo como objeto a ampliação do sistema de esgotamento sanitário, no valor de R\$5.415.069,26, sem contrapartida do Município. De acordo com o Plano de Trabalho, a ampliação do sistema de esgotamento sanitário é composta de 4 etapas, conforme a tabela a seguir.

Tabela – Etapas do Termo de Compromisso nº 526/2014

Etapa	Especificação	Valor (R\$)
1	Estação de Tratamento de Esgoto	2.915.280,97
2	Rede coletora de esgoto	774.500,24
3	Serviços preliminares	646.712,06
4	Interceptores	1.078.575,99
Total (R\$)		5.415.069,26

Fonte: Plano de Trabalho

Até 24/03/2017, haviam sido emitidas quatro notas de empenho, totalizando R\$2.707.534,63, para a consecução do objeto do termo de compromisso.

Tabela – Notas de Empenho emitidas para o Termo de Compromisso nº 526/2014

Nota de Empenho	Valor (R\$)
2014NE000481	270.753,46
2016NE000377	400.000,00
2016NE000783	412.260,39
2016NE001167	1.624.520,78
Total (R\$)	2.707.534,63

Fonte: Siafi (consulta efetuada em 24/03/2017)

Até 24/03/2017, haviam sido emitidas quatro ordens bancárias, descentralizando os recursos para a conta corrente específica nº 34.700-0, agência 976-8, Banco do Brasil, conforme quadro a seguir:

Tabela – Ordens Bancárias emitidas para o Termo de Compromisso nº 526/2014

Data da emissão	Ordem Bancária	Valor (R\$)
30/06/16	2016OB802625	270.753,46
01/07/16	2016OB802671	400.000,00
10/11/16	2016OB804434	412.260,39
02/01/17	2017OB800001	1.624.520,78
Total (R\$)		2.707.534,63

Fonte: Siafi (consulta efetuada em 24/03/2017)

Para execução da obra, foi realizada a Concorrência nº 001/2016, de 13/04/2016, cujo objeto é a “ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Município de Salinas/MG”, do tipo menor preço global e no regime de empreitada por preço unitário, com orçamento estimado em R\$5.415.069,26, tendo participado do certame licitatório somente a empresa Construtora R. Fonseca Ltda. (CNPJ: 03.497.127/0001-56). Conforme a ata de abertura das propostas, de 19/05/2016, o valor da proposta da R. Fonseca foi de R\$5.400.000,00, sendo firmado o Contrato nº 146/2016, em 30/05/2016. Foi previsto o prazo de 12 meses para conclusão das obras.

Na data da fiscalização a obra se encontrava em andamento. Na tabela a seguir estão demonstradas as medições com os respectivos valores pagos.

Tabela – Pagamentos efetuados para a Construtora R. Fonseca Ltda.

Medição	Valor da medição (R\$)
1	53.975,16
2	249.503,07
3	526.272,81
4	252.862,99
5	248.034,50
6	330.774,69
Total (R\$)	1.661.423,22

Fonte: processos de pagamento

Em 31/03/2017, o saldo da conta específica era de R\$1.661.053,10, aplicado em poupança.

As fotos a seguir ilustram o andamento das obras:



Rede coletora de esgoto: reaterro de vala, Rua Nestor de Oliveira, Bairro São José, Salinas/MG, 05/04/2017



Rede coletora de esgoto: recomposição de pavimento, Rua Nestor de Oliveira, Bairro São José, Salinas/MG



Estação de Tratamento de Esgoto: construção do reator, Salinas/MG, 05/04/2017



Estação de Tratamento de Esgoto: leitos de secagem, Salinas/MG, 05/04/2017



Estação de Tratamento de Esgoto: visão geral, Salinas/MG, 05/04/2017

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou o seguinte complemento à informação:

“De início, a CGU aponta as etapas previstas no Termo de Compromisso firmado entre o Município e a FUNASA, apresentando também a relação das notas de empenho emitidas, e as ordens bancárias atinentes ao referido Termo. Informamos, porém, que após a realização de visita da CGU, foi realizada revisão de metas da obra consistindo na adequação dos quantitativos da planilha orçamentária do contrato inicial, uma vez que existia ausências, que precisaram ser sanadas.

A obra atualmente totaliza o valor acumulado de R\$3.079.035,08, sendo que há uma medição (11ª) pendente de pagamento no valor de R\$ 401.045,33”.

2.1.2. Ausência de previsão de redução da base tarifária da concessionária dos serviços de esgoto em função dos investimentos realizados com recursos federais não onerosos do termo de compromisso para ampliação do sistema de esgotamento sanitário.

Fato

O Termo de Compromisso TC/PAC nº 526/2014 tem como objeto a ampliação do sistema de esgotamento sanitário no município de Salinas, contemplando a execução de estação de tratamento de esgoto, rede coletora de esgoto e interceptores.

O serviço de exploração de coleta de esgoto em Salinas é realizado pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, uma vez que, em 15/09/1998, foi celebrado o Contrato de Concessão de Serviços Públicos de Esgotamento Sanitário nº 618640, na qual o Município de Salinas concedeu à COPASA o direito de implantar, administrar e explorar diretamente, com exclusividade, os serviços públicos de esgotamento sanitário da sede do município, pelo prazo de 30 (trinta) anos.

Conforme o Termo de Compromisso de Sustentabilidade das Ações de Saneamento, apresentado à FUNASA pela Prefeitura Municipal de Salinas em 17/09/2014, a ação a ser financiada pela Prefeitura Municipal de Salinas é o sistema de esgotamento sanitário no valor de R\$5.415.069,56, sendo apurada uma receita mensal de R\$110.331,98 para o sistema de esgotamento sanitário, referente à tarifa mínima de R\$11,77 (6m³, abril/2013).

A definição do regime tarifário de abastecimento de água e de esgotamento sanitário compete, no Estado de Minas Gerais, à Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais – ARSAE-MG. Conforme a tabela com as tarifas aplicáveis aos usuários vigente em abril/2013, os valores para esgotamento dinâmico com coleta e tratamento – EDT, residencial, para 6m³, são os seguintes:

Tabela – tarifas aplicáveis aos usuários

Classe de consumo	Intervalo de consumo (m ³)	Tarifas de aplicação (maio/12 a abril/13) EDT	
Residencial Tarifa social até 10m ³	0 - 6	6,68	R\$/mês
Residencial Tarifa social maior que 10m ³	0 - 6	7,02	R\$/mês
Residencial até 10m ³	0 - 6	11,13	R\$/mês
Residencial maior que 10m ³	0 - 6	11,70	R\$/mês

Fonte: anexo da Resolução ARSAE MG nº 20, de 11/04/2012.

A título de informação, todos estes valores são inferiores à tarifa apresentada no Termo de Compromisso de Sustentabilidade das Ações de Saneamento, de R\$11,77/mês.

Quanto à celebração de termo de compromisso com entes cuja exploração do sistema de esgotamento sanitário é executada por concessionária, foi exarado o Acórdão TCU nº 3.243/2013 – Plenário, com o seguinte teor:

“9.3. com fulcro no art. 276 do Regimento Interno, determinar, cautelarmente, à Fundação Nacional de Saúde que, até ulterior decisão desta Corte, se abstenha de firmar novos convênios ou instrumentos congêneres, para realização de obras cuja execução fique a cargo de concessionários privados de serviços público, sem que essas entidades e o municípios beneficiados figurem como intervenientes e assumam, caso não esteja previsto no respectivos contratos de concessão, a obrigação de, no prazo de 30 (trinta) dias, celebrar termo aditivo aos referidos contratos, estabelecendo que os investimentos realizados com recursos federais pelo concessionário:

9.3.1. integrarão o patrimônio do município e, em nenhuma hipótese, o do concessionário, e não gerarão direito à indenização pelo ente federativo;

9.3.2. não serão considerados na composição de custos do concessionário como custo de depreciação, de amortização ou de qualquer natureza; e

9.3.3. serão registrados por ambos, em item patrimonial específico.”

Assim, em 13/08/2014, foi firmado o 1º Aditivo ao Contrato de Concessão de Serviços Públicos de Esgotamento Sanitário nº 618640, acrescendo o seguinte parágrafo à cláusula terceira do contrato:

“Os bens construídos com investimentos feitos no MUNICÍPIO, decorrentes de recursos federais não onerosos, integrarão o patrimônio do MUNICÍPIO, e serão cedidos à CONCESSIONÁRIA para uso, a título gratuito. Em nenhuma hipótese terá o MUNICÍPIO direito à indenização junto à CONCESSIONÁRIA, pela utilização dos referidos bens, bem

como não caberá qualquer tipo de indenização por parte do MUNICÍPIO à CONCESSIONÁRIA, em relação aos mesmos, não podendo estes serem considerados na composição de custos da CONCESSIONÁRIA como custo de depreciação, de amortização ou de qualquer natureza, devendo ser registrados em item patrimonial específico, pelo MUNICÍPIO e pela CONCESSIONÁRIA”

Em que pese o termo aditivo estabelecer que o investimento com recursos federais realizado no sistema de esgotamento sanitário do município de Salinas não integra o patrimônio da COPASA e não faz parte da composição de custo da referida companhia como custo de qualquer natureza, tal investimento deveria refletir na tarifa como desconto, ou seja, caso os custos de implantação do sistema de esgotamento sanitário estejam inseridos na composição da tarifa, esta parcela deveria ser excluída. Ocorre que, em Salinas, pertencente à área de abrangência da COPASA, as tarifas de coleta de esgoto são determinadas pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais ARSAE-MG, e não foi identificado qualquer tipo de desconto nas contas dos municípios de Salinas referente a investimento com recursos da União ou até mesmo do Município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“O Termo de Compromisso TC/PAC nº526/2014 que teve como objeto a ampliação, do sistema de esgotamento-sanitário nesta Prefeitura, foi elaborado e enviado pela FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) que integra o Ministério da Saúde. Não sendo, portanto, passível de alterações por parte deste Município, uma vez se tratar de documento padrão para celebração de contrato com a União.

Não sendo assim, responsabilidade do Município a ausência de previsão de redução da base tarifária dos serviços de esgoto”.

Consta ainda, no referido ofício, que *“o Município encaminhou cópia do documento à Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG, para Cia. de Saneamento de Minas Gerais - COPASA e para Fundação Nacional de Saúde - FUNASA - para conhecimento e providências”.*

Análise do Controle Interno

Apesar de o gestor alegar não ter responsabilidade, pelo fato do termo de compromisso ser um documento padrão, cabe ao Município a exigência do cumprimento do contrato de concessão e deve buscar soluções junto à COPASA para que a tarifa seja descontada em função do investimento federal realizado no sistema de esgotamento sanitário do município.

Destaca-se que o próprio termo de compromisso estabelece na Cláusula Terceira (Das obrigações), alínea “b”, inciso XXIV, que compete à Prefeitura *“garantir, quando couber, a compensação dos investimentos realizados com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), pela Concessionária, quando ficar constatada a identidade entre o objeto do Termo de Compromisso com o objeto da concessão”.*

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. Exigências restritivas à competitividade no edital da Concorrência para ampliação do sistema de esgotamento sanitário.

Fato

A análise da documentação do procedimento licitatório revelou a ocorrência de restrição à competitividade, pois constam do edital da Concorrência nº 001/2016 as seguintes exigências:

“1.4.3. – Qualificação Técnica

(...)

b) Prova de possuir em seu quadro permanente, na data de protocolo de sua proposta, profissional(is) de nível superior, detentor (es) de atestado (s) de responsabilidade técnica emitida (s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, acompanhado de certidões de acervo técnico emitido (s) pelo CREA, comprovando a execução, no mínimo das seguintes atividades preponderante:

(...)

b.1 – O detentor do acervo técnico deverá ser diretor, ou sócio, ou responsável técnico vinculado ao quadro permanente da empresa licitante, que deverá ser comprovado o vínculo empregatício pela cópia da CTPS, ou cópia da ficha de empregado, ou pela cópia da certidão de registro e quitação com o CREA.

(...)

c.1) (...)

OBS - A visita obrigatória deverá ser realizada pelo RT (Responsável Técnico) da Empresa, que deverá ser Engenheiro RT (Responsável Técnico), detentor dos atestados apresentados, comprovado o vínculo empregatício quando funcionário, no dia 27/04/2016 às 08h00min, na sede da Prefeitura Municipal. A Comissão de licitação disponibilizará um profissional para prestar os esclarecimentos necessários e emitirá o Atestado de Visita, que deverá ser juntado à documentação de Habilitação deste edital, sob pena de inabilitação.

d) A licitante deverá comprovar, sob pena de inabilitação, possuir em seu quadro permanente de responsáveis técnicos, engenheiros (a) Civil e (b) Eletricista, devidamente em dia com o conselho de classe competente à sua função.

(...)

1.4.4. – Qualificação econômico-financeira

a) Contrato Social devidamente arquivado, demonstrativo de que a licitante possui capital social integralizado mínimo no valor de R\$ 541.506,92 (quinhentos e quarenta e um mil e quinhentos e seis reais e noventa e dois centavos).

(...)

e) Comprovação do recibo da entrega da prestação da garantia de seriedade da proposta no valor de R\$ 54.150,69 (cinquenta e quatro mil e cento e cinquenta reais e sessenta e nove centavos).

Esta garantia deverá ser protocolada na Tesouraria da Prefeitura de Salinas/MG, no horário de expediente normal até o terceiro dia útil anterior à data da abertura desta proposta, ou seja, 16/05/2016 até às 13h00min, prazo máximo, preclusivo. A cópia da garantia e seu protocolo deverá ser juntado à documentação de Habilitação deste edital, sob pena de inabilitação”.

Salienta-se que em 03/05/2016 foi exarada a Retificação do Edital alterando a redação do item 1.4.3, “c.1”, OBS do edital, conforme apresentado a seguir.

“A visita obrigatória deverá ser realizada por profissional técnico especializado, engenheiro, comprovada a representação por procuração ou carta de preposição quando presente o vínculo empregatício, no dia 27/04/2016 às 08h00min, na sede da Prefeitura Municipal. A Comissão de licitação disponibilizará um profissional para prestar os esclarecimentos necessários e emitirá o Atestado de Visita, que deverá ser juntado à documentação de Habilitação deste edital, sob pena de inabilitação”.

No mesmo documento, a Comissão Permanente de Licitação não viu necessidade de reabertura de prazo para apresentação de propostas, por entender não haver prejuízo para elaboração das propostas ante a publicidade e a garantia da isonomia das partes.

Constatou-se ainda, conforme o aviso de licitação, a cobrança de R\$220,00 para retirada do edital.

Com relação às cláusulas do edital citadas anteriormente, constatou-se o seguinte:

a) A exigência do item 1.4.3, alíneas “b” e “b.1”, na qual o detentor de atestado de responsabilidade técnica deve ser do quadro permanente da empresa contraria o Acórdão TCU – Plenário nº 1.043/2010. Conforme este acórdão, é suficiente a prova da existência de contrato de prestação de serviço regido pela legislação civil comum, não sendo obrigatório que o profissional mantenha vínculo empregatício, por meio de contrato de trabalho;

b) O disposto no Acórdão TCU – Plenário nº 1.043/2010 também se aplica à exigência do item 1.4.3 alínea “d” do edital, não sendo necessário que a licitante possua em seus quadros engenheiros civil e eletricitista, bastando somente prova da existência de contrato de prestação de serviço com estes profissionais;

c) Em relação à visita técnica obrigatória, o TCU – Tribunal de Contas da União, conforme os Acórdãos TCU nº 2.028/2006 – 1ª Câmara e nº 874/2007 – 2ª Câmara, admite a visita técnica como critério de habilitação, desde que tal exigência não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes, tal como a visita com data e hora marcada. No Acórdão TCU nº 2150/2008 – Plenário, foi determinado que, para os casos em que a visita seja imprescindível, deve-se evitar reunir os licitantes em data e horários marcados capazes de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes. No que tange à retificação do edital, cabe mencionar que foram realizadas visitas por quatro empresas em 27/04/2016 e a alteração para não exigência de que o responsável técnico deveria fazer a visita ocorreu em 03/05/2016, sendo que o edital não foi republicado e não foi reaberto prazo para participação na visita técnica, ou seja, a retificação

ocorreu posteriormente à data da visita, podendo ter ocasionado que empresas não tenham participado do certame pela impossibilidade de comparecimento de seu responsável técnico na visita. Tal fato contraria o princípio da isonomia e da publicidade;

d) A exigência de apresentação concomitante de capital social/patrimônio líquido mínimo, conforme o item 1.4.4, alínea “a” do edital com a garantia de seriedade da proposta, item 1.4.4, alínea “e”, é vedado pelo §2º do art. 31 da Lei nº 8.666/93;

e) O item 1.4.4 alínea “e” do edital exigiu que a caução para Garantia da Proposta fosse depositada na Tesouraria da Prefeitura até três dias antes da data da entrega dos envelopes, sendo fornecido recibo que deveria ser colocado no envelope da habilitação. Embora o inciso III do art. 31 da Lei nº 8.666/93 estabeleça que a situação econômico-financeira da licitante possa ser demonstrada mediante prestação de garantia, a legislação não exige que esta garantia seja entregue antes da abertura dos envelopes, o que é corroborado pelo art. 43 da Lei nº 8.666/93, que determina que a apreciação da documentação relativa à habilitação deve ocorrer no momento da abertura dos envelopes. Cabe salientar ainda que tal exigência, ao possibilitar o conhecimento prévio por parte do órgão licitante de todos os possíveis interessados em participar da disputa e tornar mais suscetível o comprometimento do sigilo quanto ao universo de concorrentes, contraria o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Quanto a referida exigência, o Tribunal de Contas da União também já se posicionou diversas vezes contrário à apresentação de garantia da proposta antes do prazo para entrega dos demais documentos de habilitação, como pode-se ver nos Acórdãos nº 381/2009 e nº 557/2010, ambos Plenário.

f) Como o art. 32, § 5º da Lei nº 8.666/1993 preconiza que o recolhimento de taxas para fornecimento de edital é limitado ao valor do custo efetivo da reprodução gráfica da documentação a ser fornecida, a exigência do pagamento de um valor não restituível de R\$220,00 para conhecimento do edital foi uma restrição à competitividade da licitação. A Prefeitura Municipal de Salinas poderia fornecer seus editais e anexos por meio digital, quer por CD gravável, “pendrive” ou mensagem eletrônica, a fim de possibilitar a maior participação de licitantes.

Ressalta-se que tais infringências à Lei podem ter causado o desestímulo em empresas interessadas na participação da licitação, uma vez que apenas uma empresa apresentou proposta.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 629/2017/GAB, de 04/08/2017, a Prefeitura Municipal de Salinas apresentou a seguinte manifestação:

“Primeiro ponto controvertido apontado pela CGU em relação às cláusulas editalícias da Concorrência nº 01/2016, diz respeito à exigência de o ‘detentor da responsabilidade técnica deve ser do quadro permanente da empresa’. Em que pese o Edital tenha previsto a referida disposição, deve ser ressaltado que houve mera repetição do teor do art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/1993. Conclui-se que a cláusula está formalmente condizente com a legislação competente.

A retificação do Item 1.4.3, alínea "c" do Edital teve o intuito de atender impugnação de licitante, reconhecendo a procedência da alegação em vista de entendimento do TCU, conforme fl. 362 dos autos. Na mesma fl. mencionada, a Comissão da época entendeu que seria descabida qualquer prorrogação de prazos ou suspensão do procedimento para não gerar graves prejuízos no interesse público, por se tratar de obras de primeira necessidade da população.

Em relação às demais constatações da CGU, cabe ressaltar que, de acordo com art. 41, §2º da Lei nº 8.666/1993, 'qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias ' úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no §1º do art. 113'. Contudo, não houve impugnação do Edital nesses aspectos”.

Análise do Controle Interno

Conforme apontado no campo “fato”, nos itens “a” e “b”, a jurisprudência do TCU, é no sentido que é suficiente a prova da existência de contrato de prestação de serviço regido pela legislação civil comum para comprovação do detentor de atestado de responsabilidade técnica.

Com relação à alteração do instrumento convocatório, a retificação do edital com a devida republicação poderia ampliar a participação na licitação, uma vez que somente as empresas que já haviam realizado a visita puderam se beneficiar da alteração.

Quanto às demais constatações, o fato do edital não ter sido impugnado não elide as falhas apontadas.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, haja vista a identificação de falhas no processo licitatório relativas às exigências de caráter restritivo no edital, em desacordo com a Lei nº 8.666/93 e jurisprudências do TCU, bem como ausência de previsão de redução da base tarifária da concessionária dos serviços de esgoto em função dos investimentos realizados com recursos federais.