

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701317

Sumário Executivo Itabaiana/SE

Introdução

O Programa de Fiscalização em Entes Federativos em seu 4º Ciclo abrange a verificação da regularidade da aplicação dos recursos públicos federais no Município de Itabaiana/SE nas seguintes ações:

- Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE);
- Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE);
- Avaliação da Execução do Convênio nº 729.632/2009 – Recuperação das estradas vicinais dos Povoados Cajaíbas, Ribeira, Serra, Bairro Preto, Agrovila e outros;
- Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde com a construção de um Centro de Atenção Psicossocial – CAPS;
- Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde;
- Piso de Atenção Básica Fixo – PAB Fixo;
- Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família (PSF);
- Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde (Farmácia Básica);
- Avaliação da Execução do Convênio nº 721.610 – Pavimentação em paralelepípedo em diversas artérias do Bairro Rotary Club e outros;
- Avaliação da Execução do Convênio nº 822.478/2015 – Pavimentação da Rua Marechal Deodoro e outras;
- Avaliação da Execução do Convênio nº 821.285/2015 – Pavimentação de ruas no Bairro Doutor José Milton Machado;
- Avaliação da Execução do Convênio nº 819.782/2015 – Pavimentação de ruas no Bairro Riacho Doce;
- Serviços de Proteção Social Básica;
- Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada no Programa Bolsa Família (IGD);
- Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer – Praça do Esporte.

A definição do escopo foi feita a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo. No total, foi verificada a aplicação de R\$ 28.488.985,14 na execução destas ações, apurando a efetividade no atingimento dos objetivos de cada uma.

Para a execução dos trabalhos pelas equipes de fiscalização, foram solicitados, junto aos gestores municipais relacionados a cada ação verificada, informação sobre a utilização dos recursos disponibilizados e documentação comprobatória da realização das despesas. Além da avaliação documental, procedeu-se a verificação *in loco* da execução das ações analisadas.

Também no caso das obras verificadas, solicitou-se à Caixa Econômica Federal – CEF as informações relacionadas aos Convênios correspondentes.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	86.967
Índice de Pobreza:	48,05 %
PIB per Capita:	R\$ 7.629,91
Eleitores:	54.382
Área:	337 km ²

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	1	934.622,40
	Educação de qualidade para todos	1	2.004.968,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		2	2.939.590,40
MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO	1	2.085.000,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL		1	2.085.000,00
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	5	12.028.221,53
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		5	12.028.221,53

MINISTERIO DAS CIDADES	GESTAO DA POLITICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	1	3.530.130,32
	Planejamento Urbano	3	1.358.825,42
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		4	4.888.955,74
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	742.590,00
	Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	1	273.665,13
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO		2	1.016.255,13
MINISTERIO DO ESPORTE	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	1	5.530.962,34
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO ESPORTE		1	5.530.962,34
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		15	28.488.985,14

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 03 de julho de 2017, cabendo aos Ministérios supervisores, nos casos pertinentes, adotarem as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados sobre a gestão do Município de Itabaiana/SE, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera municipal:

Na avaliação da execução do Programa Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE foram identificadas irregularidades que comprometem a efetividade na aplicação dos recursos repassados às escolas, pois verificou-se a falta de divulgação das ações realizadas à Comunidade Escolar que participou de modo incipiente na gestão dos recursos do Programa, sendo constatado que equipamentos adquiridos com recursos do PDDE não foram encontrados em duas escolas municipais; falta de redistribuição dos bens adquiridos nos exercícios de 2015 e 2016 por escola que posteriormente foi extinta; simulações de cotações de preços realizadas por diversos conselhos escolares; divergência entre os bens adquiridos discriminados no documento fiscal e o encontrado em escola municipal; falta de renovação dos participantes das cotações de preços nas aquisições realizadas por diversos conselhos escolares; realização de cotação com empresas que possuem o mesmo sócio por dois conselhos escolares; e realização de cotações com empresas que possuem sócios com

parentesco de segundo grau, em nove ocorrências realizadas por três, dos cinco, conselhos que tiveram as prestações de contas analisadas.

A execução do Programa Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica – PNAE mostrou-se deficiente, sendo constatado que a quantidade de nutricionistas à disposição do Programa é inferior ao necessário no município; a inexistência de controles de estoques dos gêneros alimentícios nas unidades municipais de ensino visitadas; a infraestrutura de locais de armazenamento dos gêneros alimentícios e de cozinhas utilizadas no preparo das refeições da alimentação escolar em condições insatisfatórias; o fornecimento às escolas de carne bovina em embalagens inadequadas para o transporte e conservação; a falta de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar – CAE do município; e o Plano de Ação do CAE sem detalhamentos específicos sobre sua atuação e sem previsão de despesas de suas atribuições.

Na avaliação do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais com o Apoio à Implantação de Infraestrutura Social e Produtiva Complementar mediante as ações de execução do Convênio nº 729.632/2009, cujo objeto é a recuperação das estradas vicinais dos Povoados Cajaíbas, Ribeira, Serra, Bairro Preto, Agrovila e outros, foi constatada a inadequação na aplicação dos recursos repassados devido, principalmente, à inconsistência e ausência de confirmação das distâncias de transporte do material pago nas obras de recuperação de estradas vicinais, resultando num superfaturamento de R\$ 148.399,39 no serviço de transporte; ao atesto e pagamento de quantidades a maior, por equívocos no levantamento das extensões de estradas incluídas no aditivo a partir de seus respectivos projetos, que resultaram em superfaturamento no valor de R\$ 14.548,19; e à medição e pagamento de serviços de terraplenagem sem levantamento topográfico que respalte as alturas de aterro e compactação consideradas.

Em relação à Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, foi avaliada a aplicação de recursos repassados ao Fundo Municipal de Saúde para a construção de um Centro de Atenção Psicossocial – CAPS, tipo AD III, sendo constatadas irregularidades pela ausência de comprovação da formalização da mão de obra utilizada e a falta de utilização de equipamentos de proteção individual pelos operários, quando das visitas às obras, bem como a construção de muro de contenção em desacordo com o projeto e a inviabilidade de conferência de memória de cálculo de quantitativos da alvenaria de pedras das fundações acrescidas por meio de aditivo contratual.

Na avaliação das ações de Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde, geridas pelo município de Itabaiana/SE, para o controle de endemias, verificou-se o descumprimento de jornada de trabalho pelos Agentes de Combate a Endemias; o atendimento parcial da Programação das Ações de Vigilância em Saúde; a ausência de controle de utilização dos veículos e de estoque dos materiais, produtos e equipamentos nas ações epidemiológicas; a ausência de curso introdutório para os Agentes de Combate a Endemias no exercício de 2016; e a movimentação imprópria dos recursos financeiros da conta específica de vigilância em saúde.

Quanto à avaliação da aplicação dos recursos do Piso de Atenção Básica Fixo – PAB Fixo, constatou-se irregularidades no abastecimento de combustíveis dos veículos da Secretaria Municipal de Saúde, gerando prejuízo ao erário de R\$ 440.815,91; na aquisição de combustíveis por valor superior ao contratado no montante de R\$ 3.894,83; na aquisição de gasolina por valor superior ao vendido nas próprias bombas da empresa contratada, gerando

um prejuízo potencial de R\$ 19.304,86; na ausência de registro diário de itinerários e falta de identificação visual dos veículos da Secretaria Municipal de Saúde.

Na avaliação do Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família (PSF) pelo acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família, verificou-se deficiências na infraestrutura de Unidades Básicas de Saúde da Família que não estão adequadas ao disposto no Anexo I da Portaria nº 2.488/2011 e no Manual de Estrutura Física das UBS; falhas na contratação e ausência de realização de curso introdutório dos Agentes Comunitários de Saúde.

Em relação à execução da Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde (Farmácia Básica), constatou-se a falta de utilização do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica – Hórus ou outro similar que contemple as informações necessárias ao acompanhamento do Programa; inadequações das condições de armazenamento e deficiência no controle de estoque dos medicamentos; e a indisponibilidade de alguns medicamentos em postos de saúde.

Na avaliação da execução do Convênio nº 721.610, cujo objeto é a pavimentação em paralelepípedo de diversas artérias do Bairro Rotary Club e outros, constatou-se irregularidades nas licitações com a inversão indevida de fases e exigência de apresentação antecipada da garantia contratual pelas licitantes; bem como verificou-se o atraso de quase seis anos na execução das obras de pavimentação de ruas nos Bairros Rotary e Serrano; a medição em duplicidade dos serviços de colchão de areia, causando pagamentos indevidos no montante de R\$ 270.498,09; problemas construtivos em parte dos serviços de pavimentação executados que comprometem a regular utilização das vias; a ausência de utilização de Equipamentos de Proteção Individual pelos operários na execução das obras de pavimentação.

Na avaliação da execução do Convênio nº 822.478/2015, cujo objeto é a pavimentação da Rua Marechal Deodoro e outras, constatou-se irregularidades na licitação com a desclassificação indevida de proposta com menor valor global; a habilitação indevida de licitante; e a inversão indevida de fases; bem como verificou-se o subdimensionamento no efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra; a ausência de utilização de Equipamentos de Proteção Individual pelos operários na execução das obras de pavimentação; a existência de problemas construtivos na obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva que comprometem a regular utilização das vias; o atraso de mais de oito meses na execução da obra; e a falta de supressão na planilha de rerratificação contratual do serviço de colchão de areia contratado em duplicidade, no valor remanescente de R\$ 22.730,92.

Em relação à avaliação da execução do Convênio nº 821.285/2015, cujo objeto é a pavimentação de ruas no Bairro Doutor José Milton Machado, constatou-se irregularidades na licitação com a desclassificação indevida de proposta com menor valor global; e a inversão indevida de fases; bem como verificou-se a ausência de comprovação da formalização da mão de obra utilizada na pavimentação; o atesto de quantidades medidas a maior na área de pavimento e na drenagem, resultando em pagamento a maior no valor de R\$ 13.991,53; os problemas pontuais de desagregação do pavimento em paralelepípedo; e o atraso de mais de seis meses na execução da obra de pavimentação de ruas do Bairro Doutor José Milton Machado.

Na avaliação da execução do Convênio nº 819.782/2015, cujo objeto é a pavimentação de ruas no Bairro Riacho Doce, constatou-se irregularidades na licitação com a desclassificação

indevida de proposta; a habilitação indevida de licitante; e a inversão indevida de fases; bem como verificou-se o subdimensionamento no efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra; a existência de problemas construtivos na obra de pavimentação que comprometem a regular utilização e a vida útil das vias; e o atraso de mais de seis meses na execução da obra de pavimentação de ruas do Bairro Riacho Doce.

Em relação à avaliação da execução dos Serviços de Proteção Social Básica ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), verificou-se irregularidades pelo superfaturamento de preços na aquisição de gasolina com recursos do Programa nos Serviços de Proteção e Atendimento às Famílias (PAIF/CRAS); fragilidade no controle de utilização e de abastecimento dos veículos nas atividades do PAIF/CRAS; e ausência de protocolo que comprove a entrega dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Piso Básico Fixo/CRAS.

Na avaliação da aplicação dos recursos do Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada no Programa Bolsa Família (IGD), constatou-se irregularidades pelo superfaturamento de preços na aquisição de gasolina e do preço mensal de locação de impressora; fraude no abastecimento de combustíveis dos veículos da Secretaria Municipal de Assistência Social, gerando prejuízo de R\$ 216.538,87; a ausência de autuação dos processos licitatórios em sistema de protocolo da Prefeitura Municipal.

Em relação à avaliação da Ação de Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer – Praça do Esporte, mediante a execução da Construção do Centro de Iniciação ao Esporte (CIE), verificou-se irregularidades na licitação pela inversão indevida de fases; a redução indevida de prazo para reapresentação de propostas; e a habilitação de empresa vencedora do certame com demonstrações contábeis antigas; bem como, constatou-se a paralisação das obras há mais de seis meses, causando prejuízo social à população local e financeiro, no valor de R\$ 378.373,54, caso as obras não sejam retomadas; e a falta de comprovação da realização de controle tecnológico do concreto aplicado na estrutura do Centro de Iniciação ao Esporte, deixando em dúvida a qualidade dos serviços já executados que apresentam algumas falhas construtivas.

Ordem de Serviço: 201700828

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ITABAIANA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 934.622,40

1. Introdução

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201700828, apresentamos os resultados dos exames realizados na execução Programa 2030 – Educação Básica, Ação 0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – PDDE Básico, pelo Município de Itabaiana/SE.

O PDDE consiste na assistência financeira às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O objetivo desses recursos é a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, o reforço da autogestão escolar e a elevação dos índices de desempenho da educação básica. Os recursos do programa são transferidos de acordo com o número de alunos, de acordo com o censo escolar do ano anterior ao do repasse.

Na execução desta ação de controle, foram analisados os fatos ocorridos entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016.

Os trabalhos foram realizados no Município de Itabaiana/SE, no período de 27 de março a 4 de abril de 2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, realizados por amostragem, nas Unidades Executoras Próprias do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Básico, pertencente à rede municipal de ensino de Itabaiana/SE.

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. Falta de divulgação à Comunidade Escolar das ações realizadas com os recursos do PDDE.

Fato

Foi verificado durante visitas às cinco escolas da amostra selecionada, para avaliação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) em Itabaiana, que os membros dirigentes das Unidades Executoras - UEx (presidente, tesoureiro e secretário) não providenciaram a divulgação da utilização dos recursos do Programa junto à comunidade escolar, ao não afixar nos quadros de avisos das escolas, os demonstrativos sintéticos dos gastos realizados, bem como as atas de reuniões em que foram estabelecidas pelos membros da UEx, as prioridades de gastos para o ano letivo.

Questionados sobre o fato, alguns dos responsáveis pelas UEx justificaram que não promoviam a divulgação à comunidade escolar, principalmente informações relativas às aquisições de bens realizadas pela escola, devido ao elevado índice de arrombamentos em escolas ocorridos no município durante os últimos anos.

2.2.2. Participação da Comunidade Escolar na gestão dos recursos do PDDE, das escolas municipais da amostra, realizada de modo incipiente.

Fato

Durante realização da leitura das atas de reuniões dos Conselhos Escolares, contidas nos respectivos Livros de Atas das cinco escolas municipais da amostra do PDDE, relativas às gestões desses conselhos nos biênios 2013/2015 e 2015/2017, constatou-se, pelo que se encontra descrito nas citadas atas, a inexpressiva participação dos membros dos Conselhos Escolares nas sugestões dos itens prioritários para os gastos e na participação ou fiscalização dos processos de aquisições de bens e serviços realizados com os recursos do Programa. Ressalta-se que nas atas do Conselho Escolar do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto não foram observadas as falhas acima descritas.

As observações verificadas nas atas de reuniões relativas às atuações dos membros dos Conselhos Escolares por escola são:

Esc. Mun. 30 de Agosto - Não foram encontradas nas atas de reuniões do Conselho Escolar, referentes aos dois biênios, qualquer narrativa sobre as definições de prioridades para as aquisições de bens ou contratação de serviços realizados com recursos do PDDE, nem

tampouco constam descritos relatos sobre os recebimentos de recursos do Programa, bem como sobre os processos de aquisições realizados.

Esc. Mun. Anailde de Jesus Santos - Embora constem das atas relatos e deliberações sobre prioridades de aquisições para a escola com os recursos do PDDE, não há nas atas de reuniões referentes aos dois biênios, relatos de exposição dos responsáveis pela UEx, para os membros do Conselho Escolar, sobre a maneira como foram realizados os processos de aquisição de bens e serviços, adquiridos com os recursos do PDDE.

Esc. Mun. Clara Meireles Teles - Inexistem nas atas de reuniões do Conselho, qualquer referência gestão dos recursos do PDDE, exemplo das escolhas de prioridades de aquisições de bens ou contratações de serviços, da divulgação e da utilização dos recursos recebidos ou da fiscalização do Conselho Escolar sobre os processos de aquisições realizados com recursos do Programa.

Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves - Não há nas atas de reuniões referentes aos dois biênios, relatos de exposição dos responsáveis pela UEx aos membros do Conselho sobre a maneira como foram realizados os processos de aquisição de bens e serviços adquiridos com os recursos do PDDE.

Pelo que foi observado nas atas de reuniões dos Conselhos Escolares, conclui-se que apenas os membros natos das Unidades Executoras, no caso os diretores das escolas municipais, têm uma participação efetiva na gestão dos recursos do PDDE, visto que a participação dos outros membros é apenas de homologação na gestão dos recursos, por isso, torna-se necessário promover junto aos membros dos conselhos escolares uma melhor conscientização sobre a importância da participação de todos os segmentos da comunidade escolar tanto na gestão escolar quanto no controle social da utilização dos recursos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, o Prefeito do Município de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Alega o Relatório Preliminar na CGU a inexpressiva participação dos membros dos Conselhos Escolares nas gestões dos itens prioritários para os gastos, bem como na participação e/ou na fiscalização dos processos de aquisição de bens e serviços realizados com os recursos do Programa.

Certo é que é feita a conscientização necessária, todavia, alguns gestores não possuem o hábito de registrar os encontros ou fazer constas em ata a presença dos que lá estavam.

Para solucionar esta inadequação apontada, será reforçada a necessidade da participação, não só dos membros natos das Unidades Executoras (no caso os Diretores das Escolas), mas também dos outros segmentos, tanto na gestão dos recursos do PDDE, quanto no controle social de sua utilização.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu as falhas apontadas no relatório e informa em sua manifestação que providenciará a solução do problema, por meio do reforço na conscientização de todos os segmentos participantes dos Conselhos Escolares, relativos à gestão e controle social dos recursos do PDDE repassados às escolas municipais.

2.2.3. Equipamentos adquiridos com recursos do PDDE não foram encontrados na Escola Municipal 30 de Agosto.

Fato

Conforme nota fiscal nº 1.595, emitida em 11 de maio de 2016, pela empresa de nome fantasia R Print Informática, o Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto adquiriu uma impressora multifuncional tanque de tinta Epson L365. No entanto, na visita realizada na Escola Municipal 30 de Agosto, no dia 28 de março de 2017, não foi encontrada a referida impressora. Ao se questionar sobre a existência da mesma, foi mostrada à equipe de fiscalização uma multifuncional HP Officejet Pro 8610, com “bulk ink”. Segundo declarações da diretora e da empresa que vendeu a multifuncional, as impressoras foram trocadas, porém sem emissão de outro documento fiscal, devido o prazo para cancelamento da nota fiscal emitida anteriormente ter se expirado. No mesmo procedimento também foram trocados dois ventiladores de pedestal dezesseis polegadas por outros dois de parede. Importante observar, que tais trocas ocorreram sem que houvesse nenhum suporte documental, nem sequer a informação da data em que ocorreram. Também não foi demonstrado a compatibilidade de valores dos itens permutados.

Foi observado também, que no exercício de 2016, o Conselho adquiriu seis ventiladores de pedestal de dezesseis polegadas, “Stand Fan” pretos. De acordo com a declaração citada acima, dois foram trocados por ventiladores de parede. Desta forma, eram para estar na escola quatro ventiladores de pedestal. No entanto, apesar da equipe de fiscalização ter encontrados quatro peças, apenas uma condizia com a marca e cor descrita na nota fiscal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“Consta do Relatório Preliminar da CGU que, por meio da nota fiscal nº 1.595 de 11 de maio de 2016, o Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto, teria adquirido, com recursos do PDDE, junto a empresa R Print Impressoras, uma impressora multifuncional tanque de tinta Epson L365 e recebido uma multifuncional HP Officejet Pro 8610 com “bulk ink”.

Afirma também que, no mesmo exercício de 2016, teria o Conselho adquirido 06 (seis) ventiladores de pedestal de 16 polegadas, “stand fan”, pretos, e 02 (dois) foram trocados por ventiladores de parede.

Em declaração apresentada pela Diretora da referida Unidade de Ensino, as trocas teriam se dado por deliberação do Conselho (que, pela deficiência nos seus registros, consoante já apontado no item “2” dessa Ordem de Serviço, não foram atestadas), considerando as necessidades da Escola, não tendo havido a troca de notas fiscais, em razão do prazo de 24 (vinte e quatro) horas concedido pela Secretaria de Fazenda para o cancelamento de nota fiscal ter se expirado.

Em anexo consta a Declaração da Diretora da Escola Municipal 30 de Agosto ([ANEXO – doc. 01](#)) e Declaração do proprietário da empresa R Print Impressoras Ltda ([ANEXO – doc. 02](#))

Análise do Controle Interno

Em que pese a manifestação do Prefeito Municipal de Itabaiana, de que houve troca dos itens em comento, aprovada pelo Conselho da Escola, ela não é suficiente para elidir os fatos apontados. Trata-se de duas impressoras diferentes, bem como de tipos de ventiladores diferentes, cada qual com seu valor no mercado. Os mesmos deveriam ter sido escolhidos antes do procedimento de cotação, de modo a permitir a comparação dos preços do produto específico, gerando a compra mais vantajosa, respeitando assim o princípio da economicidade. Como houve a permuta de itens por outros que não foram cotados, o Conselho não pode afirmar que adquiriu os itens pelo menor preço dentre os fornecedores que participaram da pesquisa de preços, já que os demais fornecedores não cotaram os produtos que de fato foram adquiridos pelo Conselho Escolar.

Tal situação pode ser evitada com planejamento e discussão, entre os membros do conselho e a diretoria da Escola, sobre as reais necessidades do estabelecimento de ensino, antes de iniciado o procedimento de alocação dos recursos recebidos do PDDE.

Quanto ao fato de não terem sido encontrados três ventiladores com a mesma marca e cor dos constantes na nota fiscal nº 1595, o Prefeito Municipal de Itabaiana não se manifestou.

2.2.4. Equipamento adquirido com recursos do PDDE não foi encontrado na Escola Municipal Tobias Barreto.

Fato

Na visita à Escola Municipal Tobias Barreto, no dia 04 de abril de 2017, não foi encontrado o ventilador Britânia ST de Coluna, Silen, de 30 cm, adquirido com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Básico, no exercício de 2015. Segundo a diretora, o mesmo

tinha ido para manutenção, no entanto, não apresentou qualquer documento que comprovasse o envio desse equipamento para conserto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“Consoante já afirmado pelos fiscais da CGU, em seu Relatório Preliminar, quando de sua visita, de todos os bens adquiridos com os recursos do PDDE da Escola Municipal Tobias Barreto, apenas um ventilador Britânia ST de Coluna, Silen, de 30 cm, adquirido no ano de 2015, não se encontrava no local, por estar em manutenção. Fato é que o referido bem já retornou e se encontra na Unidade de Ensino, com o devido tombamento.”

Análise do Controle Interno

Apesar de o bem já estar na escola, o fato foi que na inspeção “in loco” o mesmo não se encontrava e não havia nenhum documento de retirada nem recibo de uma oficina eletrônica acusando seu recebimento. Este fato aponta uma falta de controle dos bens adquiridos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.

2.2.5. Falta de redistribuição dos bens adquiridos com recursos do PDDE nos exercícios de 2015 e 2016 por escola que posteriormente foi extinta.

Fato

A Escola Municipal Alberto Carvalho recebeu recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Básico, nos exercícios de 2015 e 2016, com o qual fez as seguintes aquisições:

Tabela: Bens Adquiridos pela Escola Municipal Alberto Carvalho nos exercícios de 2015 e 2016

Item	Quantidade	Valor (R\$)
Liquidificador Cadence Grafite	1	94,90
Multifuncional Jato Tanque L365 BRCE54302 – Epson	1	1.000,00
CD Player PB121BT Philco	1	364,90
Ventilador Britânia 30 cm	1	87,40
Liquidificador Walita	1	155,00
Quadro Branco Alumínio 150X120cm	2	126,00

Fonte: Processo de prestação de contas do PDDE, nos exercícios de 2015 e 2016.

No final do exercício de 2016 a escola encerrou suas atividades. Em 30 de dezembro de 2016, a Diretora da escola enviou à Secretaria Municipal de Educação o Ofício nº 24/2016, com lista anexa contendo os bens da escola. Dos bens adquiridos nos exercícios de 2015 e 2016, com recursos do PDDE Básico, constam apenas nesta lista os dois quadros brancos.

Como forma de comprovar a destinação dos bens da Escola Municipal Alberto Carvalho, foram disponibilizados os Ofícios da Secretaria Municipal de Educação nº 62/2017* e 64/2017, de 23 de março de 2017, em que se fez o encaminhamento dos bens patrimoniais da escola, respectivamente às Escolas Municipais Genário de Oliveira e Professora Vera Cândida Costa Santana. Nas listas dos bens encaminhados, não consta nenhum bem adquirido com recursos do PDDE Básico listados na tabela acima. Portanto, não foram identificados os bens adquiridos pela Escola Municipal Alberto Carvalho, nos exercícios de 2015 e 2016, com recursos do Programa, a saber: dois liquidificadores, uma multifuncional Epson, um som portátil Philco, um ventilador Britânia 30 cm e dois quadros de alumínio, que apesar de constarem na lista da escola extinta, não foram encaminhados a nenhuma outra.

*Apesar do Ofício nº 62/2017 referir-se ao encaminhamento dos bens patrimoniais da Escola Municipal Prof. Lima Júnior e da Escola Municipal Alberto Carvalho, a relação apenas continha apenas bens oriundos da primeira escola.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“No Relatório Preliminar da CGU, em fiscalização realizada na documentação da já extinta Escola Municipal Alberto Carvalho, constatou-se que, com os recursos do PDDE dos exercícios de 2015 e 2016, foram adquiridos os seguintes produtos:

	Itens	Quantidade
1.	Liquidificador Cadence Grafite	01
2.	Multifuncional Jato Tanque L365 BRCE54392 - Epson	01
3.	CD Player PB 121 BT Philco	01
4.	Ventilador Britânia 30 cm	01
5.	Liquidificador Walita	01
6.	Quadro Branco Alumínio 150X120 cm	02

Com o término das atividades da enunciada escola no final do exercício de 2016, foi encaminhado pela Diretora da Unidade de Ensino o Ofício nº 024/2016 à Secretaria Municipal de Educação, tendo os fiscais da CGU identificado apenas os 02 (dois) quadros brancos de alumínio, estando os demais, segundo alegam, em local incerto e não sabido.

Certo é que, mesmo antes do fechamento da Escola Municipal Alberto Carvalho, esta havia sido arrombada e vários objetos furtados em três oportunidades:

a) Boletim de Ocorrência nº 2016/06552.0-002392 – fato ocorrido em 03 de julho de 2017 – foram furtados 02 (dois) botijões, 02 (dois) micro systems, 02 (dois) liquidificadores, 01 (um) vazo de lixo de 100 litros, 01 (um) carrinho de mão, 01 (uma) enxada, 01 (um) motor para puxar água do poço, 01 (um) CPU, 01 (um) conjunto de copos, 05 (cinco) rodos e diversos talheres (**ANEXO – doc. 03**);

b) Boletim de Ocorrência nº 2016/08552.0-003780 – fato ocorrido em 13 de outubro de 2017 – foram furtados 01 (um) liquidificador da marca Walita de cor branca, 01 (um) conjunto de talheres com mais ou menos 40 (quarenta) peças, 02 (duas) bacias grandes com verdura, 02 (duas) caixas de biscoito, 01 (um) cadeado, leite em pó, achocolatado, arroz, feijão, farinha, óleo, vinagre, condimentos e outros (**ANEXO – doc. 04**);

c) Boletim de Ocorrência nº 2016/00552.0-004051 – fato ocorrido em 03 de novembro de 2017 – foram furtados 04 (quatro) computadores, 01 (uma) impressora, 80 (oitenta) colheres de plástico, talheres diversos, 01 (uma) garrafa térmica, 01 (um) pote de vidro, diversas vasilhas plásticas, 01 (uma) bacia, diversas verduras, 02 (duas) cartelas de ovos, 03 (três) quilos de arroz, 08 (oito) pacotes de biscoito, 05 (cinco) pacotes de milho para mungunzá (**ANEXO – doc. 05**);

Diante do volume de informações solicitadas pelos fiscais da CGU, não se soube afirmar, no momento da fiscalização ocorrida no final do mês de março de 2017, o paradeiro dos enunciados produtos, fatos estes esclarecidos logo após e de onde se pode constatar que:

- a) No Boletim de Ocorrência nº 2016/06552.0-002392 se encontram descritos os itens 01 e 03;
- b) No Boletim de Ocorrência nº 2016/08552.0-003780 se encontram descritos os itens 05;
- c) No Boletim de Ocorrência nº 2016/00552.0-004051 se encontram descritos os itens 02;

Por assim ser, não há que se falar em irregularidades quanto a este item.”

Análise do Controle Interno

Trata-se aqui da falta de realocação de bens de uma escola desativada a entidade similar ou a outra instituição pública que atue no mesmo segmento educacional, conforme determina no § 5º do art. 25 da Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.

Em sua manifestação, o Prefeito Municipal de Itabaiana afirmou que a falta dos bens deveu-se a furtos nas Escola Municipal Alberto Carvalho. Informou os boletins de ocorrência que comprovariam o furto dos equipamentos e disse que os mesmos teriam sido enviados em anexo ao Ofício nº 1034902017.

No entanto, no boletim de ocorrência não há informação sobre furto do ventilador britânia 30cm, item que foi comprado nos dois últimos exercícios e que não foi disponibilizado a nenhuma outra entidade escolar. Já em ralação aos quadros brancos, apesar dos mesmos constarem no Ofício nº 24/2016, que a escola extinta entrega à Secretaria Municipal de

Educação, os mesmos não foram repassados a nenhuma outra escola, conforme determina a Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.

2.2.6. Simulações de cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto.

Fato

Em análise das cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto nos exercícios de 2015 e 2016, foram observadas cotações com mesma diferença de preços entre um fornecedor e outro em todos os produtos ofertado, conforme demonstrado a seguir.

Na cotação realizada em 8 de agosto de 2016, para aquisição de material de consumo, todos os 55 itens tiveram a mesma variação de preço entre os participantes. Desta forma, os preços ofertados pelo segundo colocado, Mercadinho Barros Ltda., CNPJ nº 01.194.035/000171, foram R\$ 0,01 superior aos do primeiro colocado, Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, e R\$ 0,01 inferiores a todos os preços ofertados ao pelo terceiro colocado, José de Jesus Souza, CNPJ nº 32.747.677/0001-84.

Tabela: Cotação Realizada em 8 de agosto de 2016

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
2	R\$ 3,69	R\$ 3,70	R\$ 3,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
3	R\$ 3,19	R\$ 3,20	R\$ 3,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
4	R\$ 5,79	R\$ 5,80	R\$ 5,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
5	R\$ 9,49	R\$ 9,50	R\$ 9,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
6	R\$ 5,59	R\$ 5,60	R\$ 5,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
7	R\$ 24,99	R\$ 25,00	R\$ 25,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
8	R\$ 19,99	R\$ 20,00	R\$ 20,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
9	R\$ 28,00	R\$ 28,01	R\$ 28,02	R\$ 0,01	R\$ 0,01
10	R\$ 3,39	R\$ 3,40	R\$ 3,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
11	R\$ 12,39	R\$ 12,40	R\$ 12,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
12	R\$ 18,95	R\$ 18,96	R\$ 18,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
13	R\$ 0,89	R\$ 0,90	R\$ 0,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
14	R\$ 6,49	R\$ 6,50	R\$ 6,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
15	R\$ 2,85	R\$ 2,86	R\$ 2,87	R\$ 0,01	R\$ 0,01
16	R\$ 3,25	R\$ 3,26	R\$ 3,27	R\$ 0,01	R\$ 0,01
17	R\$ 4,39	R\$ 4,40	R\$ 4,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
18	R\$ 4,39	R\$ 4,40	R\$ 4,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
19	R\$ 4,19	R\$ 4,20	R\$ 4,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
20	R\$ 4,89	R\$ 4,90	R\$ 4,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
21	R\$ 9,89	R\$ 9,90	R\$ 9,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
22	R\$ 1,45	R\$ 1,46	R\$ 1,47	R\$ 0,01	R\$ 0,01
23	R\$ 2,19	R\$ 2,20	R\$ 2,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
24	R\$ 26,99	R\$ 27,00	R\$ 27,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
25	R\$ 13,95	R\$ 13,96	R\$ 13,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
26	R\$ 14,99	R\$ 15,00	R\$ 15,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
27	R\$ 14,89	R\$ 14,90	R\$ 14,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
28	R\$ 22,00	R\$ 22,01	R\$ 22,02	R\$ 0,01	R\$ 0,01
29	R\$ 2,95	R\$ 2,96	R\$ 2,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
30	R\$ 23,99	R\$ 24,00	R\$ 24,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
31	R\$ 7,35	R\$ 7,36	R\$ 7,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01
32	R\$ 4,95	R\$ 4,96	R\$ 4,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
33	R\$ 2,75	R\$ 2,76	R\$ 2,77	R\$ 0,01	R\$ 0,01
34	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
35	R\$ 2,69	R\$ 2,70	R\$ 2,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
36	R\$ 3,29	R\$ 3,30	R\$ 3,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
37	R\$ 3,99	R\$ 4,00	R\$ 4,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
38	R\$ 5,59	R\$ 5,60	R\$ 5,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
39	R\$ 3,69	R\$ 3,70	R\$ 3,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
40	R\$ 10,99	R\$ 11,00	R\$ 11,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
41	R\$ 2,39	R\$ 2,40	R\$ 2,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
42	R\$ 3,49	R\$ 3,50	R\$ 3,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
43	R\$ 11,99	R\$ 12,00	R\$ 12,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
44	R\$ 9,39	R\$ 9,40	R\$ 9,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
45	R\$ 4,95	R\$ 4,96	R\$ 4,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
46	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
47	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
48	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
49	R\$ 4,39	R\$ 4,40	R\$ 4,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
50	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
51	R\$ 7,95	R\$ 7,96	R\$ 7,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
52	R\$ 6,79	R\$ 6,80	R\$ 6,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
53	R\$ 6,99	R\$ 7,00	R\$ 7,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
54	R\$ 3,39	R\$ 3,40	R\$ 3,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
55	R\$ 2,95	R\$ 2,96	R\$ 2,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2016.

Já quanto à pesquisa de preços realizada em 09/05/2016, para aquisição de um liquidificador e um processador, foi observado que a diferença entre os dois itens ofertados pelo segundo colocado, José de Jesus Souza, CNPJ nº 32.747.677/0001-84, foi R\$ 0,10 superior aos preços ofertados pelo primeiro colocado, Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10. Já

preços ofertados pelo terceiro colocado, Mercadinho Barros Ltda., CNPJ nº 01.194.035/0001-71, foram R\$ 2,00 superiores aos ofertados pelo segundo, conforme demonstrado a seguir:

Tabela: Cotação realizada em 9 de maio de 2016 - Equipamentos

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 114,90	R\$ 115,00	R\$ 117,00	R\$ 0,10	R\$ 2,00
2	R\$ 124,90	R\$ 125,00	R\$ 127,00	R\$ 0,10	R\$ 2,00

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2016.

No dia 15 de setembro de 2016, houve uma pesquisa para aquisição de uma televisão de 32 polegadas. Os participantes da pesquisa, Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, primeiro colocado, Mercadinho Barros Ltda., CNPJ nº 01.194.035/0001-71, segundo colocado e o terceiro, José de Jesus Souza, CNPJ nº 32.747.677/0001-84, realizaram as seguintes ofertas: R\$ 1.350,00, R\$ 1.351,00 e 1.352,00, respectivamente. Observa-se também que a diferença entre os preços ofertados pelos participantes da cotação foi de apenas um real, tanto do segundo para o primeiro, quanto do terceiro para o segundo colocado.

Em três pesquisas realizadas nos dias 24/11/2015, 09/05/2016 e 15/09/2016, a maioria das variações de preços também foi de R\$ 0,01, sendo que nessas houve também outras variações, de até cinco centavos. Em 24/11/2015, em uma cotação de preço para aquisição de material de consumo, tomando como preço base o do vencedor, Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, o segundo lugar, Mercadinho Barro Ltda., ofertou valores entre R\$ 0,01 e 0,05, já o terceiro colocado, José de Jesus Souza, ofertou preços entre R\$ 0,01 e 0,02, tomando-se como base os preços do segundo colocado. Já na pesquisa realizada em 9 de maio de 2016, tomando-se como referência os preços ofertados pelo Irmãos Peixoto Ltda., vencedor, José de Jesus Souza, segundo colocado, ofertou seus preços entre R\$ 0,01 e 0,05. No entanto, dos quarenta itens da cotação, o terceiro colocado, Mercadinho Barros Ltda., realizou oferta de apenas R\$ 0,01 acima do segundo colocado, para 39 itens. Por fim, na pesquisa realizada em 15 de setembro de 2016, em 32 dos 33 itens da cotação, o segundo colocado, Mercadinho Barros Ltda., ofertou também um valor de R\$ 0,01 acima do primeiro, Irmãos Peixoto Ltda. Já o terceiro colocado, José de Jesus Souza, realizou ofertas que variaram apenas de R\$ 0,01 a R\$ 0,03 superiores as daquelas ofertadas pelo segundo.

Tabela: Cotação realiza em 24 de novembro de 2015

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 0,95	R\$ 0,98	R\$ 0,99	R\$ 0,03	R\$ 0,01
2	R\$ 3,59	R\$ 3,62	R\$ 3,63	R\$ 0,03	R\$ 0,01
3	R\$ 3,99	R\$ 4,03	R\$ 4,04	R\$ 0,04	R\$ 0,01
4	R\$ 1,75	R\$ 1,80	R\$ 1,81	R\$ 0,05	R\$ 0,01
5	R\$ 0,99	R\$ 1,02	R\$ 1,03	R\$ 0,03	R\$ 0,01
6	R\$ 9,29	R\$ 9,33	R\$ 9,35	R\$ 0,04	R\$ 0,02

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
7	R\$ 7,15	R\$ 7,20	R\$ 7,22	R\$ 0,05	R\$ 0,02
8	R\$ 2,59	R\$ 2,62	R\$ 2,63	R\$ 0,03	R\$ 0,01
9	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,22	R\$ 0,01	R\$ 0,02
10	R\$ 2,29	R\$ 2,30	R\$ 2,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015.

Tabela: Cotação Realizada em 9 de maio de 2016 - Consumo

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
2	R\$ 11,49	R\$ 11,52	R\$ 11,53	R\$ 0,03	R\$ 0,01
3	R\$ 12,49	R\$ 12,51	R\$ 12,52	R\$ 0,02	R\$ 0,01
4	R\$ 21,99	R\$ 22,00	R\$ 22,02	R\$ 0,01	R\$ 0,02
5	R\$ 23,95	R\$ 23,97	R\$ 23,98	R\$ 0,02	R\$ 0,01
6	R\$ 8,59	R\$ 8,62	R\$ 8,63	R\$ 0,03	R\$ 0,01
7	R\$ 16,49	R\$ 16,51	R\$ 16,52	R\$ 0,02	R\$ 0,01
8	R\$ 6,29	R\$ 6,32	R\$ 6,33	R\$ 0,03	R\$ 0,01
9	R\$ 2,50	R\$ 2,53	R\$ 2,54	R\$ 0,03	R\$ 0,01
10	R\$ 3,50	R\$ 3,51	R\$ 3,52	R\$ 0,01	R\$ 0,01
11	R\$ 1,39	R\$ 1,42	R\$ 1,43	R\$ 0,03	R\$ 0,01
12	R\$ 1,79	R\$ 1,80	R\$ 1,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
13	R\$ 16,00	R\$ 16,03	R\$ 16,04	R\$ 0,03	R\$ 0,01
14	R\$ 34,59	R\$ 34,61	R\$ 34,62	R\$ 0,02	R\$ 0,01
15	R\$ 1,09	R\$ 1,10	R\$ 1,11	R\$ 0,01	R\$ 0,01
16	R\$ 6,99	R\$ 7,00	R\$ 7,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
17	R\$ 4,29	R\$ 4,32	R\$ 4,33	R\$ 0,03	R\$ 0,01
18	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
19	R\$ 0,99	R\$ 1,00	R\$ 1,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
20	R\$ 5,19	R\$ 5,21	R\$ 5,22	R\$ 0,02	R\$ 0,01
21	R\$ 3,19	R\$ 3,22	R\$ 3,23	R\$ 0,03	R\$ 0,01
22	R\$ 0,35	R\$ 0,37	R\$ 0,38	R\$ 0,02	R\$ 0,01
23	R\$ 12,00	R\$ 12,05	R\$ 12,06	R\$ 0,05	R\$ 0,01
24	R\$ 1,25	R\$ 1,26	R\$ 1,27	R\$ 0,01	R\$ 0,01
25	R\$ 9,39	R\$ 9,41	R\$ 9,42	R\$ 0,02	R\$ 0,01
26	R\$ 9,45	R\$ 9,47	R\$ 9,48	R\$ 0,02	R\$ 0,01
27	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
28	R\$ 6,39	R\$ 6,41	R\$ 6,42	R\$ 0,02	R\$ 0,01
29	R\$ 1,69	R\$ 1,71	R\$ 1,72	R\$ 0,02	R\$ 0,01
30	R\$ 2,65	R\$ 2,67	R\$ 2,68	R\$ 0,02	R\$ 0,01
31	R\$ 36,00	R\$ 36,05	R\$ 36,06	R\$ 0,05	R\$ 0,01
32	R\$ 2,49	R\$ 2,51	R\$ 2,52	R\$ 0,02	R\$ 0,01

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
33	R\$ 1,19	R\$ 1,21	R\$ 1,22	R\$ 0,02	R\$ 0,01
34	R\$ 0,95	R\$ 0,97	R\$ 0,98	R\$ 0,02	R\$ 0,01
35	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
36	R\$ 1,49	R\$ 1,51	R\$ 1,52	R\$ 0,02	R\$ 0,01
37	R\$ 6,45	R\$ 6,47	R\$ 6,48	R\$ 0,02	R\$ 0,01
38	R\$ 6,89	R\$ 6,91	R\$ 6,92	R\$ 0,02	R\$ 0,01
39	R\$ 2,89	R\$ 2,90	R\$ 2,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2016.

Tabela: Cotação Realizada em 15 de setembro de 2016

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,22	R\$ 0,01	R\$ 0,02
2	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,42	R\$ 0,01	R\$ 0,02
3	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
4	R\$ 8,79	R\$ 8,80	R\$ 8,82	R\$ 0,01	R\$ 0,02
5	R\$ 1,15	R\$ 1,16	R\$ 1,18	R\$ 0,01	R\$ 0,02
6	R\$ 3,39	R\$ 3,40	R\$ 3,43	R\$ 0,01	R\$ 0,03
7	R\$ 0,59	R\$ 0,60	R\$ 0,62	R\$ 0,01	R\$ 0,02
8	R\$ 4,19	R\$ 4,20	R\$ 4,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
9	R\$ 1,29	R\$ 1,30	R\$ 1,32	R\$ 0,01	R\$ 0,02
10	R\$ 1,45	R\$ 1,46	R\$ 1,48	R\$ 0,01	R\$ 0,02
11	R\$ 0,35	R\$ 0,36	R\$ 0,38	R\$ 0,01	R\$ 0,02
12	R\$ 12,49	R\$ 12,50	R\$ 12,52	R\$ 0,01	R\$ 0,02
13	R\$ 2,09	R\$ 2,10	R\$ 2,12	R\$ 0,01	R\$ 0,02
14	R\$ 4,59	R\$ 4,60	R\$ 4,62	R\$ 0,01	R\$ 0,02
15	R\$ 1,29	R\$ 1,30	R\$ 1,32	R\$ 0,01	R\$ 0,02
16	R\$ 13,99	R\$ 14,00	R\$ 14,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
17	R\$ 6,19	R\$ 6,20	R\$ 6,22	R\$ 0,01	R\$ 0,02
18	R\$ 17,95	R\$ 17,96	R\$ 17,98	R\$ 0,01	R\$ 0,02
19	R\$ 9,49	R\$ 9,50	R\$ 9,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
20	R\$ 7,35	R\$ 7,36	R\$ 7,38	R\$ 0,01	R\$ 0,02
21	R\$ 5,59	R\$ 5,60	R\$ 5,62	R\$ 0,01	R\$ 0,02
22	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
23	R\$ 1,49	R\$ 1,50	R\$ 1,52	R\$ 0,01	R\$ 0,02
24	R\$ 11,79	R\$ 11,80	R\$ 11,82	R\$ 0,01	R\$ 0,02
25	R\$ 9,69	R\$ 9,70	R\$ 9,73	R\$ 0,01	R\$ 0,03
26	R\$ 4,55	R\$ 4,66	R\$ 4,68	R\$ 0,11	R\$ 0,02
27	R\$ 16,99	R\$ 17,00	R\$ 17,02	R\$ 0,01	R\$ 0,02
28	R\$ 6,49	R\$ 6,50	R\$ 6,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
29	R\$ 3,75	R\$ 3,76	R\$ 3,78	R\$ 0,01	R\$ 0,02

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
30	R\$ 8,99	R\$ 9,00	R\$ 9,02	R\$ 0,01	R\$ 0,02
31	R\$ 7,89	R\$ 7,90	R\$ 7,92	R\$ 0,01	R\$ 0,02
32	R\$ 7,99	R\$ 8,00	R\$ 8,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
33	R\$ 8,69	R\$ 8,70	R\$ 8,72	R\$ 0,01	R\$ 0,02

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2016.

Por fim, destaca-se que em todas as seis cotações verificadas nessa constatação, os participantes foram os mesmos: Irmãos Peixoto Ltda., Mercadinho Barros Ltda. e José de Jesus Souza, sendo que o primeiro venceu todas elas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“Aduz o Relatório Preliminar da CGU que as cotações realizadas pelos Conselhos Escolares das Escolas Municipais 30 de Agosto e Professora Anailde Santo de Jesus, da Escola Técnica Agrícola João Alves e do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto estariam irregulares por trazerem, em QUASE todos os produtos a mesma diferença de preço entre um fornecedor e o outro.

Ocorre que, segundo o art. 3º da Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE, em seu §3º, *“As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços serão realizadas com base no menor preço por item ou lote, admitida a escolha com base no menor preço global da proposta nos casos em que tal opção, justificadamente, resultar no melhor aproveitamento dos recursos públicos”*.

E continua, no § 4º do mesmo artigo, afirmando que *“Para efeito do disposto no parágrafo anterior, considera-se item o produto ou serviço a ser adquirido ou contratado, lote o agrupamento de produtos ou serviços similares a serem adquiridos ou contratados e preço global da proposta o montante correspondente ao somatório dos valores dos itens e/ou dos lotes, conforme o caso”*.

Por esta razão é que não se vê irregularidade nas cotações apresentadas pelas enunciadas Unidades de Ensino, por ter alcançado ao princípio da economicidade, quando observado o preço global da proposta, em atenção ao disposto no § 3º do art. 3º da Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE.”

Análise do Controle Interno

O Prefeito Municipal de Itabaiana, em suas considerações, não tratou do fato mencionado nesta constatação, pois apenas se ateve a afirmar que as cotações ora em tela estão de acordo com a Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE, haja vista terem sido adquiridas dos fornecedores que apresentaram os menores preços globais. Tal fato não foi questionado pela equipe de fiscalização. O que se observou foi que os preços ofertados pelos participantes tinham variações semelhantes em todos ou quase todos os itens, de modo a indicar que a cotação de um fornecedor foi montada tomando por base a do outro, conforme pode ser observado, por exemplo, na pesquisa de preço realizada em 8 de agosto de 2016. Nesta, os preços ofertados pelo segundo colocado tiveram variação de R\$ 0,01 em relação ao vencedor nos 55 itens da cotação. O mesmo ocorreu com os preços cotados pelo terceiro colocado em relação ao segundo.

2.2.7. Simulações de cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal Prof.^a Anailde Santos de Jesus.

Fato

Em análise das cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal Prof.^a Anailde Santos de Jesus nos exercícios de 2015 e 2016, foram observadas cotações com mesma diferença de preços entre um fornecedor e outro em todos os produtos ofertado em uma cotação e com pouca diferença em outras, conforme demonstrado a seguir.

Na cotação realizada em 21 de julho de 2016, para aquisição de quatro ventiladores, foi observado que a cotação dos participantes tinha diferença de um real, tanto do segundo colocado, Comercial de Móveis GE Ltda., CNPJ nº 32.843.351/0001-50, em relação ao vencedor, Comercial Machado Menezes Ltda., CNPJ nº 00.293.644/0001-15, que fizeram ofertas nos valores de R\$ 181,00 e 180,00, respectivamente, quanto do terceiro, Edna Nicolau dos Santos, CNPJ nº 11.613.571/0001-18, com proposta de R\$ 182,00, em relação ao segundo.

Três cotações tiveram como participantes as seguintes empresas: Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, Mercadinho Barros Ltda., CNPJ nº 01.194.035/0001-71, e José de Jesus Souza, CNPJ nº 32.747.677/0001-84. Na cotação realizada em 25 de julho de 2016, observou-se que os valores propostos pelo segundo colocado, Mercadinho Barros Ltda., foram R\$ 0,01 superior aos do vencedor, Irmãos Peixoto Ltda., em 26 dos 27 itens da cotação. Em um item, essa diferença foi de R\$ 0,02. Por sua vez, a diferença dos preços ofertados pelo terceiro colocado, José de Jesus Souza, foi R\$ 0,01 superior àqueles preços ofertados pelo segundo colocado. Situação demonstrada na tabela a seguir:

Tabela: Cotação Realizada em 25 de Julho de 2016.

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B	Variação de Preços C-A
1	R\$ 3,69	R\$ 3,70	R\$ 3,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
2	R\$ 1,69	R\$ 1,70	R\$ 1,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
3	R\$ 9,19	R\$ 9,20	R\$ 9,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
4	R\$ 5,79	R\$ 5,80	R\$ 5,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B	Variação de Preços C-A
5	R\$ 9,49	R\$ 9,50	R\$ 9,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
6	R\$ 5,50	R\$ 5,52	R\$ 5,53	R\$ 0,02	R\$ 0,01	R\$ 0,03
7	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
8	R\$ 20,79	R\$ 20,80	R\$ 20,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
9	R\$ 6,19	R\$ 6,20	R\$ 6,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
10	R\$ 0,99	R\$ 1,00	R\$ 1,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
11	R\$ 3,39	R\$ 3,40	R\$ 3,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
12	R\$ 18,95	R\$ 18,96	R\$ 18,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
13	R\$ 3,49	R\$ 3,50	R\$ 3,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
14	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
15	R\$ 4,74	R\$ 4,75	R\$ 4,76	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
16	R\$ 9,89	R\$ 9,90	R\$ 9,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
17	R\$ 1,05	R\$ 1,06	R\$ 1,07	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
18	R\$ 2,95	R\$ 2,96	R\$ 2,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
19	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
20	R\$ 1,25	R\$ 1,26	R\$ 1,27	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
21	R\$ 1,99	R\$ 2,00	R\$ 2,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
22	R\$ 5,00	R\$ 5,01	R\$ 5,02	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
23	R\$ 2,49	R\$ 2,50	R\$ 2,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
24	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
25	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
26	R\$ 1,49	R\$ 1,50	R\$ 1,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
27	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2016.

Observa-se na tabela acima, que os preços ofertados pelo terceiro colocado são quase todos R\$ 0,02 superiores aos cotados pelo vencedor, com exceção do item 6, que a diferença é 0,03. Da mesma forma como ocorreu com as propostas do segundo colocado, o item 6 foi o único cotado com valor superior, 0,02, os demais foram cotados com variação de R\$ 0,01. Tal situação demonstra que as cotações realizadas por José de Jesus Souza, terceiro colocado, tiveram como base àquelas feitas pelo segundo, Mercadinho Barros Ltda., que por sinal se basearam nos preços ofertados pelo vencedor, Irmãos Peixoto Ltda.

Nas outras duas cotações, destes mesmos fornecedores, realizadas em 14 de dezembro de 2015, apesar de não haver uma constância das variações dos preços, como acima exposto, foi observado que as variações sempre próximas, sendo que entre R\$ 0,01 e R\$ 0,05 entre o primeiro e o segundo colocado e até 0,12 entre o segundo e terceiro colocado. Tal situação é demonstrada nas tabelas abaixo:

Tabela: Cotação Realizada em 14 de Dezembro de 2015 - A

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B	Variação de Preços C-A
1	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
2	R\$ 3,59	R\$ 3,60	R\$ 3,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
3	R\$ 23,99	R\$ 24,03	R\$ 24,09	R\$ 0,04	R\$ 0,06	R\$ 0,10
4	R\$ 2,79	R\$ 2,80	R\$ 2,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
5	R\$ 6,89	R\$ 6,93	R\$ 6,94	R\$ 0,04	R\$ 0,01	R\$ 0,05
6	R\$ 5,49	R\$ 5,52	R\$ 5,55	R\$ 0,03	R\$ 0,03	R\$ 0,06
7	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
8	R\$ 16,99	R\$ 17,02	R\$ 17,04	R\$ 0,03	R\$ 0,02	R\$ 0,05
9	R\$ 2,29	R\$ 2,33	R\$ 2,35	R\$ 0,04	R\$ 0,02	R\$ 0,06
10	R\$ 28,49	R\$ 28,53	R\$ 28,65	R\$ 0,04	R\$ 0,12	R\$ 0,16
11	R\$ 9,49	R\$ 9,53	R\$ 9,59	R\$ 0,04	R\$ 0,06	R\$ 0,10
12	R\$ 3,99	R\$ 4,02	R\$ 4,03	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
13	R\$ 3,99	R\$ 4,02	R\$ 4,03	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
14	R\$ 28,89	R\$ 28,93	R\$ 28,99	R\$ 0,04	R\$ 0,06	R\$ 0,10
15	R\$ 7,99	R\$ 8,02	R\$ 8,04	R\$ 0,03	R\$ 0,02	R\$ 0,05
16	R\$ 0,35	R\$ 0,36	R\$ 0,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
17	R\$ 1,95	R\$ 1,98	R\$ 1,99	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
18	R\$ 1,29	R\$ 1,30	R\$ 1,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
19	R\$ 2,59	R\$ 2,63	R\$ 2,65	R\$ 0,04	R\$ 0,02	R\$ 0,06
20	R\$ 11,89	R\$ 11,92	R\$ 11,93	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
21	R\$ 32,99	R\$ 33,04	R\$ 33,10	R\$ 0,05	R\$ 0,06	R\$ 0,11
22	R\$ 40,89	R\$ 40,94	R\$ 40,99	R\$ 0,05	R\$ 0,05	R\$ 0,10
23	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
24	R\$ 3,49	R\$ 3,52	R\$ 3,53	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
25	R\$ 1,69	R\$ 1,72	R\$ 1,70	R\$ 0,03	-R\$ 0,02	R\$ 0,01
26	R\$ 2,85	R\$ 2,90	R\$ 2,91	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
27	R\$ 4,89	R\$ 4,90	R\$ 4,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
28	R\$ 2,89	R\$ 2,90	R\$ 2,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
29	R\$ 3,65	R\$ 3,70	R\$ 3,71	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015.

Tabela: Cotação Realizada em 14 de Dezembro de 2015 - B

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B	Variação de Preços C-A
1	R\$ 9,29	R\$ 9,32	R\$ 9,33	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
2	R\$ 15,49	R\$ 15,52	R\$ 15,54	R\$ 0,03	R\$ 0,02	R\$ 0,05
3	R\$ 2,59	R\$ 2,62	R\$ 2,63	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
4	R\$ 9,90	R\$ 9,95	R\$ 9,97	R\$ 0,05	R\$ 0,02	R\$ 0,07
5	R\$ 25,50	R\$ 25,55	R\$ 25,65	R\$ 0,05	R\$ 0,10	R\$ 0,15
6	R\$ 29,90	R\$ 29,95	R\$ 30,05	R\$ 0,05	R\$ 0,10	R\$ 0,15
7	R\$ 0,39	R\$ 0,40	R\$ 0,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B	Variação de Preços C-A
8	R\$ 0,89	R\$ 0,90	R\$ 0,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
9	R\$ 0,75	R\$ 0,80	R\$ 0,81	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
10	R\$ 3,85	R\$ 3,90	R\$ 3,92	R\$ 0,05	R\$ 0,02	R\$ 0,07
11	R\$ 1,95	R\$ 2,00	R\$ 2,01	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
12	R\$ 29,00	R\$ 29,05	R\$ 29,12	R\$ 0,05	R\$ 0,07	R\$ 0,12
13	R\$ 0,99	R\$ 1,00	R\$ 1,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
14	R\$ 4,99	R\$ 5,02	R\$ 5,03	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
15	R\$ 1,35	R\$ 1,38	R\$ 1,39	R\$ 0,03	R\$ 0,01	R\$ 0,04
16	R\$ 4,65	R\$ 4,70	R\$ 4,79	R\$ 0,05	R\$ 0,09	R\$ 0,14
17	R\$ 0,99	R\$ 1,00	R\$ 1,02	R\$ 0,01	R\$ 0,02	R\$ 0,03
18	R\$ 0,75	R\$ 0,80	R\$ 0,82	R\$ 0,05	R\$ 0,02	R\$ 0,07
19	R\$ 0,65	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
20	R\$ 1,85	R\$ 1,90	R\$ 1,92	R\$ 0,05	R\$ 0,02	R\$ 0,07
21	R\$ 0,40	R\$ 0,45	R\$ 0,46	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
22	R\$ 8,49	R\$ 8,52	R\$ 8,55	R\$ 0,03	R\$ 0,03	R\$ 0,06
23	R\$ 0,85	R\$ 0,90	R\$ 0,91	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
24	R\$ 1,55	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
25	R\$ 2,19	R\$ 2,20	R\$ 2,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
26	R\$ 1,99	R\$ 2,00	R\$ 2,03	R\$ 0,01	R\$ 0,03	R\$ 0,04
27	R\$ 3,99	R\$ 4,00	R\$ 4,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
28	R\$ 18,00	R\$ 18,05	R\$ 18,09	R\$ 0,05	R\$ 0,04	R\$ 0,09
29	R\$ 4,59	R\$ 4,63	R\$ 4,64	R\$ 0,04	R\$ 0,01	R\$ 0,05
30	R\$ 2,19	R\$ 2,20	R\$ 2,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
31	R\$ 14,50	R\$ 14,55	R\$ 14,56	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
32	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
33	R\$ 35,90	R\$ 35,95	R\$ 35,99	R\$ 0,05	R\$ 0,04	R\$ 0,09
34	R\$ 2,25	R\$ 2,30	R\$ 2,31	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06
35	R\$ 7,90	R\$ 7,95	R\$ 8,05	R\$ 0,05	R\$ 0,10	R\$ 0,15
36	R\$ 15,99	R\$ 16,02	R\$ 16,04	R\$ 0,03	R\$ 0,02	R\$ 0,05
37	R\$ 2,25	R\$ 2,30	R\$ 2,31	R\$ 0,05	R\$ 0,01	R\$ 0,06

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015.

Observa-se, na primeira tabela acima que, dos 29 itens, o terceiro colocado, José de Jesus Souza, ofertou um valor R\$ 0,01 superior ao segundo, Mercadinho Barros Ltda., em 17 itens. Já dentre os preços ofertados pelo segundo classificado, 18 dos 29 itens, tiveram variação de R\$ 0,01 e 0,03 em relação ao vencedor da cotação, Irmãos Peixoto Ltda. Já na segunda tabela, ficou demonstrado que os preços ofertados pelo terceiro colocado, José de Jesus Souza, tiveram variação de preços em relação ao segundo, Mercadinho Barros Ltda., de 0,01 em 21 dos 35 itens da tabela. Oportuno observar que essas três últimas cotações tiveram como vencedor a empresa Irmãos Peixoto Ltda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“Aduz o Relatório Preliminar da CGU que as cotações realizadas pelos Conselhos Escolares das Escolas Municipais 30 de Agosto e Professora Anailde Santo de Jesus, da Escola Técnica Agrícola João Alves e do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto estariam irregulares por trazerem, em QUASE todos os produtos a mesma diferença de preço entre um fornecedor e o outro.

Ocorre que, segundo o art. 3º da Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE, em seu §3º, “*As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços serão realizadas com base no menor preço por item ou lote, admitida a escolha com base no menor preço global da proposta nos casos em que tal opção, justificadamente, resultar no melhor aproveitamento dos recursos públicos*”.

E continua, no § 4º do mesmo artigo, afirmando que “*Para efeito do disposto no parágrafo anterior, considera-se item o produto ou serviço a ser adquirido ou contratado, lote o agrupamento de produtos ou serviços similares a serem adquiridos ou contratados e preço global da proposta o montante correspondente ao somatório dos valores dos itens e/ou dos lotes, conforme o caso*”.

Por esta razão é que não se vê irregularidade nas cotações apresentadas pelas enunciadas Unidades de Ensino, por ter alcançado ao princípio da economicidade, quando observado o preço global da proposta, em atenção ao disposto no § 3º do art. 3º da Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE.”

Análise do Controle Interno

O Prefeito Municipal de Itabaiana, em suas considerações, não tratou do fato mencionado nesta constatação, pois apenas se ateve a afirmar que as cotações ora em tela estão de acordo com a Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE, haja vista terem sido adquiridas dos fornecedores que apresentaram os menores preços globais. Tal fato não foi questionado pela equipe de fiscalização. O que se observou foi que os preços ofertados pelos participantes tinham variações semelhantes em todos ou quase todos os itens, de modo a indicar que a cotação de um fornecedor foi montada tomando por base a do outro, conforme pode ser observado, por exemplo, na pesquisa de preço realizada em 25 de julho de 2016. Nesta, os preços ofertados pelo segundo colocado tiveram variação de R\$ 0,01 em relação ao vencedor em 26 dos 27 itens da cotação. Já os preços ofertados pelo terceiro colocado foram de R\$ 0,01 superior ao ofertado pelo segundo em todos os 27 itens cotados.

2.2.8. Simulações de cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola João Alves.

Fato

Em análise das cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves nos exercícios de 2015 e 2016, foram identificadas que quatro tiveram como participantes as empresas Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, Mercadinho Barros Ltda., CNPJ nº 01.194.035/0001-71. Em duas dessas licitações o terceiro participante foi José de Jesus Souza, CNPJ nº 32.747.677/0001-84, e nas outras duas foi a empresa Mercadinho Menezes Ltda., CNPJ nº 03.152.050/0001-82.

Na cotação realizada em 03 de março de 2015, para aquisição de material de consumo, observou-se que os valores propostos pelo segundo colocado, Mercadinho Menezes Ltda., foram R\$ 0,01 superior aos do vencedor, Irmãos Peixoto Ltda., em 24 dos 28 itens da cotados. O mesmo ocorreu em 25 itens cotados pelo terceiro colocado, Mercadinho Barros Ltda., se comparado aos cotados pelo segundo. Tal situação fica demonstrada na tabela a seguir:

Tabela: Cotação Realizada em 3 de Março de 2015

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B	Variação de Preços C-A
1	R\$ 0,30	R\$ 0,31	R\$ 0,32	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
2	R\$ 2,29	R\$ 2,30	R\$ 2,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
3	R\$ 1,45	R\$ 1,46	R\$ 1,47	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
4	R\$ 1,09	R\$ 1,10	R\$ 1,11	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
5	R\$ 3,29	R\$ 3,30	R\$ 3,32	R\$ 0,01	R\$ 0,02	R\$ 0,03
6	R\$ 13,49	R\$ 13,50	R\$ 13,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
7	R\$ 2,49	R\$ 2,50	R\$ 2,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
8	R\$ 2,89	R\$ 2,90	R\$ 2,90	R\$ 0,01	R\$ -	R\$ 0,01
9	R\$ 1,35	R\$ 1,36	R\$ 1,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
10	R\$ 0,95	R\$ 0,97	R\$ 0,98	R\$ 0,02	R\$ 0,01	R\$ 0,03
11	R\$ 1,86	R\$ 1,87	R\$ 1,88	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
12	R\$ 2,60	R\$ 2,62	R\$ 2,63	R\$ 0,02	R\$ 0,01	R\$ 0,03
13	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
14	R\$ 1,89	R\$ 1,90	R\$ 1,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
15	R\$ 3,35	R\$ 3,36	R\$ 3,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
16	R\$ 2,79	R\$ 2,80	R\$ 2,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
17	R\$ 1,65	R\$ 1,66	R\$ 1,67	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
18	R\$ 0,65	R\$ 0,66	R\$ 0,68	R\$ 0,01	R\$ 0,02	R\$ 0,03
19	R\$ 3,59	R\$ 3,60	R\$ 3,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
20	R\$ 1,10	R\$ 1,11	R\$ 1,12	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
21	R\$ 19,95	R\$ 19,96	R\$ 19,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
22	R\$ 3,69	R\$ 3,70	R\$ 3,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
23	R\$ 0,49	R\$ 0,50	R\$ 0,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B	Variação de Preços C-A
24	R\$ 11,51	R\$ 11,52	R\$ 11,53	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
25	R\$ 5,50	R\$ 5,52	R\$ 5,53	R\$ 0,02	R\$ 0,01	R\$ 0,03
26	R\$ 3,99	R\$ 4,00	R\$ 4,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02
27	R\$ 4,19	R\$ 4,21	R\$ 4,22	R\$ 0,02	R\$ 0,01	R\$ 0,03
28	R\$ 3,99	R\$ 4,00	R\$ 4,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01	R\$ 0,02

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015.

Em outra cotação realizada no mesmo dia, com os mesmos participantes, para aquisição de bem permanente, com dois itens, foi observado que os preços também detinham uma mesma ou próxima variação. Uma lavadora, cotada pela empresa Irmãos Peixoto Ltda., por R\$ 425,00, teve sua cotação em R\$ 425,90 pela empresa Mercadinho Menezes Ltda., e por R\$ 426,00 pela empresa Mercadinho Barros Ltda. Quanto ao segundo item da cotação, os preços ofertados pelas respectivas empresas foram de R\$ 130,00, R\$ 130,90 e 130,90*.

*O terceiro colocado a cotação, Mercadinho Barros Ltda., cotou para o item dois o valor de R\$ 130,99 no preço unitário e R\$ 130,90 no preço total. Neste ponto consideramos o valor total.

Observa-se, desta forma, o mesmo padrão de variação de preços, nestas duas cotações, com os mesmos participantes, deixando evidenciado a simulação da pesquisa de preços.

Nas outras duas cotações, o Mercadinho Menezes Ltda. não foi procurado para a pesquisa de preços. Em seu lugar foi cotado José de Jesus Souza. Permaneceram, no entanto, os outros dois participantes, Irmãos Peixoto Ltda. e Mercadinho Barros Ltda.

Na realizada em 7 de dezembro de 2015, foi observado que as variações de preços ficaram abaixo de R\$ 0,05 em todos os itens e nos dois participantes. Situação demonstrada na tabela abaixo:

Tabela: Cotação Realizada em 7 de Dezembro de 2015

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
2	R\$ 3,59	R\$ 3,62	R\$ 3,65	R\$ 0,03	R\$ 0,03
3	R\$ 24,99	R\$ 25,03	R\$ 25,06	R\$ 0,04	R\$ 0,03
4	R\$ 4,95	R\$ 5,00	R\$ 5,02	R\$ 0,05	R\$ 0,02
5	R\$ 5,49	R\$ 5,50	R\$ 5,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
6	R\$ 1,15	R\$ 1,16	R\$ 1,17	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
7	R\$ 20,99	R\$ 21,03	R\$ 21,07	R\$ 0,04	R\$ 0,04
8	R\$ 22,59	R\$ 22,62	R\$ 22,65	R\$ 0,03	R\$ 0,03
9	R\$ 5,99	R\$ 6,03	R\$ 6,08	R\$ 0,04	R\$ 0,05
10	R\$ 3,99	R\$ 4,03	R\$ 4,05	R\$ 0,04	R\$ 0,02
11	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
12	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
13	R\$ 0,35	R\$ 0,36	R\$ 0,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01
14	R\$ 1,95	R\$ 2,00	R\$ 2,03	R\$ 0,05	R\$ 0,03
15	R\$ 17,49	R\$ 17,53	R\$ 17,55	R\$ 0,04	R\$ 0,02
16	R\$ 9,59	R\$ 9,62	R\$ 9,65	R\$ 0,03	R\$ 0,03
17	R\$ 4,19	R\$ 4,23	R\$ 4,27	R\$ 0,04	R\$ 0,04
18	R\$ 2,89	R\$ 2,93	R\$ 2,95	R\$ 0,04	R\$ 0,02
19	R\$ 1,29	R\$ 1,30	R\$ 1,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
20	R\$ 2,59	R\$ 2,62	R\$ 2,64	R\$ 0,03	R\$ 0,02
21	R\$ 2,89	R\$ 2,93	R\$ 2,95	R\$ 0,04	R\$ 0,02
22	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
23	R\$ 2,75	R\$ 2,80	R\$ 2,83	R\$ 0,05	R\$ 0,03
24	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
25	R\$ 3,95	R\$ 4,00	R\$ 4,03	R\$ 0,05	R\$ 0,03
26	R\$ 2,39	R\$ 2,40	R\$ 2,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
27	R\$ 7,99	R\$ 8,00	R\$ 8,02	R\$ 0,01	R\$ 0,02
28	R\$ 2,89	R\$ 2,92	R\$ 2,94	R\$ 0,03	R\$ 0,02
29	R\$ 1,65	R\$ 1,70	R\$ 1,71	R\$ 0,05	R\$ 0,01
30	R\$ 35,87	R\$ 35,90	R\$ 35,95	R\$ 0,03	R\$ 0,05
31	R\$ 7,69	R\$ 7,70	R\$ 7,73	R\$ 0,01	R\$ 0,03

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015.

Observa-se na tabela acima que dos 31 itens cotados, a variação de preços do segundo colocado, Mercadinho Barros Ltda., e o vencedor, Irmãos Peixoto Ltda., foi entre R\$ 0,01 e R\$ 0,04 em 26. Os demais itens, cinco, foram cotados com uma diferença de R\$ 0,05. Já entre o terceiro colocado, José de Jesus Souza, e o segundo, 27 itens tiveram suas cotações com diferença de até R\$ 0,03. Nota-se também que 14 itens, 45,16% do total de itens pesquisados, tiveram a mesma diferença entre o vencedor e o segundo colocado, assim como entre o segundo e terceiro colocado.

Já na cotação realizada no dia 25 de agosto de 2016, quase totalidade dos itens pesquisados tiveram variação de preços de R\$ 0,01 entre os preços ofertados pelos participantes, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela: Cotação Realizada em 25 de Agosto de 2016

Item	Participante A 2º colocado	Participante B 1º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços A-B	Variação de Preços C-A
1	R\$ 1,20	R\$ 1,19	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
2	R\$ 4,00	R\$ 3,99	R\$ 4,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
3	R\$ 8,46	R\$ 8,45	R\$ 8,47	R\$ 0,01	R\$ 0,01
4	R\$ 5,50	R\$ 5,49	R\$ 5,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
5	R\$ 4,01	R\$ 4,00	R\$ 4,02	R\$ 0,01	R\$ 0,01
6	R\$ 1,40	R\$ 1,39	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
7	R\$ 16,90	R\$ 16,89	R\$ 16,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
8	R\$ 4,40	R\$ 4,39	R\$ 4,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
9	R\$ 2,30	R\$ 2,29	R\$ 2,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
10	R\$ 1,38	R\$ 1,37	R\$ 1,39	R\$ 0,01	R\$ 0,01
11	R\$ 1,50	R\$ 1,49	R\$ 1,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
12	R\$ 1,50	R\$ 1,49	R\$ 1,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
13	R\$ 3,00	R\$ 2,99	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
14	R\$ 0,36	R\$ 0,35	R\$ 0,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01
15	R\$ 8,76	R\$ 8,75	R\$ 8,77	R\$ 0,01	R\$ 0,01
16	R\$ 1,76	R\$ 1,75	R\$ 1,77	R\$ 0,01	R\$ 0,01
17	R\$ 0,41	R\$ 0,40	R\$ 0,42	R\$ 0,01	R\$ 0,01
18	R\$ 1,16	R\$ 1,15	R\$ 1,17	R\$ 0,01	R\$ 0,01
19	R\$ 9,50	R\$ 9,49	R\$ 9,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
20	R\$ 1,70	R\$ 1,69	R\$ 1,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
21	R\$ 3,40	R\$ 3,39	R\$ 3,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
22	R\$ 3,00	R\$ 2,99	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
23	R\$ 1,20	R\$ 1,19	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
24	R\$ 3,30	R\$ 3,29	R\$ 3,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
25	R\$ 3,00	R\$ 2,99	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
26	R\$ 5,02	R\$ 4,99	R\$ 5,01	R\$ 0,03	-R\$ 0,01
27	R\$ 3,40	R\$ 3,39	R\$ 3,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
28	R\$ 2,91	R\$ 2,89	R\$ 2,91	R\$ 0,02	R\$ -
29	R\$ 3,00	R\$ 2,95	R\$ 2,97	R\$ 0,05	-R\$ 0,03

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2016.

Observa-se nessa tabela que, dos 29 itens, a diferença entre os preços ofertados pelo vencedor da cotação, Irmãos Peixoto Ltda., e o segundo colocado, Mercadinho Barros Ltda., foi de R\$ 0,01 em 26 itens. Também em 26 itens houve uma variação de R\$ 0,01 quando se compara os valores ofertados pelo segundo e terceiro colocado, Mercadinho Menezes Ltda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“Aduz o Relatório Preliminar da CGU que as cotações realizadas pelos Conselhos Escolares das Escolas Municipais 30 de Agosto e Professora Anailde Santo de Jesus, da Escola Técnica Agrícola João Alves e do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto estariam irregulares por trazerem, em QUASE todos os produtos a mesma diferença de preço entre um fornecedor e o outro.

Ocorre que, segundo o art. 3º da Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE, em seu §3º, *“As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços serão realizadas com base no menor preço por item ou lote, admitida a escolha com base no menor preço global da proposta nos casos em que tal opção, justificadamente, resultar no melhor aproveitamento dos recursos públicos”*.

E continua, no § 4º do mesmo artigo, afirmando que *“Para efeito do disposto no parágrafo anterior, considera-se item o produto ou serviço a ser adquirido ou contratado, lote o agrupamento de produtos ou serviços similares a serem adquiridos ou contratados e preço global da proposta o montante correspondente ao somatório dos valores dos itens e/ou dos lotes, conforme o caso”*.

Por esta razão é que não se vê irregularidade nas cotações apresentadas pelas enunciadas Unidades de Ensino, por ter alcançado ao princípio da economicidade, quando observado o preço global da proposta, em atenção ao disposto no § 3º do art. 3º da Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE.”

Análise do Controle Interno

O Prefeito Municipal de Itabaiana, em suas considerações, não tratou do fato mencionado nesta constatação, pois apenas se ateve a afirmar que as cotações ora em tela estão de acordo com a Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE, haja vista terem sido adquiridas dos fornecedores que apresentaram os menores preços globais. Tal fato não foi questionado pela equipe de fiscalização. O que se observou foi que os preços ofertados pelos participantes tinham variações semelhantes em todos ou quase todos os itens, de modo a indicar que a cotação de um fornecedor foi montada tomando por base a do outro, conforme pode ser observado, por exemplo, na pesquisa de preço realizada em 25 de agosto de 2016. Nesta, os preços ofertados pelo segundo colocado tiveram variação de R\$ 0,01 em relação ao vencedor em 26 dos 29 itens da cotação. O mesmo ocorreu com os preços cotados pelo terceiro colocado em relação ao segundo.

2.2.9. Simulações de cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto.

Fato

Em análise das cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto, foram observadas cotações com mesma diferença de preços entre um

fornecedor e outro em todos os produtos ofertado em duas cotações e com pouca diferença em outras duas, conforme demonstrado a seguir.

Na cotação realizada em 29 de agosto de 2016, tendo como participantes as empresas Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, Mercadinho Barros Ltda., CNPJ nº 01.194.035/0001-71, e José de Jesus Souza, CNPJ nº 32.747.677/0001-84, foi observado que todos os itens apresentaram diferença de R\$ 0,01 tanto entre o vencedor, Irmãos Peixoto Ltda., e o segundo, Mercadinho Barros Ltda., quanto entre este e o terceiro colocado, José de Jesus Souza. Tal situação fica demonstrada na tabela abaixo:

Tabela: Cotação Realizada em 29 de Agosto de 2016 - Consumo

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
2	R\$ 21,45	R\$ 21,46	R\$ 21,47	R\$ 0,01	R\$ 0,01
3	R\$ 30,99	R\$ 31,00	R\$ 31,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
4	R\$ 1,69	R\$ 1,70	R\$ 1,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
5	R\$ 1,95	R\$ 1,96	R\$ 1,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
6	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
7	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
8	R\$ 29,50	R\$ 29,51	R\$ 29,52	R\$ 0,01	R\$ 0,01
9	R\$ 3,70	R\$ 3,71	R\$ 3,72	R\$ 0,01	R\$ 0,01
10	R\$ 7,79	R\$ 7,80	R\$ 7,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
11	R\$ 13,39	R\$ 13,40	R\$ 13,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
12	R\$ 9,35	R\$ 9,36	R\$ 9,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01
13	R\$ 15,35	R\$ 15,36	R\$ 15,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01
14	R\$ 3,55	R\$ 3,56	R\$ 3,57	R\$ 0,01	R\$ 0,01
15	R\$ 27,90	R\$ 27,91	R\$ 27,92	R\$ 0,01	R\$ 0,01
16	R\$ 12,39	R\$ 12,40	R\$ 12,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
17	R\$ 19,44	R\$ 19,45	R\$ 19,46	R\$ 0,01	R\$ 0,01
18	R\$ 3,99	R\$ 4,00	R\$ 4,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
19	R\$ 5,39	R\$ 5,40	R\$ 5,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
20	R\$ 2,85	R\$ 2,86	R\$ 2,87	R\$ 0,01	R\$ 0,01
21	R\$ 28,49	R\$ 28,50	R\$ 28,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
22	R\$ 4,39	R\$ 4,40	R\$ 4,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
23	R\$ 7,59	R\$ 7,60	R\$ 7,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
24	R\$ 4,39	R\$ 4,40	R\$ 4,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
25	R\$ 4,39	R\$ 4,40	R\$ 4,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
26	R\$ 2,29	R\$ 2,30	R\$ 2,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
27	R\$ 0,99	R\$ 1,00	R\$ 1,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
28	R\$ 1,79	R\$ 1,80	R\$ 1,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
29	R\$ 23,49	R\$ 23,50	R\$ 23,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
30	R\$ 11,75	R\$ 11,76	R\$ 11,77	R\$ 0,01	R\$ 0,01
31	R\$ 1,45	R\$ 1,46	R\$ 1,47	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
32	R\$ 1,75	R\$ 1,76	R\$ 1,77	R\$ 0,01	R\$ 0,01
33	R\$ 16,59	R\$ 16,60	R\$ 16,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
34	R\$ 0,89	R\$ 0,90	R\$ 0,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
35	R\$ 0,79	R\$ 0,80	R\$ 0,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
36	R\$ 1,69	R\$ 1,70	R\$ 1,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
37	R\$ 3,19	R\$ 3,20	R\$ 3,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
38	R\$ 2,49	R\$ 2,50	R\$ 2,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
39	R\$ 15,79	R\$ 15,80	R\$ 15,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
40	R\$ 2,45	R\$ 2,46	R\$ 2,47	R\$ 0,01	R\$ 0,01
41	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
42	R\$ 59,49	R\$ 59,50	R\$ 59,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
43	R\$ 63,79	R\$ 63,80	R\$ 63,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
44	R\$ 2,69	R\$ 2,70	R\$ 2,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
45	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
46	R\$ 0,99	R\$ 1,00	R\$ 1,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
47	R\$ 3,29	R\$ 3,30	R\$ 3,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
48	R\$ 5,59	R\$ 5,60	R\$ 5,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
49	R\$ 1,25	R\$ 1,26	R\$ 1,27	R\$ 0,01	R\$ 0,01
50	R\$ 3,59	R\$ 3,60	R\$ 3,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
51	R\$ 3,95	R\$ 3,96	R\$ 3,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
52	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,72	R\$ 0,01	R\$ 0,01
53	R\$ 3,39	R\$ 3,40	R\$ 3,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
54	R\$ 0,89	R\$ 0,90	R\$ 0,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
55	R\$ 3,19	R\$ 3,20	R\$ 3,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
56	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 3,02	R\$ 0,01	R\$ 0,01
57	R\$ 5,59	R\$ 5,60	R\$ 5,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
58	R\$ 9,69	R\$ 9,70	R\$ 9,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
59	R\$ 6,49	R\$ 6,50	R\$ 6,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2016.

No mesmo dia, foi realizada cotação para aquisição de bens permanente, com os mesmos participantes da cotação comentada anteriormente. Já nesta pesquisa, os preços orçados variaram em R\$ 1,00, em todos os itens entre os participantes, conforme demonstrada na tabela a seguir:

Tabela: Cotação Realizada em 29 de Agosto de 2016 - Permanente

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 80,00	R\$ 81,00	R\$ 82,00	R\$ 1,00	R\$ 1,00
2	R\$ 145,00	R\$ 146,00	R\$ 147,00	R\$ 1,00	R\$ 1,00

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
3	R\$ 420,00	R\$ 421,00	R\$ 422,00	R\$ 1,00	R\$ 1,00
4	R\$ 98,00	R\$ 99,00	R\$ 100,00	R\$ 1,00	R\$ 1,00
5	R\$ 89,00	R\$ 90,00	R\$ 91,00	R\$ 1,00	R\$ 1,00
6	R\$ 215,00	R\$ 216,00	R\$ 217,00	R\$ 1,00	R\$ 1,00
7	R\$ 238,00	R\$ 239,00	R\$ 240,00	R\$ 1,00	R\$ 1,00
8	R\$ 75,00	R\$ 76,00	R\$ 77,00	R\$ 1,00	R\$ 1,00

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2016.

Já na cotação realizada no dia 14 de maio de 2015, quase a totalidade dos itens pesquisados tiveram variação de preços de R\$ 0,01 entre os preços ofertados pelos participantes, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela: Cotação Realizada em 14 de maio de 2015

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 1,09	R\$ 1,10	R\$ 1,11	R\$ 0,01	R\$ 0,01
2	R\$ 3,49	R\$ 3,50	R\$ 3,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
3	R\$ 1,75	R\$ 1,76	R\$ 1,77	R\$ 0,01	R\$ 0,01
4	R\$ 3,69	R\$ 3,70	R\$ 3,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
5	R\$ 27,00	R\$ 27,02	R\$ 27,03	R\$ 0,02	R\$ 0,01
6	R\$ 1,94	R\$ 1,95	R\$ 1,96	R\$ 0,01	R\$ 0,01
7	R\$ 0,85	R\$ 0,86	R\$ 0,87	R\$ 0,01	R\$ 0,01
8	R\$ 6,29	R\$ 6,30	R\$ 6,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
9	R\$ 0,85	R\$ 0,86	R\$ 0,87	R\$ 0,01	R\$ 0,01
10	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
11	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
12	R\$ 1,05	R\$ 1,06	R\$ 1,07	R\$ 0,01	R\$ 0,01
13	R\$ 2,29	R\$ 2,30	R\$ 2,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
14	R\$ 0,30	R\$ 0,32	R\$ 0,33	R\$ 0,02	R\$ 0,01
15	R\$ 1,35	R\$ 1,36	R\$ 1,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01
16	R\$ 1,79	R\$ 1,80	R\$ 1,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
17	R\$ 17,49	R\$ 17,50	R\$ 17,52	R\$ 0,01	R\$ 0,02
18	R\$ 9,99	R\$ 10,00	R\$ 10,02	R\$ 0,01	R\$ 0,02
19	R\$ 7,29	R\$ 7,30	R\$ 7,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
20	R\$ 2,89	R\$ 2,90	R\$ 2,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
21	R\$ 2,75	R\$ 2,76	R\$ 2,77	R\$ 0,01	R\$ 0,01
22	R\$ 2,39	R\$ 2,40	R\$ 2,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
23	R\$ 1,79	R\$ 1,80	R\$ 1,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
24	R\$ 5,59	R\$ 5,60	R\$ 5,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
25	R\$ 2,89	R\$ 2,90	R\$ 2,92	R\$ 0,01	R\$ 0,02

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
26	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
27	R\$ 3,49	R\$ 3,50	R\$ 3,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
28	R\$ 0,75	R\$ 0,76	R\$ 0,77	R\$ 0,01	R\$ 0,01
29	R\$ 2,29	R\$ 2,30	R\$ 2,31	R\$ 0,01	R\$ 0,01
30	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
31	R\$ 8,49	R\$ 8,50	R\$ 8,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
32	R\$ 4,69	R\$ 4,71	R\$ 4,72	R\$ 0,02	R\$ 0,01

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015.

Observa-se nessa tabela que dos 32 itens, a diferença entre os preços ofertados pelo vencedor da cotação, Irmãos Peixoto Ltda., e o segundo colocado, Mercadinho Barros Ltda., foi de R\$ 0,01 em 29 itens. Os mesmos itens também tiveram a mesma diferença quando comparados os preços ofertados pelo segundo e terceiro colocado, Mercadinho Menezes Ltda., deixando evidenciado a simulação da pesquisa de preços.

Por fim, na cotação realizada em 04 de dezembro de 2015, foi observado que as variações de preços ficaram abaixo de R\$ 0,04 em 69 dos 81 itens, quando comparados os preços ofertados entre o vencedor, Irmãos Peixoto Ltda., e o segundo colocado, Mercadinho Barros Ltda., e em todos os itens quando comparados os preços ofertados entre o segundo e o terceiro colocado, José de Jesus Souza. Tal situação fica demonstrada na tabela abaixo:

Tabela: Cotação Realizada em 04 de Dezembro de 2015

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
1	R\$ 0,95	R\$ 0,96	R\$ 0,97	R\$ 0,01	R\$ 0,01
2	R\$ 2,09	R\$ 2,10	R\$ 2,12	R\$ 0,01	R\$ 0,02
3	R\$ 29,99	R\$ 30,01	R\$ 30,03	R\$ 0,02	R\$ 0,02
4	R\$ 8,59	R\$ 8,61	R\$ 8,62	R\$ 0,02	R\$ 0,01
5	R\$ 4,49	R\$ 4,51	R\$ 4,53	R\$ 0,02	R\$ 0,02
6	R\$ 1,65	R\$ 1,67	R\$ 1,69	R\$ 0,02	R\$ 0,02
7	R\$ 1,85	R\$ 1,87	R\$ 1,88	R\$ 0,02	R\$ 0,01
8	R\$ 2,95	R\$ 2,97	R\$ 2,99	R\$ 0,02	R\$ 0,02
9	R\$ 5,99	R\$ 6,01	R\$ 6,04	R\$ 0,02	R\$ 0,03
10	R\$ 2,89	R\$ 2,91	R\$ 2,93	R\$ 0,02	R\$ 0,02
11	R\$ 28,99	R\$ 29,05	R\$ 29,09	R\$ 0,06	R\$ 0,04
12	R\$ 26,00	R\$ 26,09	R\$ 26,13	R\$ 0,09	R\$ 0,04
13	R\$ 3,40	R\$ 3,41	R\$ 3,43	R\$ 0,01	R\$ 0,02
14	R\$ 1,39	R\$ 1,40	R\$ 1,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
15	R\$ 13,99	R\$ 14,05	R\$ 14,08	R\$ 0,06	R\$ 0,03

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
16	R\$ 17,89	R\$ 17,95	R\$ 17,98	R\$ 0,06	R\$ 0,03
17	R\$ 3,89	R\$ 3,91	R\$ 3,92	R\$ 0,02	R\$ 0,01
18	R\$ 12,39	R\$ 12,43	R\$ 12,45	R\$ 0,04	R\$ 0,02
19	R\$ 1,89	R\$ 1,90	R\$ 1,92	R\$ 0,01	R\$ 0,02
20	R\$ 0,99	R\$ 1,02	R\$ 1,04	R\$ 0,03	R\$ 0,02
21	R\$ 4,35	R\$ 4,38	R\$ 4,41	R\$ 0,03	R\$ 0,03
22	R\$ 4,89	R\$ 4,93	R\$ 4,95	R\$ 0,04	R\$ 0,02
23	R\$ 5,99	R\$ 5,99	R\$ 6,01	R\$ -	R\$ 0,02
24	R\$ 28,49	R\$ 28,51	R\$ 28,53	R\$ 0,02	R\$ 0,02
25	R\$ 3,99	R\$ 4,00	R\$ 4,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
26	R\$ 4,19	R\$ 4,25	R\$ 4,27	R\$ 0,06	R\$ 0,02
27	R\$ 3,99	R\$ 4,01	R\$ 4,02	R\$ 0,02	R\$ 0,01
28	R\$ 4,19	R\$ 4,21	R\$ 4,23	R\$ 0,02	R\$ 0,02
29	R\$ 4,19	R\$ 4,27	R\$ 4,30	R\$ 0,08	R\$ 0,03
30	R\$ 13,75	R\$ 13,78	R\$ 13,80	R\$ 0,03	R\$ 0,02
31	R\$ 2,79	R\$ 2,80	R\$ 2,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
32	R\$ 2,59	R\$ 2,60	R\$ 2,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
33	R\$ 3,79	R\$ 3,80	R\$ 3,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
34	R\$ 0,99	R\$ 1,00	R\$ 1,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
35	R\$ 1,49	R\$ 1,51	R\$ 1,53	R\$ 0,02	R\$ 0,02
36	R\$ 4,29	R\$ 4,31	R\$ 4,33	R\$ 0,02	R\$ 0,02
37	R\$ 0,89	R\$ 0,90	R\$ 0,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
38	R\$ 1,59	R\$ 1,60	R\$ 1,61	R\$ 0,01	R\$ 0,01
39	R\$ 0,44	R\$ 0,45	R\$ 0,46	R\$ 0,01	R\$ 0,01
40	R\$ 21,69	R\$ 21,77	R\$ 21,80	R\$ 0,08	R\$ 0,03
41	R\$ 12,99	R\$ 12,99	R\$ 13,00	R\$ -	R\$ 0,01
42	R\$ 1,89	R\$ 1,90	R\$ 1,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
43	R\$ 16,99	R\$ 17,03	R\$ 17,05	R\$ 0,04	R\$ 0,02
44	R\$ 24,55	R\$ 24,65	R\$ 24,68	R\$ 0,10	R\$ 0,03
45	R\$ 0,79	R\$ 0,80	R\$ 0,82	R\$ 0,01	R\$ 0,02
46	R\$ 12,75	R\$ 12,77	R\$ 12,79	R\$ 0,02	R\$ 0,02
47	R\$ 10,45	R\$ 10,47	R\$ 10,48	R\$ 0,02	R\$ 0,01
48	R\$ 8,39	R\$ 8,41	R\$ 8,43	R\$ 0,02	R\$ 0,02
49	R\$ 10,99	R\$ 11,02	R\$ 11,05	R\$ 0,03	R\$ 0,03
50	R\$ 2,99	R\$ 3,00	R\$ 3,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
51	R\$ 2,49	R\$ 2,50	R\$ 2,52	R\$ 0,01	R\$ 0,02
52	R\$ 1,99	R\$ 2,00	R\$ 2,01	R\$ 0,01	R\$ 0,01
53	R\$ 5,85	R\$ 5,87	R\$ 5,89	R\$ 0,02	R\$ 0,02
54	R\$ 22,59	R\$ 22,67	R\$ 22,69	R\$ 0,08	R\$ 0,02
55	R\$ 7,69	R\$ 7,80	R\$ 7,81	R\$ 0,11	R\$ 0,01
56	R\$ 1,09	R\$ 1,12	R\$ 1,15	R\$ 0,03	R\$ 0,03
57	R\$ 2,85	R\$ 2,86	R\$ 2,87	R\$ 0,01	R\$ 0,01

Item	Participante A 1º colocado	Participante B 2º colocado	Participante C 3º colocado	Variação de Preços B-A	Variação de Preços C-B
58	R\$ 6,49	R\$ 6,59	R\$ 6,62	R\$ 0,10	R\$ 0,03
59	R\$ 14,50	R\$ 14,51	R\$ 14,52	R\$ 0,01	R\$ 0,01
60	R\$ 8,25	R\$ 8,27	R\$ 8,29	R\$ 0,02	R\$ 0,02
61	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
62	R\$ 2,75	R\$ 2,76	R\$ 2,78	R\$ 0,01	R\$ 0,02
63	R\$ 1,19	R\$ 1,20	R\$ 1,21	R\$ 0,01	R\$ 0,01
64	R\$ 12,85	R\$ 12,87	R\$ 12,89	R\$ 0,02	R\$ 0,02
65	R\$ 3,49	R\$ 3,51	R\$ 3,52	R\$ 0,02	R\$ 0,01
66	R\$ 3,49	R\$ 3,50	R\$ 3,51	R\$ 0,01	R\$ 0,01
67	R\$ 1,35	R\$ 1,36	R\$ 1,37	R\$ 0,01	R\$ 0,01
68	R\$ 1,89	R\$ 1,90	R\$ 1,92	R\$ 0,01	R\$ 0,02
69	R\$ 0,69	R\$ 0,70	R\$ 0,71	R\$ 0,01	R\$ 0,01
70	R\$ 2,39	R\$ 2,40	R\$ 2,41	R\$ 0,01	R\$ 0,01
71	R\$ 0,85	R\$ 0,86	R\$ 0,87	R\$ 0,01	R\$ 0,01
72	R\$ 5,49	R\$ 5,50	R\$ 5,52	R\$ 0,01	R\$ 0,02
73	R\$ 2,89	R\$ 2,90	R\$ 2,91	R\$ 0,01	R\$ 0,01
74	R\$ 5,00	R\$ 5,02	R\$ 5,05	R\$ 0,02	R\$ 0,03
75	R\$ 1,09	R\$ 1,12	R\$ 1,14	R\$ 0,03	R\$ 0,02
76	R\$ 25,39	R\$ 25,45	R\$ 25,48	R\$ 0,06	R\$ 0,03
77	R\$ 4,79	R\$ 4,80	R\$ 4,81	R\$ 0,01	R\$ 0,01
78	R\$ 12,49	R\$ 12,49	R\$ 12,51	R\$ -	R\$ 0,02
79	R\$ 2,49	R\$ 2,51	R\$ 2,53	R\$ 0,02	R\$ 0,02
80	R\$ 2,99	R\$ 2,99	R\$ 3,01	R\$ -	R\$ 0,02
81	R\$ 3,39	R\$ 3,41	R\$ 3,43	R\$ 0,02	R\$ 0,02

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015.

Observa-se na tabela acima em 32 itens a variação de preços do segundo colocado, Mercadinho Barros Ltda., e o vencedor, Irmãos Peixoto Ltda., foi entre R\$ 0,01 e de R\$ 0,02 em outros 24, perfazendo um total de 56 itens num universo de 81 cotados, com diferença de preços de até 0,02. Já entre o segundo e terceiro colocados, esses números são de 32 itens com diferença de R\$ 0,01 e de 35 com diferença de R\$ 0,02, somando 67 itens com essas diferenças, num total de 81 pesquisados. Nota-se então a proximidade dos preços, com relações entre eles que indicam a simulação desta cotação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“Aduz o Relatório Preliminar da CGU que as cotações realizadas pelos Conselhos Escolares das Escolas Municipais 30 de Agosto e Professora Anailde Santo de Jesus, da Escola Técnica Agrícola João Alves e do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto estariam irregulares por

trazerem, em QUASE todos os produtos a mesma diferença de preço entre um fornecedor e o outro.

Ocorre que, segundo o art. 3º da Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE, em seu §3º, *“As aquisições de materiais e bens e/ou contratações de serviços serão realizadas com base no menor preço por item ou lote, admitida a escolha com base no menor preço global da proposta nos casos em que tal opção, justificadamente, resultar no melhor aproveitamento dos recursos públicos”*.

E continua, no § 4º do mesmo artigo, afirmando que *“Para efeito do disposto no parágrafo anterior, considera-se item o produto ou serviço a ser adquirido ou contratado, lote o agrupamento de produtos ou serviços similares a serem adquiridos ou contratados e preço global da proposta o montante correspondente ao somatório dos valores dos itens e/ou dos lotes, conforme o caso”*.

Por esta razão é que não se vê irregularidade nas cotações apresentadas pelas enunciadas Unidades de Ensino, por ter alcançado ao princípio da economicidade, quando observado o preço global da proposta, em atenção ao disposto no § 3º do art. 3º da Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE.”

Análise do Controle Interno

O Prefeito Municipal de Itabaiana, em suas considerações, não tratou do fato mencionado nesta constatação, pois apenas se ateve a afirmar que as cotações ora em tela estão de acordo com a Resolução nº 09 de março de 2011 do FNDE, haja vista terem sido adquiridas dos fornecedores que apresentaram os menores preços globais. Tal fato não foi questionado pela equipe de fiscalização. O que se observou foi que os preços ofertados pelos participantes tinham variações semelhantes em todos ou quase todos os itens, de modo a indicar que a cotação de um fornecedor foi montada tomando por base a do outro, conforme pode ser observado, por exemplo, na pesquisa de preço realizada em 29 de agosto de 2016. Nesta, os preços ofertados pelo segundo colocado tiveram variação de R\$ 0,01 em relação ao vencedor nos 59 itens da cotação. O mesmo ocorreu com os preços cotados pelo terceiro colocado em relação ao segundo.

2.2.10. Falta de tombamento de alguns bens permanentes adquiridos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Básico.

Fato

Foi observado, em três das nove escolas visitadas pela equipe de fiscalização, que alguns bens permanentes adquiridos pelas Unidades Executoras Próprias (UEx) com recursos do PDDE Básico estavam sem etiqueta de tombamento, conforme previsão do § 2º, do art. 25 da Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013. Abaixo, segue detalhamento dos bens observados nesta condição:

Escola Municipal Prof.^a Anailde Santos de Jesus: filtro aquaplus, micro system Philco, bebedouro purificador inox e dois ventiladores de paredes;

Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles: cadeiras Atlântica Tramontina; e Escola Municipal Manoel Francisco da Costa: microfone e câmera digital Sony.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

De acordo com relatório preliminar da CGU, das 09 (nove) Escolas visitadas, 03 (três) mantém bens adquiridos com recursos do PDDE sem o devido tombamento, consoante preconiza o § 2º do art. 25 da Resolução/CD/FNDE nº 10 de 18 de abril de 2013.

Segue abaixo detalhamento dos itens com o seu devido tombamento:

a) Escola Municipal Professora Anailde Santos de Jesus: filtro *aquaplus*, micro system Philco, bebedouro purificador inox e 02 (dois) ventiladores de parede.

- Filtro Aquaplus
- Micro System Philco
- Bebedouro Purificador Inox
- 02 (dois) Ventiladores de parede

b) Escola Municipal Professora Clara Meireles Teles: cadeiras Atlântica Tramontina. Vale frisar que, foram alocadas as placas de tombamento nestas cadeiras, retiradas em seguida pelos próprios alunos da unidade de ensino.

Todavia, a Secretaria já providenciou novas placas, que serão colocadas não mais na parte de trás das cadeiras, mas sob o assento, bem como serão advertidos os alunos da proibição de retirar essas placas de quaisquer bens existentes nas escolas.

c) Escola Municipal Manoel Francisco da Costa: microfone e câmera digital Sony.

- Microfone
- Câmera Digital Sony”

Análise do Controle Interno

O Prefeito Municipal de Itabaiana, em suas considerações, encaminhou, por meio de registros fotográficos, o tombamento de parte dos objetos apontados nesta constatação. Informou, ainda, que a falta de plaquetas de tombamentos nas cadeiras da Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles deveu-se ao fato de os alunos retirarem a mesmas. Afirma também que adotará providência para que esse fato não retorne a ocorrer.

É importante frisar que o devido tombamento imediato dos bens adquiridos com os recursos do PDDE, além de ser exigido pelo artigo 25 da Resolução/CD/FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, é uma prática essencial no controle dos mesmos, que deve ser seguida rigorosamente. No fato em tela, apesar das medidas corretivas anunciadas pelo Prefeito, os controles internos administrativos da Prefeitura Municipal de Itabaiana demonstraram-se falhos em relação à gestão do patrimônio público, especificamente, dos bens adquiridos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.

2.2.11. Divergência entre os bens adquiridos, de acordo com o documento fiscal, e o encontrado na Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles.

Fato

O Conselho Escolar da Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles adquiriu, com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – (PDDE) Básico, em 23 de abril de 2015, 30 cadeiras Atlântica Tramontina de cor branca, conforme nota fiscal eletrônica nº 26.368, emitida pelo Supermercado Sumepe Ltda. No entanto, na inspeção “in loco” realizada pela equipe de fiscalização, observou-se que das cadeiras existente no local, onze eram de outro modelo, cadeiras Laguna Tramontina. Não foi apresentado nenhum documento que amparasse tal permuta, demonstrando falta de controle dos bens adquiridos com recursos do PDDE Básico.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“Afirmam os fiscais da CGU que, de acordo com a Nota Fiscal Eletrônica nº 26.368, emitida pelo Supermercado Sumepe Ltda, foram adquiridas 30 (trinta) cadeiras modelo Atlântica marca Tramontina de cor branca, sendo que, em visita *in loco*, restou constatado que 11 (onze) das 30 (trinta) era de modelo diferente (Laguna Tramontina).

Todavia, esta inconsistência foi sanada, consoante se pode observar das fotos abaixo, oportunidade em que também se comprova o tombamento de todas as cadeiras.

Quanto ao tombamento, foram alocadas as placas nestas cadeiras, retiradas em seguida pelos próprios alunos da unidade de ensino. Certo é que a Secretaria já providenciou novas placas, que serão colocadas não mais na parte de trás das cadeiras, mas sob o assento, bem como serão advertidos os alunos da proibição de retirar essas placas de quaisquer bens existentes nas escolas.”

Análise do Controle Interno

Trata-se de permuta de cadeiras adquiridas com recursos do PDDE sem nenhuma documentação que amparasse tal procedimento. O Prefeito Municipal de Itabaiana, em suas considerações, demonstrou que as cadeiras já tinham sido destrocadas.

Apesar da providência do Prefeitura, nota-se que a permuta desses itens decorre da falta de controle dos bens adquiridos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola, como a falta de tombamento dos mesmos. Desta forma, é necessário aprimorar os controles internos administrativos no que tange à gestão do patrimônio público, de forma a identificar o local e estado dos bens adquiridos com recursos do PDDE.

2.2.12. Falta de renovação dos participantes das cotações nas aquisições realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto.

Fato

As aquisições de materiais de custeio e capital, que foram realizadas com os repasses efetuados à custa do PDDE, pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto, apresentaram, em suas aquisições, pesquisa deficitária de fornecedores, contrariando o dispositivo da Resolução nº 9 – FNDE, de 2 de março de 2011, que versa, em seu artigo 3º, § 7º, que se deve evitar a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores devendo tal prática, quando inevitável por fatores conjunturais, ser objeto da justificativa correspondente.

Entre os exercícios de 2015 e 2016, houve oito cotações para aquisição de material de custeio, sendo quatro cotações para aquisição de material de limpeza e itens diversos. Em todas essas quatro foram realizadas as pesquisas com as mesmas empresas, demonstradas no quadro abaixo:

Quadro: Cotações para Aquisição de Material de Limpeza

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
24/11/2015	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	
09/05/2016	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	
08/08/2016	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	
15/09/2016	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015 e 2016.

Estas também participaram de outras duas cotações, para aquisição de bens permanentes, conforme quadro abaixo:

Quadro: Cotações para Aquisição de Liquidificador, Multiprocessador e Televisão

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
09/05/2016	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Liquidificador e multiprocessador
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	
15/09/2016	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Televisão
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015 e 2016.

Em outras duas cotações, para aquisição de material escolar, também foi observado a falta de renovação dos participantes, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro: Cotação para Aquisição de Material escolar

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
04/06/2015	Gilson Santos de Farias Me	07.652.454/0001-96	Material escolar
	Papelaria Caneta e Papel Ltda. Me	08.963.697/0001-08	
	Josefa dos Santos Pinheiro	13.925.219/0001-43	
09/05/2016	Gilson Santos de Farias Me	07.652.454/0001-96	Material escolar
	Papelaria Caneta e Papel Ltda. Me	08.963.697/0001-08	
	Josefa dos Santos Pinheiro	13.925.219/0001-43	

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015 e 2016.

As mesmas empresas também participaram da cotação realizada em 09 de maio de 2016 para aquisição de estantes.

Nota-se portanto, uma concentração das cotações com as empresas acima citadas. Ressaltando-se que em todas as cotações, os vencedores foram os mesmos, sendo Irmãos Peixoto Ltda. nas cotações para aquisição de material de limpeza e diversos, bem como nas aquisições de material permanente acima mostradas, e Gilson Santos Farias Me, quando se tratou de aquisição de material escolar e a estante.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“O Município de Itabaiana, conhecido pelo seu empreendedorismo e grandes lojas de atacado e varejo local, conta com famílias inteiras que trabalham com o mesmo segmento empresarial. Estes empresários, por sua vez – diferente dos que fazem parte de grandes lojas nacionais de venda de produtos –, montam os seus negócios objetivando atender à população local e cobrindo todas as ofertas trazidas pelas grandes lojas, também instaladas em outros Estados, além de nossa capital.

Certo é que, pelas razões acima expostas, os 03 (três) menores orçamentos acabam sendo de empresas locais, mas nem sempre das mesmas, conforme afirmado no Relatório Preliminar da CGU, o que se faz, não com o objetivo de beneficiar empresa X ou Y, mas sim em observância ao princípio da economia e objetivando a melhor utilização dos recursos do Programa.”

Análise do Controle Interno

Trata-se da falta de renovação dos participantes das pesquisas de preços para aquisição de produtos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. Conforme demonstrado acima, o Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto não vem cumprindo o disposto no artigo 3º, § 7º da Resolução FNDE nº 9, de 2 de março de 2011, que manda evitar a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores, ou justificar se o dispositivo não puder ser cumprido por fatores conjunturais.

Nas alegações do Prefeito Municipal de Itabaiana, o mesmo afirma que o empresariado local cobre os preços de grandes lojas e que, por isso, os três orçamentos mais baixos terminam sendo de empresa locais.

Primeiramente cabe destacar que não foi objeto da constatação a realização de pesquisa de preços com fornecedores locais, mas sim da realização com os mesmos fornecedores, como no caso de aquisição de produtos de limpezas e diversos, que nas quatro cotações realizadas entre os exercícios de 2015 e 2016, tiveram as mesmas empresas, sendo uma única ganhadora. Depois, não se trata dos três menores orçamentos, conforme aduz o Prefeito, mas sim dos três únicos orçamentos constantes nas pesquisas de preços. Diante do exposto, observa-se que as alegações do Prefeito Municipal de Itabaiana são insuficientes para sanar os fatos apontados nesta constatação.

2.2.13. Falta de renovação dos participantes das cotações nas aquisições realizadas pelo Conselho Escolar do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto.

Fato

As aquisições de materiais de custeio e de capital, que foram realizadas com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Básico, pelo Conselho Escolar do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto, apresentaram, em suas aquisições, pesquisa deficitária de fornecedores, contrariando o dispositivo da Resolução nº 9 – FNDE de 2 de março de 2011, que versa, em seu artigo 3º, § 7º, que se deve evitar a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores devendo tal prática, quando inevitável por fatores conjunturais, ser objeto da justificativa correspondente.

Entre os exercícios de 2015 e 2016, duas empresas aparecem em todas as cotações realizadas pelo conselho, sendo que a empresa Irmãos Peixoto Ltda. foi a vencedora de todas, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro: Cotações Realizada nos Exercícios de 2015 e 2016

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
14/05/2015	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material Permanente
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	Mercadinho Menezes Ltda.	03.152.050/0001-82	
14/05/2015	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Menezes Ltda.	03.152.050/0001-82	
04/12/2015	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	
29/08/2016	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	
29/08/2016	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material Permanente
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015 e 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“O Município de Itabaiana, conhecido pelo seu empreendedorismo e grandes lojas de atacado e varejo local, conta com famílias inteiras que trabalham com o mesmo segmento empresarial. Estes empresários, por sua vez – diferente dos que fazem parte de grandes lojas nacionais de venda de produtos –, montam os seus negócios objetivando atender à população local e cobrindo todas as ofertas trazidas pelas grandes lojas, também instaladas em outros Estados, além de nossa capital.

Certo é que, pelas razões acima expostas, os 03 (três) menores orçamentos acabam sendo de empresas locais, mas nem sempre das mesmas, conforme afirmado no Relatório Preliminar da CGU, o que se faz, não com o objetivo de beneficiar empresa X ou Y, mas sim em observância ao princípio da economia e objetivando a melhor utilização dos recursos do Programa.”

Análise do Controle Interno

Trata-se da falta de renovação dos participantes das pesquisas de preços para aquisição de produtos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. Conforme demonstrado acima, o Conselho Escolar do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto não vem cumprindo o disposto no artigo 3º, § 7º da Resolução FNDE nº 9, de 2 de março de 2011, que manda evitar a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores, ou justificar se o dispositivo não puder ser cumprido por fatores conjunturais.

Nas alegações do Prefeito Municipal de Itabaiana, o mesmo afirma que o empresariado local cobre os preços de grandes lojas e que, por isso, os três orçamentos mais baixos terminam sendo de empresa locais.

Primeiramente cabe destacar que não foi objeto da constatação a realização de pesquisa de preços com fornecedores locais, mas sim da realização com os mesmos fornecedores, como no caso das empresas Irmãos Peixoto Ltda. e Mercadinho Barro Ltda., que participaram de todas as pesquisas de preços realizadas pelo referido Conselho nos exercícios de 2015 e 2016. Depois, não se trata dos três menores orçamentos, conforme aduz o Prefeito, mas sim dos três únicos orçamentos constantes nas pesquisas de preços. Diante do exposto, observa-se que as alegações do Prefeito Municipal de Itabaiana são insuficientes para sanar os fatos apontados nesta constatação.

2.2.14. Falta de renovação dos participantes das cotações nas aquisições realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves.

Fato

As aquisições de materiais de custeio e de capital, que foram realizadas com os repasses efetuados à custa do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE Básico, pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves, apresentaram pesquisas deficitárias de fornecedores, contrariando o dispositivo da Resolução nº 9 – FNDE de 2 de março de 2011, que versa, em seu artigo 3º, § 7º, que se deve evitar a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores devendo tal prática, quando inevitável por fatores conjunturais, ser objeto da justificativa correspondente.

Nas três cotações para aquisição de material de limpeza e diversos, participaram as empresas Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, que foi a vencedora de todas, e Mercadinho Barros Ltda., CNPJ nº 01.194.035/0001-71, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Quadro: Cotações para Aquisição de Material de Limpeza e Diversos

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
03/03/2015	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	Mercadinho Menezes Ltda.	03.152.050/0001-82	
09/12/2015	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	
25/08/2016	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	Material de limpeza e diversos
	Mercadinho Barros Ltda.	01.194.035/0001-71	
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015 e 2016.

As empresas Irmãos Peixoto Ltda., Mercadinho Barros Ltda. e Mercadinho Menezes Ltda. ainda participaram de outra cotação para compra de liquidificador e lavadora, em que a

primeira também foi a vencedora. Já as empresas Irmãos Peixoto Ltda, e José de Jesus Souza ainda participaram de outra cotação.

Desta forma, observa-se que de oito cotações, a empresa Irmãos Peixoto Ltda. participou de cinco e venceu quatro, as três que foi para aquisição de material de limpeza e itens diversos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“O Município de Itabaiana, conhecido pelo seu empreendedorismo e grandes lojas de atacado e varejo local, conta com famílias inteiras que trabalham com o mesmo segmento empresarial. Estes empresários, por sua vez – diferente dos que fazem parte de grandes lojas nacionais de venda de produtos –, montam os seus negócios objetivando atender à população local e cobrindo todas as ofertas trazidas pelas grandes lojas, também instaladas em outros Estados, além de nossa capital.

Certo é que, pelas razões acima expostas, os 03 (três) menores orçamentos acabam sendo de empresas locais, mas nem sempre das mesmas, conforme afirmado no Relatório Preliminar da CGU, o que se faz, não com o objetivo de beneficiar empresa X ou Y, mas sim em observância ao princípio da economia e objetivando a melhor utilização dos recursos do Programa.”

Análise do Controle Interno

Trata-se da falta de renovação dos participantes das pesquisas de preços para aquisição de produtos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. Conforme demonstrado acima, o Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves não vem cumprindo o disposto no artigo 3º, § 7º da Resolução FNDE nº 9, de 2 de março de 2011, que manda evitar a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores, ou justificar se o dispositivo não puder ser cumprido por fatores conjunturais.

Nas alegações do Prefeito Municipal de Itabaiana, o mesmo afirma que o empresariado local cobre os preços de grandes lojas e que, por isso, os três orçamentos mais baixos terminam sendo de empresa locais.

Primeiramente cabe destacar que não foi objeto da constatação a realização de pesquisa de preços com fornecedores locais, mas sim da realização com os mesmos fornecedores, como no caso de aquisição de produtos de limpezas e diversos, que tiveram duas empresas participando das três únicas cotações realizadas entre os exercícios de 2015 e 2016, sendo uma única ganhadora. Depois, não se trata dos três menores orçamentos, conforme aduz o Prefeito, mas sim dos três únicos orçamentos constantes nas pesquisas de preços. Diante do exposto, observa-se que as alegações do Prefeito Municipal de Itabaiana são insuficientes para sanar os fatos apontados nesta constatação.

2.2.15. Falta de renovação dos participantes das cotações nas aquisições realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles.

Fato

As aquisições de materiais de custeio e de capital, que foram realizadas com os repasses efetuados à custa do PDDE, pelo Conselho Escolar da Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles, apresentaram, em suas aquisições, pesquisa deficitária de fornecedores, contrariando o dispositivo da Resolução nº 9 – FNDE de 2 de março de 2011, que versa, em seu artigo 3º, § 7º, que se deve evitar a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores devendo tal prática, quando inevitável por fatores conjunturais, ser objeto da justificativa correspondente.

Das sete cotações para aquisição de material de consumo, quatro eram para itens de limpeza e diversos. Nessas quatro cotações, participaram as empresas Supermercado Sumepe Ltda., CNPJ nº 32.780.082/0001-20, e Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, sendo que a primeira foi a vencedora em todas essas cotações. Tal situação fica demonstrada no quadro abaixo:

Quadro: Cotações Realizadas para Aquisição de Material de Limpeza e Diversos

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
17/04/2015	Supermercado Sumepe Ltda.	32.780.082/0001-20	Material de limpeza e diversos
	Comercial Peixoto Ltda.	32.781.221/0001-30	
	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	
15/12/2015	Supermercado Sumepe Ltda.	32.780.082/0001-20	Material de limpeza e diversos
	José de Jesus Souza	32.747.677/0001-84	
	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	
11/08/2016	Supermercado Sumepe Ltda.	32.780.082/0001-20	Material de limpeza e diversos
	José Reginaldo Nunes de Oliveira Mercadinho Me	03.083.964/0001-39	
	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	
26/09/2016	Supermercado Sumepe Ltda.	32.780.082/0001-20	Material de limpeza e diversos
	José Reginaldo Nunes de Oliveira Mercadinho Me	03.083.964/0001-39	
	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015 e 2016.

Foi observado também, que as empresas Supermercado Sumepe Ltda., Irmãos Peixoto Ltda. e José Reginaldo Nunes de Oliveira Mercadinho Me participaram de mais duas cotações para aquisição de material permanente, sendo Supermercado Sumepe Ltda. novamente vencedor das duas. Tal situação é demonstrada no quadro a seguir:

Cotações para Aquisição de Cadeiras e Ventiladores

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
17/04/2015	Supermercado Sumepe Ltda.	32.780.082/0001-20	Aquisição de cadeiras
	José Reginaldo Nunes de Oliveira Mercadinho Me	03.083.964/0001-39	
	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
17/04/2015	Supermercado Sumepe Ltda.	32.780.082/0001-20	Aquisição de ventiladores
	José Reginaldo Nunes de Oliveira Mercadinho Me	03.083.964/0001-39	
	Irmãos Peixoto Ltda.	13.171.582/0001-10	

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015.

Já em relação a aquisição de material escolar, houve duas cotações que tiveram as empresas Gilson Santos Farias Me, CNPJ nº 07.652.454/0001-96, Papelaria Caneta e Papel Ltda., CNPJ nº 08.963.697/0001-08, e Josefa dos Santos Pinheiro, CNPJ nº 13.925.219/0001-43. Essas empresas também participaram de outra cotação, sendo esta para aquisição de material permanente, sagrando-se vencedora a empresa Gilson Santos de Farias Me em todas as três cotações, conforme demonstrado no quadro abaixo:

Cotação para Aquisição de Material Escolar e Copiadora

Data da Cotação	Empresas	CNPJ	Objeto
15/12/2015	Gilson Santos Farias Me	07.652.454/0001-96	Aquisição de Copiadora
	Papelaria Caneta e Papel Ltda.	08.963.697/0001-08	
	Josefa dos Santos Pinheiro	13.925.219/0001-43	
15/12/2015	Gilson Santos Farias Me	07.652.454/0001-96	Aquisição de Material Escolar
	Papelaria Caneta e Papel Ltda.	08.963.697/0001-08	
	Josefa dos Santos Pinheiro	13.925.219/0001-43	
16/08/2016	Gilson Santos Farias Me	07.652.454/0001-96	Aquisição de Material Escolar
	Papelaria Caneta e Papel Ltda.	08.963.697/0001-08	
	Josefa dos Santos Pinheiro	13.925.219/0001-43	

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015 e 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“O Município de Itabaiana, conhecido pelo seu empreendedorismo e grandes lojas de atacado e varejo local, conta com famílias inteiras que trabalham com o mesmo segmento empresarial. Estes empresários, por sua vez – diferente dos que fazem parte de grandes lojas nacionais de venda de produtos –, montam os seus negócios objetivando atender à população local e cobrindo todas as ofertas trazidas pelas grandes lojas, também instaladas em outros Estados, além de nossa capital.

Certo é que, pelas razões acima expostas, os 03 (três) menores orçamentos acabam sendo de empresas locais, mas nem sempre das mesmas, conforme afirmado no Relatório Preliminar da CGU, o que se faz, não com o objetivo de beneficiar empresa X ou Y, mas sim em

observância ao princípio da economia e objetivando a melhor utilização dos recursos do Programa.”

Análise do Controle Interno

Trata-se da falta de renovação dos participantes das pesquisas de preços para aquisição de produtos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola. Conforme demonstrado acima, o Conselho Escolar da Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles não vem cumprindo o disposto no artigo 3º, § 7º da Resolução FNDE nº 9, de 2 de março de 2011, que manda evitar a realização repetitiva de pesquisas de preços nos mesmos fornecedores, ou justificar se o dispositivo não puder ser cumprido por fatores conjunturais.

Nas alegações do Prefeito Municipal de Itabaiana, o mesmo afirma que o empresariado local cobre os preços de grandes lojas e que, por isso, os três orçamentos mais baixos terminam sendo de empresa locais.

Primeiramente cabe destacar que não foi objeto da constatação a realização de pesquisa de preços com fornecedores locais, mas sim da realização com os mesmos fornecedores, como no caso de aquisição de produtos de limpezas e diversos, que tiveram duas empresas participando das quatro únicas cotações realizadas entre os exercícios de 2015 e 2016, sendo uma única ganhadora. Depois, não se trata dos três menores orçamentos, conforme aduz o Prefeito, mas sim dos três únicos orçamentos constantes nas pesquisas de preços. Diante do exposto, observa-se que as alegações do Prefeito Municipal de Itabaiana são insuficientes para sanar os fatos apontados nesta constatação.

2.2.16. Realização de cotação pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto com empresas que possuem o mesmo sócio.

Fato

Foi verificado que a empresa individual Rosivaldo Eugênio Me, CNPJ nº 06.986.235/0001-80, tem como titular um sócio-administrador da empresa Tecvision Informática Ltda. – Me., CNPJ nº 10.398.357/0001-23. Estas duas empresas participaram da mesma cotação realizada pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto, em 06 de maio de 2016, para aquisição de impressora e ventiladores, num valor total de R\$ 1.600,00. Também participaram da cotação realizada em 20 de maio de 2016, para aquisição de ventiladores de pedestal, num valor total de R\$ 600,00. Ambas vencidas por Rosivaldo Eugênio Me.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“O Município de Itabaiana, conhecido pelo seu empreendedorismo e grandes lojas de atacado e varejo local, conta com famílias inteiras que trabalham com o mesmo segmento empresarial. Estes empresários, por sua vez – diferente dos que fazem parte de grandes lojas nacionais de venda de produtos –, montam os seus negócios objetivando atender à população local e cobrindo todas as ofertas trazidas pelas grandes lojas, também instaladas em outros Estados, além de nossa capital.

Ocorre que, no momento da solicitação dos orçamentos, não se exige o Contrato Social da empresa, para o fim de analisar essas inconsistências, que não mais ocorrerá.”

Análise do Controle Interno

Trata-se da realização de pesquisa de preços tendo com participantes duas empresas que possuem o mesmo sócio em seu quadro societário. Em suas considerações, o Prefeito Municipal de Itabaiana afirmou que tal fato ocorreu porque não é exigido o Contrato Social das empresas participantes da cotação. Afirmou também que não mais ocorreria tal fato.

É importante frisar que o procedimento de realização de pesquisa de preços com dois fornecedores que possuem o mesmo sócio não está de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011. O procedimento ali descrito tem os mesmos princípios da licitação, como isonomia, eficiência, competitividade, dentre outros. Outro fato a ser notado é que o inc. III do art. 3º da referida resolução determina a avaliação de, no mínimo, três orçamentos, a fim de evitar quaisquer favorecimentos e garantir a proposta mais vantajosa para o erário. As pesquisas de preços analisadas tiveram apenas três orçamentos, o mínimo exigido, sendo que duas empresas possuíam o mesmo sócio, e o titular de uma é sócio administrador da outra. Assim, nada impede que as informações de cotação sejam compartilhadas por essas empresas, afastando assim o caráter competitivo do procedimento. Esse compartilhamento de informação, para efeito de competitividade, elimina uma das empresas envolvidas do procedimento, deixando o número real de empresas participantes da pesquisa de preços inferior ao mínimo exigido na norma. Portanto, este procedimento não encontra amparo nos artigos 2º e 3º da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011.

Desta forma, é importante criar procedimentos para aferição dos sócios das empresas participantes das pesquisas de preços, a fim de garantir a competitividade e os princípios exigidos na realização de despesas com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.

2.2.17. Realização de cotação pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves com empresas que possuem o mesmo sócio.

Fato

Foi verificado que a empresa individual Gilson Santos de Farias Me, CNPJ nº 07.652.454/0001-96, tem como titular um sócio-administrador da empresa Livraria e Papelaria do Estudante Ltda., CNPJ nº 10.826.619/0001-03. Estas duas empresas participaram da mesma cotação realizada pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves, realizada em 09 de dezembro de 2015, para aquisição de material escolar, num valor total de R\$ 500,00.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“O Município de Itabaiana, conhecido pelo seu empreendedorismo e grandes lojas de atacado e varejo local, conta com famílias inteiras que trabalham com o mesmo segmento empresarial. Estes empresários, por sua vez – diferente dos que fazem parte de grandes lojas nacionais de venda de produtos –, montam os seus negócios objetivando atender à população local e cobrindo todas as ofertas trazidas pelas grandes lojas, também instaladas em outros Estados, além de nossa capital.

Ocorre que, no momento da solicitação dos orçamentos, não se exige o Contrato Social da empresa, para o fim de analisar essas inconsistências, que não mais ocorrerá.”

Análise do Controle Interno

Trata-se da realização de pesquisa de preços tendo com participantes duas empresas que possuem o mesmo sócio em seu quadro societário. Em suas considerações, o Prefeito Municipal de Itabaiana afirmou que tal fato ocorreu porque não é exigido o Contrato Social das empresas participantes da cotação. Afirmou também que não mais ocorreria tal fato.

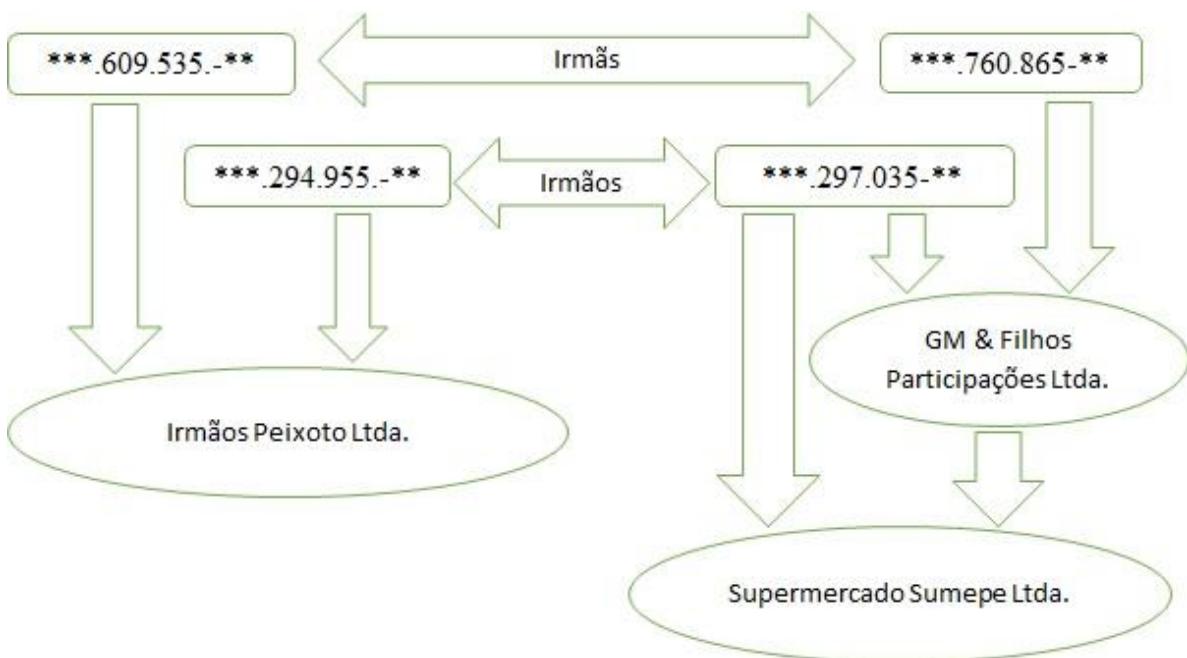
É importante frisar que o procedimento de realização de pesquisa de preços com dois fornecedores que possuem o mesmo sócio não está de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011. O procedimento ali descrito tem os mesmos princípios da licitação, como isonomia, eficiência, competitividade, dentre outros. Outro fato a ser notado é que o inc. III do art. 3º da referida resolução determina a avaliação de, no mínimo, três orçamentos, a fim de evitar quaisquer favorecimentos e garantir a proposta mais vantajosa para o erário. A pesquisa de preços analisada tive apenas três orçamentos, o mínimo exigido, sendo que duas empresas possuíam o mesmo sócio, e o titular de uma é sócio administrador da outra. Assim, nada impede que as informações de cotação sejam compartilhadas por essas empresas, afastando assim o caráter competitivo do procedimento. Esse compartilhamento de informação, para efeito de competitividade, elimina uma das empresas envolvidas do procedimento, deixando o número real de empresas participantes da pesquisa de preços inferior ao mínimo exigido na norma. Portanto, este procedimento não encontra amparo nos artigos 2º e 3º da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011.

Desta forma, é importante criar procedimentos para aferição dos sócios das empresas participantes das pesquisas de preços, a fim de garantir a competitividade e os princípios exigidos na realização de despesas com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.

2.2.18. Realização de cotação com empresas que possuem sócios com parentesco de segundo grau.

Fato

Foram verificados vínculos familiares entre participantes das empresas Supermercado Sumepe Ltda., CNPJ nº 32.780.082/0001-20, e Irmãos Peixoto Ltda., CNPJ nº 13.171.582/0001-10, que participaram de nove cotações realizadas por três, dos cinco conselhos que as prestações de contas foram analisadas. Esta situação é demonstrada no diagrama abaixo:



Observa-se no diagrama que empresa Irmãos Peixoto tem em seu quadro societário a senhora de CPF ***.609.535.-** e o senhor de CPF ***.294.955.-**. Este é irmão do senhor de CPF ***.297.035.-**, que é sócio da empresa Supermercado Sumepe Ltda. e da empresa GM & Filhos Participações Ltda., que possui participação no Supermercado Sumepe Ltda. Aquela é irmã da senhora de CPF nº ***.760.865.-**, que por sua vez, é sócia indireta do Supermercado Sumepe Ltda. por meio da empresa GM & Filhos Participações Ltda. Me. Cabe ressaltar que a senhora de CPF nº ***.760.865.-** foi sócia direta do Supermercado Sumepe Ltda. até 2 de agosto de 2013 e passou a ser sócia da GM & Filhos Participações Ltda. em 3 de julho de 2013.

Abaixo quadro contendo as cotações nas quais essas empresas participaram conjuntamente.

Quadro: Cotações realizada tendo como participantes as empresas Supermercado Sumepe Ltda. e Irmãos Peixoto Ltda.

Conselho	Data da Cotação	Valor (R\$)
Conselho Escolar da Escola Municipal Prof. ^a Clara Meireles Teles	17/04/2015	5.000,05
	17/04/2015	1.020,00
	17/04/2015	586,80
	15/12/2015	1.770,00
	11/08/2016	2.100,00
	26/09/2016	400,00
Conselho Escolar da Escola Municipal Prof. ^a Anailde de Jesus Santos	22/09/2016	269,44
Conselho Escola da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves		1.182,00

Fonte: Processo de prestação de contas do exercício de 2015 e 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 166/2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana, fez as seguintes considerações:

“O Município de Itabaiana, conhecido pelo seu empreendedorismo e grandes lojas de atacado e varejo local, conta com famílias inteiras que trabalham com o mesmo segmento empresarial. Estes empresários, por sua vez – diferente dos que fazem parte de grandes lojas nacionais de venda de produtos –, montam os seus negócios objetivando atender à população local e cobrindo todas as ofertas trazidas pelas grandes lojas, também instaladas em outros Estados, além de nossa capital.

Ocorre que, no momento da solicitação dos orçamentos, não se exige o Contrato Social da empresa, para o fim de analisar essas inconsistências, que não mais ocorrerá.”

Análise do Controle Interno

Trata-se da realização de pesquisa de preços tendo com participantes duas empresas cujos sócios de uma possuem parentesco de segundo grau com os sócios da outra. Em suas considerações, o Prefeito Municipal de Itabaiana afirmou que tal fato ocorreu porque não é exigido o Contrato Social das empresas participantes da cotação. Afirmou também que não mais ocorreria tal fato.

É importante frisar que o procedimento de realização de pesquisa de preços com dois fornecedores cujos sócios possuem vínculos familiares não está de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011. O procedimento ali descrito tem os mesmos princípios da licitação, como isonomia, eficiência, competitividade, dentre outros. Outro fato a ser notado é que o inc. III do art. 3º da referida resolução determina a avaliação de, no mínimo, três orçamentos, a fim de evitar quaisquer favorecimentos e garantir a proposta

mais vantajosa para o erário. As pesquisas de preços analisadas tiveram apenas três orçamentos, o mínimo exigido, sendo que em duas empresas, os sócios de uma possuíam vínculos familiares com os da outra. Assim, nada impede que as informações de cotação sejam compartilhadas por essas empresas, afastando assim o caráter competitivo do procedimento. Esse compartilhamento de informação, para efeito de competitividade, elimina uma das empresas envolvidas do procedimento, deixando o número real de empresas participantes da pesquisa de preços inferior ao mínimo exigido na norma. Portanto, este procedimento não encontra amparo nos artigos 2º e 3º da Resolução/CD/FNDE nº 9, de 2 de março de 2011.

Desta forma, é importante criar procedimentos para aferição dos sócios das empresas participantes das pesquisas de preços, a fim de garantir a competitividade e os princípios exigidos na realização de despesas com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola.

3. Conclusão

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a entidade deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressalvados nos itens:

- 2.2.2. Participação da Comunidade Escolar na gestão dos recursos do PDDE, das escolas municipais da amostra, realizada de modo incipiente.
- 2.2.3. Equipamentos adquiridos com recursos do PDDE não foram encontrados na Escola Municipal 30 de Agosto.
- 2.2.4. Equipamento adquirido com recursos do PDDE não foi encontrado na Escola Municipal Tobias Barreto.
- 2.2.5. Falta de redistribuição dos bens adquiridos com recursos do PDDE nos exercícios de 2015 e 2016 por escola que posteriormente foi extinta.
- 2.2.6. Simulações de cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto.
- 2.2.7. Simulações de cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar do Escola Municipal Prof.^a Anailde Santos de Jesus.
- 2.2.8. Simulações de cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola João Alves.
- 2.2.9. Simulações de cotações de preços realizadas pelo Conselho Escolar do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto.
- 2.2.10. Falta de tombamento de alguns bens permanentes adquiridos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Básico.
- 2.2.11. Divergência entre os bens adquiridos, de acordo com o documento fiscal, e o encontrado na Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles.
- 2.2.12. Falta de renovação dos participantes das cotações nas aquisições realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto.
- 2.2.13. Falta de renovação dos participantes das cotações nas aquisições realizadas pelo Conselho Escolar do Centro Educacional Maria Nunes Peixoto.
- 2.2.14. Falta de renovação dos participantes das cotações nas aquisições realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves.
- 2.2.15. Falta de renovação dos participantes das cotações nas aquisições realizadas pelo Conselho Escolar da Escola Municipal Prof.^a Clara Meireles Teles.
- 2.2.16. Realização de cotação pelo Conselho Escolar da Escola Municipal 30 de Agosto com empresas que possuem o mesmo sócio.

- 2.2.17. Realização de cotação pelo Conselho Escolar da Escola Técnica Agrícola Prefeito João Alves com empresas que possuem o mesmo sócio.
- 2.2.18. Realização de cotação com empresas que possuem sócios com parentesco de segundo grau.

Ordem de Serviço: 201700599

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: ITABAIANA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.004.968,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica – PNAE no Município de Itabaiana/SE.

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

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Quantidade de nutricionistas à disposição do PNAE inferior ao necessário para o Município de Itabaiana.

Fato

A Resolução CFN nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas, entre outros dispositivos, estabelece os parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar.

No exercício de 2016, o Município de Itabaiana contou com 8.889 alunos matriculados na rede municipal de ensino.

O art. 10 da citada Resolução estabelece que, na educação básica, as entidades executoras do PNAE que contem com mais de 5.000 alunos matriculados devem dispor, no seu quadro de nutricionistas, no mínimo, um Responsável Técnico (RT), três quadros técnicos (QT) e mais um QT a cada fração de 2.500 alunos.

Todavia, para a execução do PNAE, o Município de Itabaiana conta apenas com três nutricionistas, sendo um desses o Responsável Técnico.

Portanto, a Administração Municipal descumpre a Resolução CFN nº 465/2010 no tocante ao parâmetro numérico mínimo de nutricionistas estabelecido no art. 10, em prejuízo da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

Quadro Atual de Nutricionistas no Município de Itabaiana/SE

Quadro de Nutricionistas	CRN 5	Função
Amanda Gois de Oliveira	4300	RT - Educação Básica
Gabriel A. de Oliveira	4032	RT - Educação Infantil
Elvia Mirelly de A. Oliveira	8158	QT

“Malgrado a Resolução CFN nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas estabeleça que, para o quantitativo de alunos existentes na Rede Municipal de Ensino, dever-se-ia possuir 01 (responsável técnico – RT) e 04 (quadro técnico - QT), o Município de Itabaiana conta com 02 (dois) RT e 01 (um) QT que vem atendendo a demanda do Município sem qualquer deficiência”.

Análise do Controle Interno

O Município de Itabaiana confirma estar descumprindo a Resolução CFN nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas por entender que o número existente atende à sua demanda. Todavia, não está no âmbito da discricionariedade da Administração Municipal definir qual o número mínimo de nutricionistas necessário para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

É importante frisar que, quando o Município adere ao Programa e, por consequência passa a receber os recursos para a sua execução, também se compromete ao cumprimento dos diversos dispositivos normativos inerentes à execução do Programa, sendo que entre elas está a contratação do número mínimo de nutricionistas estabelecido na citada Resolução.

A Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 estabelece as consequências para o descumprimento das normas inerentes à execução do PNAE:

“Art. 39 Ao FNDE é facultado descontar, estornar ou bloquear, conforme o caso, valores creditados na conta corrente da EEx., mediante solicitação direta ao agente financeiro depositário dos recursos, nas seguintes situações:

...
III - constatação de irregularidades na execução do Programa; e
..."

“Art. 41 É facultado ao FNDE suspender o repasse dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal e os Municípios:

...
IV - não executarem o Programa de acordo com as legislações pertinentes; e/ou
..."

2.2.2. Inexistência de controles de estoques dos gêneros alimentícios do PNAE nas unidades municipais de ensino visitadas.

Fato

Durante a realização das inspeções *in loco* nos cinco estabelecimentos de ensino, componentes da amostra, constatou-se em todas elas a inexistência de controles relativos ao estoque dos gêneros alimentícios, como também ao quantitativo de refeições servidas aos alunos. No entanto, conforme informações de membros da direção da Escola Municipal Prof.^a Anaílde Santos de Jesus, até o primeiro semestre de 2016 existia na escola um controle sobre o estoque, efetuado por meio do preenchimento mensal e envio ao Setor de Alimentação Escolar - SEMAE, de um formulário intitulado “Controle Geral de Gêneros Alimentícios”, porém no início do segundo semestre de 2016, a escola recebeu orientação dos Nutricionistas do SEMAE para não mais realizar esse controle.

Embora a logística de distribuição dos gêneros alimentícios seja semanal, ocorre que nem todos são consumidos totalmente no espaço dos sete dias, com isso torna-se necessário haver controles das sobras, pois sem o controle dos estoques dos gêneros alimentícios nas escolas, torna-se difícil para os responsáveis pelo SEMAE (Coordenadora e Nutricionistas) a verificação da existência de sobras/faltas de alimentos entre os intervalos de suprimentos às escolas.

O fato relatado contraria os princípios de economicidade, eficiência e eficácia, haja vista que a existência de um efetivo controle da movimentação do estoque pode evitar a perda de produtos em razão do vencimento dos prazos de validade, prevenir a ocorrência de desvios dos gêneros alimentícios e auxiliar na verificação do cumprimento do cardápio.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, o Prefeito do Município de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Tanto o controle (por meio de formulário) de estoque dos gêneros alimentícios quanto o controle de refeições servidas já foram utilizados nas unidades municipais de ensino de Itabaiana. Em decorrência da dificuldade no preenchimento e entrega dos mesmos ao Setor Municipal de Alimentação Escolar - SEMAE por parte da direção escolar, houve suspensão. Este controle físico, no segundo semestre de 2016, foi substituído pela supervisão semanal e *in loco* realizada pelos nutricionistas, que averiguavam as sobras e faltas de merenda, coletando-as e suprindo-as, respectivamente.

Todavia, considerando a importância da utilização dos formulários, conforme apontado no relatório, serão reimplantados, no segundo semestre de 2017, 03 (três) instrumentos: um de controle de refeições servidas; um de controle geral de gêneros alimentícios mensal entregues às escolas; e outro de fichas de prateleiras dos gêneros alimentícios, sem prejuízo do controle já realizado pelos nutricionistas.

A imagem mostra uma folha de papel com uma grade para preenchimento. No topo, há uma barra com o escudo de Armas do Brasil e o nome da Prefeitura de Itabaiana/SE. Abaixo, uma seção para 'Dados Gerais' com campos para 'Nome', 'Endereço', 'Cidade', 'UF', 'CEP' e 'Número'. A grade principal tem colunas para 'Data', 'Entrada', 'Saída', 'Saldo' e 'Total'. Há também uma seção para 'Observações' e uma assinatura.

Controle geral de gêneros alimentícios

A imagem mostra uma folha de papel com uma grade para preenchimento. No topo, há uma barra com o escudo de Armas do Brasil e o nome da Prefeitura de Itabaiana/SE. Abaixo, uma seção para 'Dados Gerais' com campos para 'Nome', 'Endereço', 'Cidade', 'UF', 'CEP' e 'Número'. A grade principal tem colunas para 'Data', 'Entrada', 'Saída', 'Saldo' e 'Total'. Há também uma seção para 'Observações' e uma assinatura.

Controle de refeições servidas

A imagem mostra duas páginas da mesma ficha de controle, lado a lado. Ambas contêm o mesmo cabeçalho: 'PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA/SE', 'SETOR MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – SEMAE', 'Ficha de Controle de Estoques' e o escudo de Armas do Brasil. Cada página tem uma seção para 'Escola:' e 'Gênero Alimentício:'. Abaixo, há uma grade com colunas para 'ENTRADA', 'SAÍDA', 'SALDO' e 'TOTAL'. A grade é dividida em duas partes: 'DATA' e 'QUANTIDADE' na coluna Entrada, e 'DATA' e 'QUANTIDADE' na coluna Saída. A coluna Saldo é a soma das entradas e subtração das saídas. A coluna Total é a soma final do saldo.

Ficha de controle de estoque

Análise do Controle Interno

O Gestor Municipal reconheceu as falhas apontadas e, conforme relato acima, informa providências para reimplantar os controles por meio de formulários, objetivando controlar as entregas de gêneros alimentícios, bem como os estoques existentes nas despensas das escolas municipais, além de implantar também um controle sobre as quantidades de refeições servidas aos alunos.

2.2.3. Infraestrutura de locais de armazenamento dos gêneros alimentícios e de cozinhas utilizadas no preparo das refeições do programa de alimentação escolar em condições insatisfatórias.

Fato

Nas visitas às cinco escolas municipais componentes da amostra do PNAE localizadas no município de Itabaiana, verificou-se que as instalações físicas dos locais de armazenamento dos gêneros alimentícios e das cozinhas das escolas municipais, encontram-se em condições insatisfatórias de utilização, necessitando de reparos imediatos e por isso não oferecem boas condições de higiene e segurança exigidas para o preparo das refeições. As impropriedades encontradas encontram-se detalhadas no quadro abaixo:

Quadro – Infraestrutura deficiente encontradas nas cozinhas e despensas das cinco escolas da amostra selecionada

ÁREAS DA ESCOLA FISCALIZADAS	INCONFORMIDADES ENCONTRADAS
Local de armazenamento dos gêneros alimentícios (despensa da escola).	<p>Centro Educacional Maria Nunes Peixoto - local de armazenamento dos gêneros alimentícios com pouco espaço, onde os produtos ficam sem separação nas prateleiras e com a colocação de itens da hortifruticultura sobre o piso da despensa.</p> <p>Esc. Mun. Eugênia Lima - local de armazenamento em tamanho insuficiente para o bom acondicionamento dos alimentos onde também se mantém prateleiras com utensílios da cozinha. Além de que o forro de gesso da despensa estava com mancha de infiltração de água de chuvas, na parede oposta à porta de entrada da despensa.</p> <p>Esc. Téc. Agrícola Pref. João Alves Santos – Prateleiras de alvenaria onde se armazena os gêneros alimentícios estão com os azulejos e rejantes deteriorados, nas bordas das prateleiras parte dos azulejos já nem existem, necessitando a troca de muito deles.</p> <p>Nenhuma das cinco escolas da amostra selecionadas tinha telas milimétricas para a proteção das janelas e basculantes de ventilação dos locais de armazenamento.</p> <p>Em nenhuma das cinco escolas da amostra foram encontrados registros de controles de desinfestação de pragas e insetos tanto das áreas internas como das externas dos locais de armazenamento.</p>
	<p>Centro Educacional Maria Nunes Peixoto - Parede da cozinha com trinca perpendicular junto à viga de sustentação do teto além de forro de PVC deformado no canto da parede oposta à porta.</p> <p>Esc. Mun. 30 de Agosto – cozinha com ligações elétricas improvisadas para alimentação elétrica da geladeira e do ventilador de parede.</p>

ÁREAS DA ESCOLA FISCALIZADAS	INCONFORMIDADES ENCONTRADAS
Local de preparo das refeições (cozinha escolar).	<p>Esc. Mun. Eugênia Lima - Geladeira da cozinha ligada à rede elétrica por extensão com a fiação sobre o piso com riscos de acidentes ao utilizar um dos fogões. Além disso foi observado que o forro de gesso do teto da cozinha está com mofo devido a infiltrações de água de chuvas proveniente do telhado danificado.</p> <p>Escola Municipal Profª. Anailde Santos de Jesus – Pintura da parede da cozinha ao lado do segundo fogão necessitando emassamento e uma nova pintura impermeabilizante.</p> <p>Esc. Téc. Agrícola Pref. João Alves Santos - Pia da cozinha com problemas de vazamento nos sifões de esgotamento de água e com o revestimento de azulejos deteriorado, acima e abaixo da pia. Parede entre a cozinha e o refeitório com problemas de rachaduras horizontais e transversais necessitando de avaliação de engenheiros a fim de evitar riscos de acidentes para alunos e pessoal da cozinha. Prateleiras de alvenaria onde são guardadas as panelas com revestimento dos azulejos deteriorados afetando a higiene dos utensílios.</p>
Local de fornecimento das refeições aos alunos.	Apenas a Esc. Téc. Agrícola Pref. João Alves Santos possui um refeitório adequado às normas, com mesas e bancos em granito e com basculantes nas paredes laterais, no entanto uma das paredes do refeitório está com buraco para passagem de cano de água, além disso seus azulejos, no local onde ficava o bebedouro, foram destruídos e existem trincas na parede abaixo do primeiro basculante na entrada do refeitório e outra na parede oposta próximo ao local do extintor de incêndio. Nas outras escolas não existem refeitórios, apenas adaptações inadequadas de áreas da escola onde são servidas as refeições aos alunos.

Fonte: Inspeções *in loco* realizadas nas cinco escolas da amostra selecionada.

O relatório fotográfico a seguir ilustra algumas das impropriedades descritas no quadro acima.

1) Centro Educacional Maria Nunes Peixoto



Parede da cozinha com trinca próxima à viga de sustentação do teto e forro de PVC deformado junto ao trilho da parede oposta. Itabaiana (SE), 03 de abril de 2017.	Local de armazenamento dos gêneros alimentícios sem espaço, com gêneros de hortifruticultura no piso da despensa. Itabaiana (SE), 03 de abril de 2017.
--	--

 <p>03/04/2017</p>	 <p>08/04/2017</p>
<p>Estante com gêneros alimentícios junto à janela de ventilação da despensa sem tela de proteção contra insetos e pássaros. Itabaiana (SE), 03 de abril de 2017.</p>	<p>Armazenamento de caixa de ovos fora do ambiente de refrigeração, devido ao pouco espaço da geladeira da cozinha. Itabaiana (SE), 03 de abril de 2017.</p>

2) Escola Municipal Eugênia Lima

 <p>04/04/2017</p>	 <p>04/04/2017</p>
<p>Geladeira da cozinha ligada à rede elétrica por extensão inadequada sobre o piso, com risco de acidente para merendeira ao utilizar um dos fogões. Itabaiana (SE), 04 de abril de 2017.</p>	<p>Forro de gesso do teto da cozinha com manchas de mofo devido a infiltrações de água de chuvas proveniente do telhado danificado. Itabaiana (SE), 04 de abril de 2017.</p>

	
<p>Forro de gesso da despensa com mancha de infiltração de água de chuva na placa de canto da parede oposta à porta de entrada da despensa. Itabaiana (SE), 04 de abril de 2017.</p>	<p>Varanda aberta para o fundo da escola, onde os alunos fazem as refeições, com sanitários próximos ao canto esquerdo e sem paredes separando-a dos sanitários e dos muros da escola. Itabaiana (SE), 04 de abril de 2017.</p>

3) Escola Municipal Profª. Anailde Santos de Jesus

	
<p>Parede da cozinha ao lado do segundo fogão necessitando emassamento do reboco e uma nova pintura impermeabilizante. Itabaiana (SE), 04 de abril de 2017.</p>	<p>Área de circulação da escola sem muito espaço, adaptada para funcionar como local para os alunos fazerem suas refeições. Itabaiana (SE), 04 de abril de 2017.</p>

4) Escola Técnica Agrícola Pref. João Alves dos Santos

 <p>03/04/2017</p>	 <p>COZINHA 03/04/2017</p>
<p>Pia da cozinha com problemas nos sifões de esgotamento e com deterioração dos azulejos acima e abaixo da pia. Itabaiana (SE), 03 de abril de 2017.</p>	<p>Parede divisória da cozinha e do refeitório com problemas de rachaduras horizontais e transversais, necessitando de avaliação de engenheiros a fim de evitar riscos de acidentes para alunos e pessoal da cozinha. Itabaiana (SE), 03 de abril de 2017.</p>

 <p>03/04/2017</p>	 <p>03/04/2017</p>
<p>Prateleiras de alvenaria onde são guardadas as panelas com revestimento dos azulejos deteriorados afetando a higiene dos utensílios. Itabaiana (SE), 03 de abril de 2017.</p>	<p>Parede do refeitório com buracos para passagem de cano de água e da fiação de alimentação elétrica do bebedouro que se encontra do lado de fora do refeitório, com azulejos deteriorados e trinca na parede abaixo do primeiro basculante, na entrada do refeitório. Itabaiana (SE), 03 de abril de 2017.</p>

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, o Prefeito do Município de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Na fiscalização realizada pela equipe da CGU, 05 (cinco) foram as escolas visitadas, a saber: a) Centro Educacional Maria Nunes Peixoto; b) Escola Municipal Eugênia Lima; c) Escola Técnica Prefeito João Alves Santos; d) Escola Municipal 30 de Agosto, e; e) Escola Municipal Anailde Santos de Jesus.

Catalogando as inconformidades por escola, chegar-se-á ao seguinte panorama:

- a) Centro Educacional Maria Nunes Peixoto – pouco espaço e nenhuma separação entre os gêneros alimentícios na sua armazenação; colocação dos itens da hortifruticultura diretamente no piso da despensa; parede da cozinha com trinca perpendicular a viga de sustentação do teto; forro de PVC deformado no canto da parede oposta à porta.
- b) Escola Municipal Eugênia Lima - pouco espaço para armazenamento dos gêneros alimentícios, mesmo local onde são colocados utensílios de cozinha; infiltração no forro de gesso na parede oposta da porta de entrada da despensa, bem como na cozinha; geladeira ligada a tomada com uma extensão.
- c) Escola Técnica Prefeito João Alves Santos – despensa sem azulejos ou com azulejos danificados precisando ser trocados; vazamento no sifão da pia da cozinha; revestimento da pia com azulejos danificados; rachadura horizontal e transversal na parede divisória da cozinha com o refeitório; prateleira, onde se colocam os utensílios de cozinha, com azulejos danificados; existência de um buraco para passagem de um cano de água na parede do refeitório e a existência de trincas na parede abaixo do primeiro basculhante.
- d) Escola Municipal 30 de Agosto – cozinha com ligação elétrica improvisada para funcionamento da geladeira e do ventilador de parede.
- e) Escola Municipal Anailde Santos de Jesus – ausência de emassamento ao lago do segundo fogão e de pintura impermeabilizante.

Por sua vez, algumas foram as inconformidades encontradas em todas as 05 (cinco) escolas:

- a) ausência de telas milimétricas para a proteção de janelas e basculantes de ventilação dos locais de armazenamento dos gêneros alimentícios;
- b) ausência de registro de controle de desinfecção de pragas e insetos nas áreas internas e externas dos locais de armazenamento dos gêneros alimentícios.

Cumpre afirmar, que foi encaminhada cópia deste relatório aos Diretores das enunciadas Unidades de Ensino e à Secretaria Municipal de Educação determinando a tomada de medidas urgentes para sanar as inconformidades trazidas pelo relatório.

Ademais, também foi endereçada determinação à Secretaria Municipal das Obras para que levantasse, *ab initio*, nestas cinco escolas e, posteriormente, nas demais, os pontos que estejam carecendo de reforças imediatas, incluindo nelas as já apontadas nesta fiscalização.”

Análise do Controle Interno

O Gestor Municipal reconheceu as falhas apontadas e, conforme manifestação apresentada, informa que tomará providências junto à Secretaria Municipal de Educação e aos diretores das escolas mencionadas para a solução urgente dos problemas de suas respectivas alçadas. Quanto aos problemas de infraestrutura das escolas municipais, o gestor municipal informa que foi endereçada determinação à Secretaria Municipal de Obras para que levantasse, “*ab*

initio”, nas cinco escolas e, posteriormente, nas demais, os pontos estruturais que estejam carecendo de reforços imediatos para as providências cabíveis.

2.2.4. Carne bovina fornecidas às escolas em embalagens inadequadas para o transporte e conservação do produto.

Fato

Quando das visitas da equipe de fiscalização da CGU, realizadas nas escolas componentes da amostra do PNAE do município de Itabaiana, verificou-se que a carne bovina *in natura* armazenada nos freezers das escolas municipais, estavam acondicionadas em sacolas plásticas inadequadas, mal vedadas, e algumas delas com pequenos rasgos, não oferecendo boas condições para transporte e conservação do produto, diferentemente das embalagens de carne de frango que estavam com suas embalagens hermeticamente fechadas e adequadas às normas da Anvisa, oferecendo proteção ao transporte e à conservação das características físicas e microbiológicas à carne das aves.

Segundo publicação emitida pela Gerência Geral de Alimentos da Anvisa, intitulada “Perguntas e Respostas sobre Materiais em Contato com Alimentos” consideram-se como embalagens adequadas para alimentos o artigo que está em contato direto com alimentos destinado a contê-los, desde a sua fabricação até a sua entrega ao consumidor, com a finalidade de protegê-los de agentes externos, de alterações e de contaminações, assim como de adulterações (RDC nº 91/01), fato não observado nas embalagens da carne bovina *in natura* encontrada nas escolas, conforme fotos abaixo.

 03/04/2017	 03/04/2017
Freezer contendo quatro sacolas plásticas de fina espessura, mal vedadas e com rasgos, embalando as carnes bovinas; abaixo duas embalagens de carne de frango bem acondicionadas. Foto tirada em 03 de abril de 2017 na cozinha da Esc. Mun. Maria Nunes Peixoto, Itabaiana (SE).	Freezer armazenando embalagens bem vedadas de carnes de frango, em primeiro plano, e sacolas plásticas inadequadas e de fina espessura acondicionando as carnes bovina, no segundo plano. Foto tirada em 03 de abril de 2017 na cozinha da Esc. Técnica Agrícola João Alves Santos, Itabaiana (SE).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, o Prefeito do Município de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Em atendimento à Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, a carne bovina consumida nas Unidades Municipais de Ensino são usualmente armazenadas em recipiente adequado, devidamente identificado, contendo informações como as especificações do produto, a marca, o selo de inspeção, a data de abate, a data de embalagem, o prazo de validade e o peso, sendo que as inconsistências encontradas na carne bovina das Escolas fiscalizadas são pontuais e foram imediatamente regularizadas após sua constatação. Frise-se que as carnes de frango também já atendem aos padrões exigidos.

Vale frisar que o Município de Itabaiana está empreendendo reforma no seu Matadouro Municipal, com previsão de término para o segundo semestre do corrente ano, após o qual as carnes dos animais nele abatidas também contarão com o Selo de Inspeção.

Produto:	Carne bovina de 1 ^a Qualidade
Marca:	_____
Selo de inspeção:	_____
Data de abate:	____ / ____ / ____
Data de embalagem:	____ / ____ / ____
Data de Validade:	____ / ____ / ____
Peso:	_____
Responsável:	_____

Etiqueta para identificação da carne bovina”

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua justificativa, aponta que somente nas escolas visitadas pela fiscalização da CGU as carnes bovinas estavam mal acondicionadas e sem as informações sobre as especificações do produto e selo de inspeção, porém não comprovou que nas outras escolas, a carne bovina estaria dentro dos padrões da Anvisa e com o selo de inspeção da Vigilância Sanitária, conforme modelo de etiqueta de identificação de carne bovina apresentado na justificativa. Outro fato que comprova a não exigência destes aspectos relativos à qualidade do produto, se encontra no Termo de Referência do Pregão Presencial 04/2017, que no seu item 2, Procedimentos Operacionais, sub-item II, assim descreve: “ (...) com relação aos gêneros (carne bovina), deverão ser entregues *in natura*, sendo vedada qualquer forma de congelamento (carne endurecida), sendo permitido, no máximo, o resfriamento para a respectiva entrega.”

2.2.5. Falta de capacitação dos membros do CAE do município de Itabaiana.

Fato

Com o propósito da verificação do cumprimento do artigo 36, da Resolução FNDE nº 26/2013, e da conformidade com o contido no artigo 17, inciso IV da Lei nº 11.947/2009, normativos que tratam da necessidade de capacitação dos membros dos conselhos de alimentação escolar, solicitou-se ao gestor municipal por meio da SF nº 201700599-002 de 22 de março de 2017, que fosse informado se os membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE receberam capacitação/treinamento no período de 2015 a 2017 e encaminhasse as comprovações dessas capacitações.

Em resposta, o gestor encaminhou apenas um folder do curso “Formação de Prestação de Contas do PNAE”, realizado no dia 05 de fevereiro de 2015, promovido pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar - CECANE/UFBA e os certificados de participação no referido curso dos três nutricionistas do SEMAE. Diante disso ficou evidente, que os conselheiros do CAE não receberam capacitação/treinamento no período 2015 a 2017.

Contudo, em reunião realizada com parte dos membros do CAE de Itabaiana, no dia 27 de março de 2017, foi mencionado pelo presidente do Conselho, que ele e mais dois membros tinham recebido treinamento/capacitação da Prefeitura, porém também não foi apresentada à equipe de fiscalização nenhuma comprovação dessas capacitações.

Assim, diante da falta de comprovação da capacitação, conforme documentos encaminhados na resposta da Prefeitura, chega-se à conclusão de que não foram realizadas capacitação/treinamento dos conselheiros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, o Prefeito do Município de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo com as declarações do Sr. A. D. S., atual Presidente do Conselho de Alimentação Escolar para o período 2013/2017, a capacitação foi apenas para o Presidente do CAE, ocorrida em 05/02/2015, em conjunto com os nutricionistas do Setor de Alimentação Escolar do Município, todavia, seu certificado foi extraviado, razão pela qual não mais o detém.

Vale frisar, que o curso foi ministrado pelo CECANE (Centro de Colaboração em Alimentação e Nutrição do Escolar), entidade conveniada da UFBA (Universidade Federal da Bahia). Para o fim de legitimar as declarações postas neste documento, consta em anexo a esta Ordem de Serviço, Declaração assinada pelo referido senhor (ANEXO – doc. 01).”

Análise do Controle Interno

O gestor após contato com o Presidente do CAE apresenta a corroboração do que foi apontado no relatório de fiscalização, contudo apesar de ter tido conhecimento de que apenas o presidente do Conselho recebeu capacitação, não informa se irá providenciar as necessárias capacitações/reciclagens para todos os membros do CAE.

2.2.6. Plano de Ação do CAE sem detalhamentos específico sobre sua atuação e sem previsão de despesas de suas atribuições.

Fato

O Plano de Ação é instrumento que possibilita organizar as atribuições do CAE, na medida em que registra inclusive a previsão das despesas necessárias para o exercício de suas atividades, cuja infraestrutura deve ser garantida pelo gestor municipal.

Conforme prevê a Resolução FNDE 26/2013 em seu artigo 35, inciso VIII, é atribuição do CAE a elaboração de um plano de ação para o ano em curso e/ou subsequente com o propósito de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino e demais estruturas

pertencentes ao Programa, contendo a previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-los ao Gestor Municipal antes do início do ano letivo.

No entanto, ao se examinar os documentos encaminhados pelo gestor municipal como sendo os Planos de Ação do CAE para os exercícios de 2013 a 2016, verificou-se que eram apenas quadros com quatro colunas, contendo descrição de itens repetitivos sobre levantamento das necessidades para execução do PNAE, ações, prazo e envolvidos na execução da ação. Com isso, constata-se que, por não conter detalhamentos específico sobre a atuação do CAE durante o ano letivo e também não haver previsão de despesas para realizar suas atribuições, o plano não atende ao que determina o art. 35, VIII da Resolução FNDE nº 26/2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, o Prefeito do Município de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“De acordo com as declarações do Sr. A. D. S., atual Presidente do Conselho de Alimentação Escolar para o período 2013/2017, a necessidade de elaborar um Plano de Ação, de acordo com o disposto no art. 35, inciso VIII da Resolução nº 026/2013 do FNDE era desconhecida. Acreditava-se que apenas uma tabela com as datas previstas para a realização de reuniões e visitas às Unidades Escolares era suficiente, tanto que apenas ela foi entregue à CGU quando de sua fiscalização.

Para o fim de legitimar as declarações postas neste documento, consta anexa a esta Ordem de Serviço, Declaração assinada pelo referido senhor **(ANEXO – doc. 01)**.”

Análise do Controle Interno

O gestor na apresentação de sua justificativa, informa que o presidente do CAE desconhecia a necessidade de elaborar um Plano de Ação para as atividades do Conselho achava que apenas uma tabela com datas de visitas e reuniões seria o suficiente. Em vista disso fica evidente a imperiosa necessidade de capacitações para os conselheiros do CAE de Itabaiana com foco na atualização das normas do FNDE para o PNAE.

2.2.7. Representatividade parcial de segmentos componentes nas reuniões do Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

Fato

Quando da leitura das atas de reuniões do Conselho de Alimentação Escolar, contidas no Livro de Atas do CAE de Itabaiana, verificou-se que nem todos os sete membros representantes dos quatro segmentos componentes do Conselho participaram das reuniões realizadas durante os anos de 2015 e 2016, a exceção dos dois representantes dos docentes que não faltaram a nenhuma delas. As participações nas reuniões dos membros representantes dos quatro segmentos estão detalhadas a seguir:

1) Nas dez reuniões realizadas pelo Conselho em 2015 o grau de comparecimento dos diversos segmentos foi o seguinte:

a) Os dois representantes do segmento “Pais de Alunos” compareceram integralmente em uma reunião, somente um deles participou de sete reuniões e em duas não houve participação dos representantes do segmento.

b) Os dois representantes do segmento “Sociedade Civil” não compareceram integralmente as reuniões, houve apenas a participação de um deles em oito reuniões e em duas não houve participação dos representantes do segmento.

c) O representante do “Poder Executivo” compareceu a oito reuniões do Conselho e em duas não houve participação do representante do segmento.

2) Já nas dez reuniões realizadas pelo Conselho em 2016, o grau de comparecimento dos diversos segmentos foi o seguinte:

a) Os dois representantes do segmento “Pais de Alunos” compareceram a oito reuniões, e em duas reuniões houve a participação de apenas um dos membros do segmento.

b) Os dois representantes do segmento “Sociedade Civil” não compareceram integralmente as reuniões, houve apenas a participação de um deles em quatro reuniões e nas outras seis não houve participação dos representantes do segmento.

c) O representante do “Poder Executivo” compareceu a oito reuniões do Conselho e em duas não houve participação do representante do segmento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, o Prefeito do Município de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Consta do doc. 01 em anexo, declaração do Sr. A. D. S., atual Presidente do Conselho de Alimentação Escolar para o período 2013/2017, que a participação dos membros deste Conselho não foi satisfatória, com exceção do segmento dos docentes. Informa também que providenciará a conscientização dos seus participantes, alertando-os da finalidade do Conselho.”

Análise do Controle Interno

O gestor informa que obteve declaração do Presidente do CAE no qual o mesmo admite a participação pouco efetiva dos outros segmentos a exceção dos docentes, conforme apontado no relatório, mas que promete conscientizar os membros dos outros segmentos componentes do CAE alertando-os da finalidade primordial do Conselho.

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.

Para tanto, a ação de controle se desenvolveu sobre os controles administrativos do Município, notadamente na realização de processos administrativos para a contratação de empresa prestadora de serviços, bem como para a efetiva execução do contrato. Além disso,

foi necessário verificar a efetividade do controle social sobre a atuação municipal na disponibilização da alimentação escolar.

Ordem de Serviço: 201700408

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL

Instrumento de Transferência: Convênio - 729632

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ITABAIANA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.085.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 27 a 31 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa 1025 – Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais / Ação 6409 - Apoio à Implantação de InfraEstrutura Social e Produtiva Complementar em Espaços Sub-Regionais, com o objetivo de avaliar a regularidade da contratação e da execução do objeto do convênio Convênio Siconv nº 729632/2009, concedido pelo Ministério da Integração Nacional à Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE.

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

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE foi previamente informada sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 03 de julho de 2017, por meio do Ofício nº 166/2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Atesto e pagamento de quantidades a maior, por equívocos no levantamento das extensões de estradas incluídas no aditivo a partir de seus respectivos projetos, que resultaram em superfaturamento no valor de R\$14.548,19.

Fato

Analizando-se a memória de cálculo e os respectivos levantamentos planialtimétricos contendo o estaqueamento dos trechos incluídos no 12º Termo Aditivo ao Contrato 203/2013,

firmado em 26 de agosto de 2016, verificou-se que foi considerado no orçamento do aditivo uma extensão de recuperação de estrada maior do que previa seu projeto.

O trecho de recuperação de estrada até o acesso ao Povoado Bom Jardim partindo do bairro São Cristóvão, na área urbana da cidade de Itabaiana/SE, foi considerado na memória de cálculo do aditivo como tendo uma extensão de 5.220,00 metros. Entretanto, no estaqueamento do projeto da obra sua extensão totaliza 5.171,06 metros, uma diferença de 48,94 metros a menor:

- *Tabela extensão do trecho de estrada de acesso ao Povoado Bom Jardim, conforme projeto fornecido pela Prefeitura de Itabaiana/SE, denominado “Recuperação de Estradas Vicinais”, de maio de 2016.*

Trecho	Extensão de estrada a ser recuperada (m)	Observações
Estaca 0 até o final do calçamento existente no bairro São Cristóvão – início da obra - (estaca 0 + 16,76, não indicada expressamente em projeto)	0,00	A distância de 16,76 metros foi obtida por meio do arquivo digital do projeto.
Estaca 0 +16,76 até a estaca 259	$(259 \times 20,00) - [(0 \times 20,00) + 16,76] = 5.163,24$	Trecho estakeado a ser recuperado.
Estaca 259 até o início do calçamento existente no Povoado Bom Jardim - final da obra - (estaca 259 + 7,82, não indicada expressamente em projeto)	7,82	A recuperação da estrada terminaria na estaca 259 + 7,82, apesar de não estar expressamente indicado em projeto. A distância de 7,82 metros foi obtida por meio do arquivo digital do projeto
Extensão total da recuperação de estrada = 5.163,24 + 7,82 = 5.171,06 metros.		

Fonte: Projeto denominado “Recuperação de Estradas Vicinais”, de maio de 2016.

De forma análoga, os outros dois trechos incluídos no aditivo também apresentaram diferenças de extensão. A recuperação das estradas de acesso aos Povoados Ribeira e Mangueira foram fundidos numa relação única de serviços para fins de memória de cálculo e orçamento pela Prefeitura de Itabaiana/SE, considerando uma extensão total de 4.140 metros. Entretanto, nos estakeamentos dos projetos das obras a extensão dos dois trechos totaliza 3.857,82 metros, uma diferença de 282,18 metros a menor:

- *Tabela extensão do trecho de estrada de acesso ao Povoado Ribeira, conforme projeto fornecido pela Prefeitura de Itabaiana/SE, denominado “Recuperação de Estradas Vicinais”, de maio de 2016.*

Trecho	Extensão de estrada a ser recuperada (m)	Observações
Estaca 0 até o final do calçamento existente (estaca 12 + 13,68)	0,00	A distância de 13,68 metros foi obtida por meio do arquivo digital do projeto. O início do trecho a ser recuperado estaria na estaca 12 + 13,68, apesar dessa estaca não estar expressamente indicada em projeto.
Início do trecho a ser recuperado (estaca 12 + 13,68, não indicada expressamente em	$(141 \times 20,00) - [(12 \times 20,00) + 13,68] =$	Trecho estakeado a ser recuperado.

projeto) até a estaca 141 (onde começa o calçamento existente).	2.820,00 -253,68 = 2.566,32	
Extensão total da recuperação de estrada no acesso ao Povoado Ribeira = 2.566,32 metros.		

Fonte: Projeto denominado “Recuperação de Estradas Vicinais”, de maio de 2016.

- *Tabela extensão do trecho de estrada de acesso ao Povoado Mangueira, conforme projeto fornecido pela Prefeitura de Itabaiana/SE, denominado “Recuperação de Estradas Vicinais”, de maio de 2016.*

Trecho	Extensão de estrada a ser recuperada (m)	Observações
Estaca 0 até o final do estaqueamento em projeto (estaca 64 + 11,47, não indicada expressamente em projeto)	(64 x 20,00) + 11,47 = 1.291,47	Trecho estakeado a ser recuperado. A distância de 11,47 metros foi obtida por meio do arquivo digital do projeto.
Extensão total da recuperação de estrada no acesso ao Povoado Mangueira = 1.291,47 metros.		

Fonte: Projeto denominado “Recuperação de Estradas Vicinais”, de maio de 2016.

Comparando as extensões consideradas na memória de cálculo com as levantadas dos projetos pela CGU obtemos as seguintes diferenças de extensão:

- *Tabela com as diferenças entre as extensões dos trechos de estrada considerados no aditivo e os levantados pelo projeto pela CGU*

Estrada recuperada	Extensão na memória de cálculo (m)	Extensão de projeto levantada pela CGU (m)	Diferença de extensão (m)
Acesso ao Povoado Bom Jardim	5.220,00	5.171,06	48,98
Acesso ao Povoado Ribeira	4.140,00	2.566,32	282,21
Acesso ao Povoado Mangueira		1.291,47	
TOTAL			331,15

Fonte: Memória de cálculo do 12º Termo Aditivo ao Contrato 203/2013, projetos das obras incluídas no aditivo e cálculos realizados pela CGU.

Esses 331,15 metros de recuperação de estrada que excedem o levantamento feito pela CGU, a partir dos respectivos projetos das obras incluídas no aditivo, foram medidos e pagos, conforme pode-se concluir da comparação dos quantitativos expressos na quarta coluna do 7º boletim de medição e do 13º, “Contratada” e “Retificada”, respectivamente.

Os quantitativos de serviços referentes aos 331,15 metros de estrada medidos e pagos além do que previa os respectivos projetos encontram-se discriminados abaixo:

- *Tabela quantidades e valores dos serviços pagos a maior em função do equívoco no levantamento das extensões de estradas utilizadas na memória de cálculo do 12º Termo Aditivo ao Contrato 203/2013.*

Acesso ao Povoado Bom Jardim (acrescido, a partir do boletim de medição nº 08, aos quantitativos da obra de acesso aos Povoados Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Vermelha e Pé do Veado)

Item	Serviços	Quant. medida e paga	Quant. proporcional à extensão excedente de 48,98 metros apurada pela CGU	Preço unit. do serviço contratado (R\$)	Valor do serviço pago a maior (R\$)
01.01.001	Locação	5.220,00	48,98	0,87	42,61
01.01.002	Escav. Carga e transporte trator de esteira com lamina	532,44	5,00	1,32	6,59
01.01.003	Escav. Carga e transporte escavadeira hidráulica	10.022,40	94,04	6,22	584,94
01.01.004	Transporte	183.409,92	1.720,96	0,61	1.049,79
01.01.005	Compactação	10.022,40	94,04	1,92	180,56
Valor medido e pago a maior					1.864,49
 Acesso aos Povoados Ribeira e Mangueira (acrescido, a partir do boletim de medição nº 08, aos quantitativos da obra de acesso aos Povoados Ribeira e Cajaíba)					
Item	Serviços	Quant. medida e paga	Quant. proporcional à extensão excedente de 282,21 metros apurada pela CGU	Preço unit. do serviço contratado (R\$)	Valor do serviço pago a maior (R\$)
01.02.001	Locação	4.140,00	282,21	0,87	245,52
01.02.002	Escav. Carga e transporte trator de esteira com lamina	198,72	13,55	1,32	17,88
01.02.003	Escav. Carga e transporte escavadeira hidráulica	9.439,20	643,44	6,22	4.002,19
01.02.004	Transporte	172.737,36	11.774,93	0,61	7.182,71
01.02.005	Compactação	9.439,20	643,44	1,92	1.235,40
Valor medido e pago a maior					12.683,70
Valor Total dos serviços medidos e pagos a maior					R\$ 14.548,19

Fonte: Memória de cálculo do 12º Termo Aditivo ao Contrato 203/2013, projetos das obras incluídas no aditivo, cálculos realizados pela CGU e Boletins de Medições nº 07 e 13.

Dessa forma, constata-se um atesto e pagamento de quantidades a maior, por equívocos no levantamento das extensões de estradas incluídas no aditivo a partir de seus respectivos projetos, no valor de R\$14.548,19.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Consta do Relatório Preliminar da CGU, após análise da memória de cálculo e dos respectivos levantamentos planialtimétricos contendo o estaqueamento dos trechos incluídos no 12º Termo Aditivo ao Contrato Administrativo nº 203/2013, que foi considerado no orçamento do aditivo uma extensão de recuperação de estrada maior do que previa seu projeto.

Os engenheiros civis responsáveis por fiscalizar essas obras reconhecem o equívoco no levantamento de quantitativos, que reside no fato de terem sido considerados trechos já pavimentados. Por esta razão serão tomadas, inicialmente, providências administrativas no

sentido de reaver a quantia erroneamente paga a maior através da compensação de valores, haja vista se tratar de contrato administrativo ainda em aberto.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Itabaiana reconhece o equívoco e afirma que tomará providências no sentido de reaver a quantia paga indevidamente, haja vista que o contrato ainda está em execução. Entretanto, ainda não apresentou qualquer comprovação da efetiva implementação dessa providência.

2.1.2. Inconsistência das distâncias médias de transporte de material no orçamento da obra, resultando num superfaturamento de R\$148.399,39 no pagamento do serviço de transporte.

Fato

Tendo em vista que não foi identificada, na documentação disponibilizada, a localização da jazida efetivamente utilizada na execução da recuperação das estradas, foi encaminhado à Prefeitura de Itabaiana a Solicitação de Fiscalização nº 201700408-002, de 29 de março de 2017, buscando essa informação. A única resposta, por meio do Ofício SEOSP/Nº127/2017, de 03 de abril de 2017, limitou-se a informar que o município solicitou a documentação à empresa contratada, comprovando o pedido por meio de cópia do ofício encaminhado à Paviter Pavimentação e Construção Ltda. – EPP.

Ressalta-se que a identificação das jazidas efetivamente utilizadas no revestimento primário das estradas do Contrato 203/2013, ora solicitado pela CGU, deveria ser de conhecimento da fiscalização das obras, já que foram atestados pela Secretaria de Obras de Itabaiana/SE o total de 1.498.206,77 t*km (1.102.981,44 + 395.225,33) do item de serviço “Transporte local com caminhão basculante de 10 m³, em rodovia não pavimentada densidade = 1,5t/m³”, o que representou um valor faturado de R\$913.906,33 (672.818,88+ 241.087,45), com data-base de junho de 2013, conforme Boletim de Medição nº 13, que já considera o 12º Termo Aditivo.

Diante da ausência de confirmação das jazidas efetivamente utilizadas durante as obras de recuperação das estradas vicinais em análise, que teriam ocorrido de 10 de março de 2014 (data da ordem de serviço) e 26 de setembro de 2016 (data da última medição: Boletim de Medição nº 13), a equipe de fiscalização procedeu o levantamento das distâncias das jazidas indicadas nos projetos da obra aos centros de gravidades das mesmas, tendo em vista que os serviços de transporte foram pagos na integralidade do que estava previsto no orçamento da obra, ou seja, foi medido 100% do quantitativo previsto na planilha orçamentária.

Analizando-se o orçamento da obra, verificou-se que foram consideradas as seguintes distâncias médias de transporte - d.m.t.:

Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Vermelha e Pé do Veadinho (extensão total considerada no orçamento, antes do aditivo, de 22.570 metros) = 919.571,52t*km /1,50t/m³/50.249,81m³ = 12,20 km;

Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Ribeira e Cajaibas (extensão total considerada no orçamento, antes do aditivo, de 7.599 metros) = $222.487,97\text{t}*\text{m}/1,50\text{t}/\text{m}^3/21.189,33\text{m}^3 = 7,00 \text{ km}$.

Com o objetivo de confirmar as distâncias adotadas no orçamento da obra, utilizou-se as informações das pranchas 7.2 e 7.3 do Projeto de Pavimentação elaborado pela empresa CTENG - Corpo Técnico de Engenharia Ltda., “Croqui de Localização (Jazida de Solo para Pavimentação)”, bem como levantamentos feitos em campo com auxílio de equipamento GPS, para confirmar as distâncias indicadas nesse projeto e a obtenção de outras não indicadas. Desse trabalho a equipe da CGU encontrou os seguintes valores para a d.m.t. de cada obra:

A.1) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Vermelha e Pé do Veadinho.

- Distância da Jazida Serra do Pinhão (indicada no projeto) até a Praça do Povoado Pé do Veadinho (Trevo), de acordo com croqui de localização (prancha 7.2): 4,8 km;
- Distância entre a Praça do Povoado Pé do Veadinho (Trevo) até o cruzamento com a Rodovia Estadual, obtida por meio de equipamento GPS - Itabaiana/Moita Bonita: 4,0 km;
- Distância do cruzamento com a Rodovia Estadual - Itabaiana/Moita Bonita até o cruzamento com a Estrada do Povoado Bom Jardim, obtida por meio de equipamento GPS: 7,1 km;
- Distância do cruzamento com a Estrada do Povoado Bom Jardim até o acostamento da BR-235, defronte à usina de asfalto da Prefeitura de Itabaiana, obtida por meio de equipamento GPS: 5,5 km;
- Distância entre a Praça do Povoado Pé do Veadinho (Trevo) até o final da estrada vicinal (início da pavimentação em paralelepípedo), obtida por meio de equipamento GPS: 5,7 km;
- Distância da Jazida Serra do Pinhão ao centro de gravidade do trecho 1 (à esquerda da Praça do Povoado Pé do Veadinho (Trevo): $4,8 \text{ km} + (4,0 \text{ km} + 7,1 \text{ km} + 5,5 \text{ km}) / 2 = 13,1 \text{ km}$;
- Distância da Jazida Serra do Pinhão ao centro de gravidade do trecho 2 (à direita da Praça do Povoado Pé do Veadinho (Trevo): $4,8 \text{ km} + (5,7 \text{ km}) / 2 = 7,65 \text{ km}$;
- Média ponderada entre as distâncias da jazida aos centros de gravidade dos dois trechos: $13,1 \text{ km} \times (4,0 \text{ km} + 7,1 \text{ km} + 5,5 \text{ km})/(5,7 \text{ km} + 4,0 \text{ km} + 7,1 \text{ km} + 5,5 \text{ km}) + 7,65 \text{ km} \times (5,7 \text{ km})/(5,7 \text{ km} + 4,0 \text{ km} + 7,1 \text{ km} + 5,5 \text{ km}) = 13,1 \text{ km} \times 0,7444 + 7,65 \text{ km} \times 0,2556 = 11,70 \text{ km}$
- D.m.t. da obra descontando-se 1,0 km que já está incluído no item de escavação, carga e transporte com escavadeira hidráulica: $11,70 \text{ km} - 1,0 \text{ km} = 10,70 \text{ km}$

Dessa forma, constata-se uma diferença de 1,50 km entre a d.m.t. medida e paga da obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Serra, Barro Preto, Agrovila,

Terra Vermelha e Pé do Veado (12,2 km) e a d.m.t. levantada pela equipe da CGU (10,70 km). Essa diferença tem a seguinte repercussão financeira no valor da obra, considerando o valor unitário do item de transporte contratado de R\$0,61:

$$50.249,81\text{m}^3 \times 1,50\text{t/m}^3 \times 1,50 \text{ km} \times \text{R\$}0,61/\text{t*km} = \text{R\$ } 68.967,86$$

Onde:

- $50.249,81\text{m}^3$ = volume de material transportado medido e pago até 7º boletim de medição (sem aditivo);
- $1,50\text{t/m}^3$ = densidade do material transportado;
- 1,50 km = diferença entre a d.m.t. medida e paga e a d.m.t. levantada pela equipe da CGU;
- R\$0,61/t*km = valor unitário contratado do serviço de transporte de material (item 01.02.004 do orçamento da obra).

B.1) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Ribeira e Cajaíbas

- Distância da Jazida Várzea da Cancela (indicada no projeto) até o início da obra, de acordo com croqui de localização (prancha 7.2): 3,37 km;
- D.m.t. da obra: $3,37\text{km} + (7,599 \text{ km}/2) = 7,17 \text{ km}$
- D.m.t. da obra descontando-se 1,0 km que já está incluído no item de escavação, carga e transporte com escavadeira hidráulica: $7,17 \text{ km} - 1,0 \text{ km} = 6,17 \text{ km}$

Dessa forma, constata-se uma diferença de 0,83 km entre a d.m.t. medida e paga da obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Ribeira e Cajaíbas (7,0 km) e a d.m.t. levantada pela equipe da CGU (6,17 km). Essa diferença tem a seguinte repercussão financeira no valor da obra, considerando o valor unitário do item de transporte contratado de R\$0,61:

$$21.189,33 \text{ m}^3 \times 1,5\text{t/m}^3 \times 0,83 \text{ km} \times \text{R\$}0,61/\text{t*km} = \text{R\$ } 16.092,24$$

Onde:

- $21.189,33 \text{ m}^3$ = volume de material transportado medido e pago até 7º boletim de medição (sem aditivo);
- $1,5\text{t/m}^3$ = densidade do material transportado;
- 0,83 km = diferença entre a d.m.t. medida e paga (7,0 km) e a d.m.t. levantada pela equipe da CGU (6,17 km);
- R\$0,61/t*km = valor unitário contratado do serviço de transporte de material (item 02.02.004 do orçamento da obra).

O 12º Termo Aditivo ao Contrato 203/2013, firmado em 26 de agosto de 2016, incluiu ao seu objeto a recuperação de três novos trechos de estradas vicinais. Os dois primeiros compreendidos entre o cruzamento que dá acesso aos Povoados Ribeira, Cajaíba e Mangueira e a área urbana do Povoado Ribeira (extensão de 2.566,32 metros, após pavimento em

paralelepípedo adjacente ao cruzamento); e do referido cruzamento à área urbana do Povoado Mangueira (extensão de 1.291,5 metros). O terceiro trecho dá acesso ao Povoado Bom Jardim partindo do bairro São Cristóvão na área urbana da cidade de Itabaiana/SE (extensão de 5.171,0 metros).

Analizando-se a Memória de Cálculo do Orçamento das obras incluídas no 12º Termo Aditivo, no valor de R\$394.549,26, verifica-se que foi utilizada a distância de transporte de 12,2 km, indistintamente para os três trechos de estrada a serem recuperados.

A CGU refez os cálculos dessas distâncias utilizando as informações da localização da jazida indicada no projeto da empresa CTENG (prancha 7.2), bem como os levantamentos planialtimétricos dos novos trechos incluídos no aditivo, fornecidos pela Prefeitura de Itabaiana, e chegou às seguintes distâncias:

C.1) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso ao Povoado Mangueira, a partir do cruzamento Ribeira/Cajaíba/Mangueira (trecho incluído por meio de aditivo ao contrato)

- Distância da Jazida Várzea da Cancela até o cruzamento que dá acesso aos Povoados Ribeira, Cajaíba e Mangueira, de acordo com as distâncias indicadas no projeto da empresa CTENG (croqui de localização - prancha 7.2): 4,7 km;
- Extensão do trecho de estrada do referido cruzamento até a área urbana do Povoado Mangueira (conforme levantamento planialtimétrico fornecido pela Prefeitura de Itabaiana): 1,292 km;
- Distância da Jazida Várzea da Cancela até o centro de gravidade da obra de acesso ao Povoado Mangueira: $4,7\text{km} + (1,292\text{ km}/2) = 5,346\text{ km}$;
- Distância média de transporte - d.m.t. da obra de acesso ao Povoado Mangueira, descontando-se 1,0 km que já está incluído no item de escavação, carga e transporte com escavadeira hidráulica: $5,346\text{ km} - 1,0\text{km} = 4,346\text{ km}$.

Dessa forma, constata-se uma diferença de 7,854 km ($12,2\text{ km} - 4,346\text{ km}$) entre a d.m.t. medida e paga da obra de recuperação da estrada vicinal de acesso ao Povoado Mangueira ($12,20\text{ km}$) e a d.m.t. levantada pela equipe da CGU ($4,346\text{ km}$). Essa diferença tem a seguinte repercussão financeira no valor da obra, considerando o valor unitário do item de transporte contratado de R\$0,61:

$$\begin{aligned} & 1.320,00\text{ m} \times 6,00\text{ m} \times 0,38\text{ m} \times 1,5\text{t/m}^3 \times 7,854\text{ km} \times \text{R\$}0,61/\text{t*km} = \\ & = 3.009,60\text{ m}^3 \times 1,5\text{t/m}^3 \times 7,854\text{ km} \times \text{R\$}0,61/\text{t*km} = \text{R\$}21.628,22 \end{aligned}$$

Onde:

- $1.320,00\text{ m}$ = extensão do trecho até o Povoado Mangueira considerado pela Prefeitura de Itabaiana/SE. Ressalta-se que esse valor foi presumido pela CGU, já que a memória de cálculo elaborada pelo município não discrimina a extensão de cada trecho (Mangueira e Ribeira) atribuindo a extensão de 4.140 m para o somatório das extensões dos dois trechos.

- $6,0\text{ m}$ = largura da estrada considerada na memória de cálculo do aditivo;

- 0,38 m = espessura da camada de material considerada na memória de cálculo do aditivo;
- 3.009,60 m³ = volume de material transportado calculado pela CGU, considerando a extensão presumida de 1.320 metros e utilizando-se os demais parâmetros adotados na memória de cálculo do aditivo, já que a Prefeitura de Itabaiana/SE considerou os dois primeiros trechos incluídos no aditivo como um trecho único, somando suas extensões (4.140 m) e aplicando uma d.m.t. de 12,20 km;
- 1,5t/m³ = densidade do material transportado;
- 7,854 km = diferença entre a d.m.t. medida e paga (12,20 km) e a d.m.t. levantada pela equipe da CGU (4,346 km);
- R\$0,61/t*km = valor unitário contratado do serviço de transporte de material (item 02.02.004 do orçamento da obra).

D.1) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso ao Povoado Ribeira, a partir do cruzamento Ribeira/Cajaíba/Mangueira (trecho incluído por meio de aditivo ao contrato)

- Extensão do trecho de estrada do referido cruzamento até a área urbana do Povoado Ribeira (conforme levantamento planialtimétrico fornecido pela Prefeitura de Itabaiana): 2,820 km;
- Distância da Jazida Várzea da Cancela até o centro de gravidade da obra de acesso ao Povoado Ribeira: 4,7km + (2,820 km/2) = 6,110 km.
- Distância média de transporte - d.m.t. da obra de acesso ao Povoado Ribeira, descontando-se 1,0 km que já está incluído no item de escavação, carga e transporte com escavadeira hidráulica: 6,110 km – 1,0km = 5,110 km

Dessa forma, constata-se uma diferença de 7,09 km (12,2 km – 5,11 km) entre a d.m.t. medida e paga da obra de recuperação da estrada vicinal de acesso ao Povoado Ribeira (12,20 km) e a d.m.t. levantada pela equipe da CGU (5,11 km). Essa diferença tem a seguinte repercussão financeira no valor da obra, considerando o valor unitário do item de transporte contratado de R\$0,61:

$$\begin{aligned} & 2.820,00 \text{ m} \times 6,00 \text{ m} \times 0,38 \text{ m} \times 1,5\text{t/m}^3 \times 7,09 \text{ km} \times \text{R\$}0,61/\text{t*km} = \\ & = 6.429,60 \text{ m}^3 \times 1,5\text{t/m}^3 \times 7,09 \text{ km} \times \text{R\$}0,61/\text{t*km} = \text{R\$}41.711,07 \end{aligned}$$

Onde:

- 2.820,00 m = extensão do trecho até o Povoado Ribeira considerado pela Prefeitura de Itabaiana/SE. Ressalta-se que esse valor foi presumido pela CGU, já que a memória de cálculo elaborada pelo município não discrimina a extensão de cada trecho (Mangueira e Ribeira) atribuindo a extensão de 4.140 m para o somatório das extensões dos dois trechos.
- 6,0 m = largura da estrada considerada na memória de cálculo do aditivo;
- 0,38 m = espessura da camada de material considerada na memória de cálculo do aditivo;
- 3.009,60 m³ = volume de material transportado calculado pela CGU, considerando a extensão presumida de 1.320 metros e utilizando-se os demais parâmetros adotados na

memória de cálculo do aditivo, já que a Prefeitura de Itabaiana/SE considerou os dois primeiros trechos incluídos no aditivo como um trecho único, somando suas extensões (4.140 m) e aplicando uma d.m.t. de 12,20 km;

- 1,5t/m³ = densidade do material transportado;
- 7,09 km = diferença entre a d.m.t. medida e paga (12,20 km) e a d.m.t. levantada pela equipe da CGU (5,11 km);
- R\$0,61/t*km = valor unitário contratado do serviço de transporte de material (item 02.02.004 do orçamento da obra).

Quanto ao terceiro trecho incluído no aditivo, estrada de acesso ao Povoado Bom Jardim, não foi possível verificar a consistência da d.m.t. utilizada para fins de medição e pagamento, tendo em vista que não foi identificado projeto com indicação de jazida a ser utilizada nessa obra.

De acordo com o que foi relatado, a utilização de distâncias média de transporte inconsistentes, em desacordo com o que estava previsto em projeto, resultou num acréscimo financeiro, medido e pago, de R\$148.399,39, conforme discriminado:

- Tabela com acréscimos de valor de transporte de material em função da utilização de d.m.t. inconsistente e/ou em desacordo com o previsto em projeto.

Trecho de Recuperação de Estrada	D.m.t. Medida e Paga (Km) (A)	D.m.t. Levantada pela CGU com informações extraídas dos projetos das obras e levantamentos de campo (Km) (B)	Diferença (Km) (A – B)	Acréscimo no valor de transporte de material em função das diferenças dentre as d.m.t. (R\$)
Acesso aos Povoados Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Vermelha e Pé do Veadinho	12,20	10,70	1,50	68.967,86
Acesso aos Povoados Ribeira e Cajaibas	7,00	6,17	0,83	16.092,24
Acesso ao Povoado Mangueira (Aditivo)	12,20	4,346	7,854	21.628,22
Acesso ao Povoado Ribeira (Aditivo)	12,20	5,11	7,09	41.711,07
Acesso ao Povoado Bom Jardim (Aditivo)	12,20	Não existia projeto com localização de jazida	Indeterminada	Indeterminado
Valor Total do Acréscimo				R\$148.399,39

Fonte: Cálculos da equipe da CGU utilizando-se informações dos projetos das obras e levantamentos de campo.

Tendo em vista que não foi identificada, na documentação disponibilizada, a localização da jazida efetivamente utilizada na execução da recuperação das estradas, foi encaminhado à Prefeitura de Itabaiana a Solicitação de Fiscalização nº 201700408-002, de 29 de março de 2017, buscando essa informação. A única resposta, por meio do Ofício SEOSP/Nº127/2017, de 03 de abril de 2017, limitou-se a informar que o município solicitou a documentação à empresa contratada, comprovando o pedido por meio de cópia do ofício encaminhado à Paviter Pavimentação e Construção Ltda. – EPP.

Ressalta-se que a identificação das jazidas efetivamente utilizadas no revestimento primário das estradas do Contrato 203/2013, ora solicitado pela CGU, deveria ser de conhecimento da

fiscalização das obras, já que foram atestados pela Secretaria de Obras de Itabaiana/SE o total de 1.498.206,77 t*km ($1.102.981,44 + 395.225,33$) do item de serviço “Transporte local com caminhão basculante de 10 m³, em rodovia não pavimentada densidade = 1,5t/m³”, o que representou um valor faturado de R\$913.906,33 ($672.818,88 + 241.087,45$), com data-base de junho de 2013, conforme Boletim de Medição nº 13, que já considera o 12º Termo Aditivo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Neste item, duas foram as obras fiscalizadas pela CGU:

- a) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Vermelha e Pé do Veadinho (extensão total considerada no orçamento, antes do aditivo, de 22.570 metros) = $919.571,52 \text{ t*km} / 1,50 \text{ t/m}^3 / 50.249,81 = 12,20 \text{ km}$;
- b) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Ribeira e Cajaíbas (extensão total considerada no orçamento, antes do aditivo, de 7.599 metros) = $222.487,97 \text{ t*m} / 1,50 \text{ t/m}^3 / 21.189,33 = 7,00 \text{ km}$;

No Relatório Preliminar apresentado pela CGU, afirmou-se que, se utilizando das informações das pranchas 7.2 e 7.3 do Projeto de Pavimentação elaborado pela empresa CTENG – Corpo Técnico de Engenharia Ltda - (“Croqui de Localização da Jazida de Solo para Pavimentação”), bem como levantamentos feitos em campo com o auxílio de equipamentos GPS, teriam sido alcançados os seguintes valores para a d.m.t. de cada obra, a saber:

A.1) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Vermelha e Pé do Veadinho = 12,20 km – os esclarecimentos são os seguintes:

As distâncias, segundo o relatório preliminar da CGU, foi adotada com base no croqui de localização, ou seja, foi tomada como verdadeira e o cálculo final da DMT resultou, por média ponderada, numa DMT de 11,70 km, resultando na diferença apontada.

Porém, a distância informada no croqui não corresponde à realidade, conforme levantamento efetuado pela fiscalização e confirmado por contagem de trajeto do sistema GOOGLE MAPS, (ANEXO, doc. 01)

A distância real, conforme se demonstra, é na verdade de 7,70 km, que reescrevendo-se a mesma equação da equipe técnica da CGU, resulta em uma DMT de 12,31 km, que é ainda superior ao que o previsto na planilha. A DMT adotada pela CETENG em memória de cálculo foi de 12,2Km. Assim, conclui-se que não houve dano financeiro por diferença na DMT deste trajeto.

Detalhamento dos cálculos:

Distância da jazida da Serra do Pinhão até a praça do pé do veadinho: 7,77 km

Distância Praça do Pé do veadinho até a Rodovia Francisco Teles: 4,00 km

Distância Praça do Pé do veadinho até a Agrovila: 7,10 km

Distância Praça do Pé do veadinho até a BR 235: 5,50 km

$7,77 + (4,00 + 7,10 + 5,50 / 2) = 16,07 \text{ km}$

Distância da jazida da Serra do Pinhão até a praça do pé do veado: 7,77 km

Distância Praça do Pé do veado até o final da estrada vicinal: 5,70 km

$$7,77+(5,70/2) = 10,62$$

$$(16,00+10,62)/2 = 13,31 \text{ km}$$

D.M.T descontando a distância de 1,00 km já contemplado na composição do item de escavação = $13,31-1,00 = 12,31 \text{ km}$

B.1) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Ribeira e Cajaíbas

- Jazida Várzea da Cancela até o cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira: foi adotada com base no projeto a distância de 3,37 km;
- A distância do início ao final da obra, conforme projeto, é de $7,00+1,33 = 8,33 \text{ km}$;

Detalhamento dos cálculos:

Distância da jazida da Várzea até início da obra (Pov. Cajaiba): 3,37 km

Distância do início da obra até cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira: 1,33 km

Distância do cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira até a BR 235: 7,00 km

$$3,37+(8,33/2) = 7,53 \text{ km}$$

DMT descontando a distância de 1,00 km já contemplado na composição do item de escavação = $7,53-1,00 = 6,53 \text{ km}$

A DMT adotada pela CETENG em memória de cálculo foi de 7,00 km.

C.1) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso ao Povoado Mangueira, a partir do cruzamento Ribeira/Cajapiba/Mangueira (trecho incluído por meio de aditivo ao contrato).

- Jazida Várzea da Cancela até o final do calçamento do Povoado Cajaiba: foi adotada com base no projeto a distância de 3,37 km;
- A distância do final do calçamento (Povoado Cajaiba) até o cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira, conforme projeto = 1,33 km;
- A DMT em memória de cálculo foi de 12,2km.

Temos os seguintes demonstrativos:

Trecho do Povoado Ribeira:

Distância da jazida da Várzea até o cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira: $3,37+1,33 = 4,70 \text{ km}$

Distância do cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira até o calçamento do Povoado Ribeira (final da obra): 2,82 m

$$4,70+(2,82/2) = 6,11 \text{ km}$$

DMT descontando a distância de 1,00 km já contemplado na composição do item de escavação = $6,11-1,00 = 5,11 \text{ km}$

Mangueira:

Distância da jazida da Várzea até o cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira: $3,37+1,33 = 4,70 \text{ km}$

Distância do cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira até o final do trecho no Povoado Mangueira: 1,292 km

$$4,70+(1,292/2) = 5,35 \text{ km.}$$

DMT descontando a distância de 1,00 km já contemplado na composição do item de escavação
 $= 5,35-1,00 = 4,35 \text{ km}$

D.1) Obra de recuperação da estrada vicinal de acesso ao Povoado Ribeira, a partir do cruzamento Ribeira/CajaíbaMangueira (trecho incluído por meio de aditivo ao contrato).

- D.M.T. utilizado em planilha: 12,20 km

Temos os seguintes demonstrativos:

Distância da jazida da Serra do Pinhão até o início da obra (final do calçamento bairro São Cristóvão): 18,20 km

Distância do início da obra até calçamento do Povoado Bom jardim: 5,17 km

$$18,20+(5,17/2) = 20,78 \text{ km}$$

DMT descontando a distância de 1,00 km já contemplado na composição do item de escavação
 $= 20,78-1,00 = 19,78 \text{ km}$

A distância da jazida, conforme levantamento efetuado pela fiscalização e confirmado por contagem de trajeto do sistema GOOGLE MAPS, (ANEXO – doc. 02) é de 18,20 km.
A distância real de transporte, conforme se demonstrado, é de 19,78 km, que é ainda superior ao que o previsto na planilha, que segundo memória de cálculo foi de 12,2Km. Assim, conclui-se que não houve dano financeiro por diferença na DMT deste trajeto.

Trecho	D.M.T. de planilha	D.M.T. levantada pelo município	Diferença de D.M.T.
Serra, Barro preto, Agrovila,Terra Vermelha e Pé do veado	12,20	12,31	-0,11
Acesso a Ribeira e Cajaiba	7,00	6,80	0,20
Ribeira	12,20	5,11	7,09
Mangueira	12,20	4,35	7,85
Bom Jardim	12,20	19,78	-7,58

Dos demonstrativos acima apresentados, vê-se que as diferenças nas distâncias de todos os trechos se equilibram entre si, não havendo que se falar em acréscimo de R\$ 148.399,39 (cento quarenta e oito mil, trezentos e noventa e nove reais e trinta e nove centavos) no serviço de transporte das obras de recuperação de estradas vicinais.

Análise do Controle Interno

Em relação à obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Vermelha e Pé do Veadoo (A.1), a Prefeitura de Itabaiana/SE alega que a distância da jazida da Serra do Pinhão até a praça do Pé do Veadoo informada no projeto da obra não corresponde à realidade. Anexou impressão de tela do sistema Google Maps, que comprovaria que essa distância seria de 7,77km, e não os 4,80km previstos no projeto. Entretanto, não ficou demonstrado que o ponto indicado no Google Maps é, de fato, a

localização da Jazida da Serra do Pinhão. Destaca-se ainda que, caso as distâncias reais das jazidas fossem divergentes das daquelas determinadas no projeto licitado, deveria ter sido firmado aditivo contratual devidamente justificado e aprovado pela Administração Pública contratante .

Quanto à obra de recuperação da estrada vicinal de acesso aos Povoados Ribeira e Cajaíbas (B.1), a Prefeitura de Itabaiana/SE refez os cálculos utilizando-se da distância indicada no projeto da obra, de 7,0Km, do cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira até a BR 235. Ocorre que essa distância indicada no projeto está equivocada, pois a mesma foi aferida pela CGU com uso de equipamento GPS e hodômetro de veículo, apresentando o resultado de 6,23Km. De fato, como a extensão total da obra no orçamento é de 7,599km, e a extensão do primeiro trecho indicada em projeto (e confirmada pela CGU) é de 1,33Km, a extensão do segundo trecho não poderia ser de 7,0km, pois isso elevaria a extensão total da obra para 8,33Km, o que de fato não ocorreu.

Em referência a dois dos três trechos incluídos por meio de aditivo - recuperação da estrada vicinal de acesso ao Povoado Mangueira, a partir do cruzamento Ribeira/Cajaiba/Mangueira (C.1) e recuperação da estrada vicinal de acesso ao Povoado Ribeira, a partir do cruzamento Ribeira/Cajaíba/Mangueira (D.1), a Prefeitura de Itabaiana apresentou seus cálculos, cujos resultados coincidem com os apontados pela CGU, uma d.m.t. de 4,346km e 5,11km, respectivamente, em detrimento da que foi considerada na medição e pagamento de ambas as obras, 12,20km.

Por fim, quanto ao terceiro trecho incluído no aditivo – recuperação da estrada de acesso ao Povoado Bom Jardim – em que não consta em projeto a jazida que seria utilizada, a Prefeitura de Itabaiana/SE apresentou seus cálculos considerando a jazida Serra do Pinhão, anexando impressão de tela do sistema Google Maps, que comprovaria que a distância de 18,20km até o início da obra. Entretanto, não ficou demonstrado que o ponto indicado no Google Maps é, de fato, a localização da Jazida da Serra do Pinhão, bem como que essa jazida foi de fato utilizada na obra.

Ademais, a Prefeitura de Itabaiana/SE não atendeu ao questionamento da equipe de fiscalização quanto a informação das jazidas efetivamente utilizadas nas obras e suas licenças ambientais de exploração, realizado por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700408-002, de 29 de março de 2017. A resposta da Prefeitura, por meio do Ofício SEOSP/Nº127/2017, de 03 de abril de 2017, limitou-se a informar que o município solicitou à empresa contratada a documentação requerida pela CGU, encaminhando cópia do e-mail enviado à empresa contratada. A ausência dessa resposta prejudicou o aprofundamento dos trabalhos de verificação da CGU.

Por fim, a Prefeitura de Itabaiana/SE apresenta uma tabela alegando que as distâncias de todos os trechos se equilibram entre si, não havendo que se falar em acréscimo de valor. Todavia, mesmo que fossem consideradas as distâncias levantadas pelo município, essa comparação, por si só, de distâncias médias de transporte não serve para justificar compensação de valores dos serviços de transporte de material, já que a quantificação desses serviços depende de outra variável que é o volume de material transportado, o qual é diferente para cada obra.

2.1.3. Medição e pagamento de serviços de terraplenagem sem levantamento topográfico que respalde as alturas de aterro e compactação consideradas.

Fato

Analizando-se a documentação disponibilizada pela Prefeitura de Itabaiana/SE, verificou-se a existência de memórias de cálculo dos serviços somente até o 7º Boletim de Medição. As informações consignadas nessas memórias de cálculo consideram uma altura constante de aterro importado de jazida e compactação desse material, de 38 centímetros, nos diversos trechos medidos e pagos. Entretanto não constam da documentação disponibilizada pela Prefeitura de Itabaiana/SE os levantamentos topográficos anterior e posterior aos serviços, evidenciando a cubação (levantamento do volume) desse material.

Ressalta-se que, nessas memórias de cálculo essa altura de 38 centímetros somente não se repete em um trecho: a que respalda o 7º Boletim de Medição, nos serviços de escavação carga e transporte com escavadeira hidráulica e compactação de aterros, no trecho de 1.099,00 metros de extensão da obra da estrada de acesso aos Povoados Ribeira e Cajaíba, em que foi considerada uma altura de 97 centímetros.

Dessa forma, fica evidenciada a fragilidade das quantidades dos serviços de terraplenagem atestadas nos boletins de medição das obras, tendo em vista a ausência de levantamentos topográficos, com as devidas seções transversais da estrada antes e depois da obra, o que respaldaria os volumes medidos e pagos dos serviços de terraplenagem.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Questiona-se neste item a ausência de levantamento topográfico que respalde altura de aterro e compactação desse material, e que deveriam ser consideradas para a medição e pagamento dos serviços de terraplanagem.

Ademais, afirma que só há memória de cálculo dos serviços até o 7º Boletim de Medição, sendo que até o 6º deles era considerada uma mesma altura de 38 centímetros de aterro e que neste último teria sido de 97 centímetros, o que demonstra a fragilidade das quantidades dos serviços de terraplanagem atestados nos boletins de medição das obras.

Ocorre que, não só o Município de Itabaiana, mas todos os entes federados, trabalham como um baixo efetivo de equipe técnica, e que a realização de levantamento topográfico para respaldar as alturas de aterro, careceria de disponibilidade de equipes de equipamentos, acarretando na inevitável contratação de serviços de terceiros.

Certo é que a Prefeitura tenta fiscalizar a execução de suas obras da forma mais eficaz, porém dentro dos recursos que lhes estão disponível, e que são eficazes para a confirmação das alturas praticadas, medidas e pagas.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Itabaiana/SE justifica que não realiza levantamento topográfico para respaldar altura de aterro nas medições das obras por não dispor de equipe técnica e equipamentos, e afirma que os recursos de que dispõe são eficazes para a confirmação das alturas medidas e pagas.

Ocorre que a boa prática de engenharia consagra a utilização da topografia para levantamento de volumes de aterros em obras de estradas. Ademais, o item 9.3 das Especificações Técnicas da obra, constante à folha nº 179 dos autos do processo administrativo da Concorrência nº 01/2013, indica a utilização da Especificação Geral do DNIT ES-300/97- Pavimentação – Reforço de Subleito. Essa especificação foi substituída pela Norma DNIT 138/2010 – ES, que para sua aplicação depende da norma Norma DNIT 108/2009 – ES Terraplenagem – Aterros – Especificação de serviço, cujo item 8.1.2 estabelece:

"8.1.2 A cubação dos materiais compactados deve ser efetivada com base no apoio topográfico e referenciais de nível (RN) integrantes do projeto de engenharia, devendo as seções primitivas ser objeto de checagens ... "

A Prefeitura de Itabaiana/SE sequer informou a metodologia que adota para a confirmação dessas alturas de aterro do revestimento primário das estradas recuperadas.

Ademais, não foi justificado o fato de ter sido medido uma camada de quase um metro de espessura de aterro do revestimento primário num trecho de 1.099 metros de extensão, espessura quase três vezes maior do que a dos demais trechos, sem previsão em projeto e atípica para o tipo de serviço.

Por fim, também não foi justificada a ausência das memórias de a partir da 7ª medição dos serviços da obra.

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 o Convênio Siconv nº 729632/2009 (Nº Original 1410/2009).

Fato

O Ministério da Integração Nacional firmou com o Município de Itabaiana/SE, em 31 de dezembro de 2009, o Convênio Siconv nº 729632/2009 (Nº Original 1410/2009) para recuperação das estradas vicinais dos Povoados Cajaibas, Ribeira, Serra, Barro Preto, Agrovila e outros do município de Itabaiana/SE. O convênio tinha vigência inicial de 11 de

janeiro de 2010 a 10 de janeiro de 2011, sendo prorrogada para 29 de outubro de 2017. Das sete prorrogações realizadas cinco foram feitas por iniciativa do Concedente, devido a atrasos na liberação dos recursos. O valor previsto do convênio é de R\$ 2.085.000,00, sendo R\$ 2.000.000,00 de repasse federal e R\$ 85.000,00 de contrapartida municipal.

As etapas previstas no Plano de Trabalho estão especificadas na tabela a seguir:

Tabela: *Metas do Convênio nº 729632.*

Etapas	Valor (R\$)
Drenagem e Obras de arte corrente (Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Dura)	170.558,37
Drenagem (Ribeira e Cajaíba)	72.840,05
Serviços Preliminares (Ribeira e Cajaíba)	27.837,63
Serviços Preliminares (Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Dura)	78.821,84
Sinalização (Ribeira e Cajaíba)	2.328,72
Sinalização (Serra, Barro Preto, Agrovila, Terra Dura)	7.208,21
Terraplanagem (22,570 km) - Revestimento Primário (Piçarramento)	1.308.697,99
Terraplanagem (7,599 km) - Revestimento Primário (Piçarramento) (Ribeira e Cajaíba)	416.707,19
TOTAL	2.085.000,00

Fonte: Plano de Trabalho do Convênio nº 729632.

Consta do Siconv informação de três repasses federais no valor de R\$ 1.970.325,24 com último desembolso em 22 de junho de 2016, e um valor a desembolsar de R\$ 29.674,76. Quanto à contrapartida o sistema contém informação de seis depósitos entre abril de 2014 e setembro de 2015 somando R\$ 72.166,41. O exame dos extratos da conta específica do convênio, nº 29.502-7, agência nº 0278-X, do Banco do Brasil, entre dezembro de 2009 e fevereiro de 2017 confirmam os valores depositados tanto do repasse federal quanto da contrapartida.

A Prefeitura Municipal de Itabaiana realizou a Concorrência nº 01/2013 em 25 de junho de 2013 resultando no Contrato nº 203/2013 firmado com a Paviter Pavimentação e Construção LTDA – EPP em 1º de agosto de 2013. A ordem de serviço para início dos trabalhos foi emitida em 10 de março de 2014. Constam do Siconv oito notas fiscais emitidas pela Contratada no valor total de R\$ 1.964.165,87, conforme tabela a seguir:

Tabela: *Notas Fiscais - Paviter Pavimentação e Construção LTDA – EPP.*

Nota Fiscal	Data Nota Fiscal	Data Pagamento	Boletim de Medição	Valor Nota (R\$)
10/2014	24/04/2014	28/04/2014	01	199.756,34
14/2014	27/05/2014	28/05/2014	02	367.718,90
17/2014	10/06/2014	11/06/2014	03	121.754,71
35/2014	11/12/2014	19/12/2014	04	236.798,23
36/2014	30/12/2014	06/01/2015	05	306.761,75
04/2015	01/04/2015	09/04/2015	06	155.398,54
18/2015	03/09/2015	04/09/2015	07	91.385,12
11/2016	13/05/2016	17/05/2016	08	60.318,09
13/2016	29/06/2016	30/06/2016	09	34.632,96
23/2016	05/09/2016	06/09/2016	10	100.555,04
24/2016	12/09/2016	13/09/2016	11	87.191,76
29/2016	20/09/2016	20/09/2016	12	96.676,02
30/2016	27/09/2016	28/09/2016	13	105.218,41
Total				1.964.165,87

Fonte: Siconv e processos de pagamento.

Não foram identificadas despesas indevidas na conta específica do Convênio. Os valores debitados estão embasados em documentos de despesas e os valores foram financeiramente aplicados enquanto não utilizados.

2.2.2. Inversão indevida de fases na Concorrência nº 01/2013.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) realizou na Concorrência nº 01/2013 a inversão das fases de habilitação e julgamento, tendo em vista que a sessão de recebimento e abertura das propostas antecedeu à de habilitação, na qual se verifica a qualificação técnica e econômico-financeira, bem como a regularidade jurídica e fiscal de todos os licitantes. O procedimento adotado pela CPL foi em obediência à Lei Municipal nº 1.331, de 27 de março de 2009, aplicada no âmbito da administração pública do município de Itabaiana/SE. Tal prática, entretanto, é considerada indevida à luz do disposto no art. 43 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 62 da Portaria MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011 e na Cláusula Segunda, inciso II, alínea “j” do Convênio Siconv nº 729632/2009, bem como contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo o Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário. Em resumo, percebe-se do citado julgado que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada *“a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n. 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa”*.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma *“Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações*

e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “procedimentos operacionais”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente admitiu ou foi omisso, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119.

Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequência dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejem procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.”

“O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite) definir, em cada certame, quais serão aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em

matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’”.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “*caput*” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

“Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe. Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos.”

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “*a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração*”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse

contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.”.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresenta argumentos, bem como cita doutrinadores, favoráveis à inversão de fases em licitação, entretanto a ocorrência relatada pela CGU utilizou como referencial o entendimento do Tribunal de Contas da União.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, no que se refere às seguintes constatações, e exige providências de regularização por parte do gestor federal:

- 2.2.3. Inconsistência e ausência de confirmação das distâncias de transporte do material pago nas obras de recuperação de estradas vicinais, resultando num superfaturamento de R\$148.399,39 no serviço de transporte.
- 2.2.4. Atesto e pagamento de quantidades a maior, por equívocos no levantamento das extensões de estradas incluídas no aditivo a partir de seus respectivos projetos, que resultaram em superfaturamento no valor de R\$14.548,19.
- 2.2.5. Medição e pagamento de serviços de terraplenagem sem levantamento topográfico que respalde as alturas de aterro e compactação consideradas.

Ordem de Serviço: 201700507

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ITABAIANA SERGIPE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 600.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 28 a 30 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Saúde repassados ao Fundo Municipal de Saúde - FMS de Itabaiana, CNPJ nº 12.219.015/0001-24, em 23 de fevereiro de 2016, no valor de R\$ 600.000,00, para a execução da obra de construção de um Centro de Atenção Psicossocial – CAPS naquele município. O repasse foi feito na conta nº 66240852, agência nº 5614 da Caixa Econômica Federal, específica do bloco de investimentos do FMS.

Para a execução da referida obra o FMS realizou, em 11 de agosto de 2014, a Tomada de Preços nº 03/2014 resultando no Contrato nº 122/2014 firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda – EPP, CNPJ nº 11.321.343/0001-74 em 19 de agosto de 2014. Na mesma data foi emitida a Ordem de Início de Serviço nº 06/2014.

A fiscalização teve como objetivo verificar a regularidade na aplicação dos recursos para a construção do Centro de Atenção Psicossocial – CAPS, na rua São Domingos na sede do município de Itabaiana/SE.

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

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE foi previamente informada sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 03 de julho de 2017, por meio do Ofício nº 166/2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas.

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 construção do Centro de Atenção Psicossocial - CAPS em Itabaiana/SE.

Fato

O Fundo Nacional de Saúde repassou ao Fundo Municipal de Saúde - FMS de Itabaiana CNPJ nº 12.219.015/0001-24, em 23 de fevereiro de 2016, o valor de R\$ 600.000,00 para continuação da obra de construção de um Centro de Atenção Psicossocial – CAPS naquele município. O repasse foi feito na conta nº 66240852, agência nº 5614 da Caixa Econômica Federal, específica do bloco de investimentos do FMS.

O FMS realizou, em 11 de agosto de 2014, a Tomada de preços nº 03/2014 resultando no Contrato nº 122/2014 firmado com a CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda – EPP, CNPJ nº 11.321.343/0001-74 em 19 de agosto de 2014. Na mesma data foi emitida a Ordem de Início de Serviço nº 06/2014.

O presente trabalho analisou as despesas efetuadas entre janeiro de 2016 e março de 2017, conforme tabela a seguir:

Tabela: *Notas Fiscais - CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda.*

Nota Fiscal	Data Nota Fiscal	Data Pagamento	Boletim de Medição	Valor Nota (R\$)
23/2015	30/07/2015	09/03/2016	04	103.997,69
24/2016	03/08/2016	10/08/2016	05	130.164,24
28/2016	13/09/2016	11/10/2016	06	75.519,74
03/2017	13/02/2017	21/02/2017	07	60.986,76
Total				370.668,43

Fonte: Processos de pagamento.

Não foram identificadas despesas indevidas, os valores debitados da conta corrente analisada estão embasados em documentos de despesas e os valores foram financeiramente aplicados enquanto não utilizados.

2.2.2. Inversão indevida de fases na Tomada de preços nº 03/2014.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) realizou na Tomada de Preços nº 03/2014 a inversão das fases de habilitação e julgamento, tendo em vista que a sessão de recebimento e abertura das propostas antecedeu à de habilitação, na qual se verifica a qualificação técnica e econômico-financeira, bem como a regularidade jurídica e fiscal de todos os licitantes. O procedimento adotado pela CPL foi em obediência à Lei Municipal nº 1.331, de 27 de março de 2009, aplicada no âmbito da administração pública do município de Itabaiana/SE. Tal

prática, entretanto, é considerada indevida à luz do disposto no art. 43 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo o Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário. Em resumo, percebe-se do citado julgado que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n. 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma “*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “procedimentos operacionais”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente admitiu ou foi omisso, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119. Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequencia dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejem procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite) definir, em cada certame, quais serão aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’”.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “caput” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

“Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe. Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos.”

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “*a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração*”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.”.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresenta argumentos, bem como cita doutrinadores, favoráveis à inversão de fases em licitação, entretanto a ocorrência relatada pela CGU utilizou como referencial o entendimento do Tribunal de Contas da União.

2.2.3. Ausência de comprovação da formalização da mão de obra utilizada.

Fato

Diante da informação de ausência de vínculo empregatício por parte dos operários que se encontravam trabalhando no dia da vistoria às obras de construção do CAPS AD III na Rua São Domingos em Itabaiana/SE, em 28 de março de 2017, a equipe da CGU solicitou à Prefeitura de Itabaiana/SE cópia das GFIP'S com os recolhimentos na matrícula CEI da obra.

Por meio do Ofício SEOSP/nº125/2017, a Prefeitura de Itabaiana/SE apresentou documentação digitalizada que atenderia ao solicitado pela CGU. Analisando a referida documentação foi possível identificar apenas cinco empregados, somente na competência 11/2014, nas demais competências (09/2014, 10/2014, 06/2015, 08/2016 e 11/2016) não é possível identificar o número de empregados.

Entretanto, todas as GFIPS apresentadas não se referem ao Cadastro Específico do INSS da obra de construção do CAPS AD III na Rua São Domingos em Itabaiana/SE, CEI nº 51.227.21832/75. Foram feitas no CNPJ da empresa contratada, CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda. (nº 11.321.343/0001-74), não permitindo identificar a qual obra da empresa os empregados estariam vinculados, ou se pertencem ao escritório central da mesma, já que dos cinco, apenas dois referem-se a ocupações ligadas à produção em construção civil (um pedreiro – CBO nº 715210 e um servente CBO nº 717020). Os demais são: vigia - CBO nº 517420, auxiliar de escritório - CBO nº 411005 e motorista – CBO nº 782510.

Ressalta-se que nos custos das obras contratadas com recursos públicos federais estão incluídos todos os custos trabalhistas, tributários e previdenciários incidentes sobre a mão-de-obra devidamente formalizada. A eventual informalização da mão-de-obra, além de burla à legislação trabalhista vigente, representaria um enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada, pois em seus custos estão embutidas todas as verbas trabalhistas, como férias e décimo terceiro salários, encargos previdenciários e fundo de garantia por tempo de serviço.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“No tocante a inscrição dos funcionários no registro do CEI tem-se que não era prática dos fiscais da obra que, ao inspecionar e medir os serviços executados de acordo com os projetos e especificações, também verificasse a compatibilidade entre o número efetivo de funcionários registrado no CEI com a equipe constante no local do calçamento.

Ocorre que, os fiscais da obra sempre primaram pela efetiva prestação do serviço, sem se atentar para a obrigatoriedade de registro do mesmo quantitativo de funcionários existentes no local da obra, com os lançados no CEI.

Certo é que, o padrão apontado por meio deste Relatório Preliminar da CGU será o adotado para os próximos contratos.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou o achado de fiscalização da CGU e informou que adotará, para os próximos contratos, a verificação da compatibilidade entre o número efetivo de funcionários registrados no CEI com a equipe constante no local do calçamento.

No entanto, a Prefeitura não apresentou comprovante de notificação à empresa contratada para regularizar o registro dos empregados na Relação dos Trabalhadores do Arquivo SEFIP, nas respectivas competências, com vistas a incluir, nesta Relação, todos os trabalhadores atuantes

na obra de execução do objeto do Contrato nº 122/2014, inscrita no Cadastro Específico do INSS – CEI sob o nº 51.227.21832/75.

Ademais, a Prefeitura não apresentou a relação dos trabalhadores atuantes na obra, contendo: nome, CPF, função exercida e período de trabalho na obra, nem cópia das GFIP's de todas as competências referentes a cada mês de realização dos serviços, o que impossibilitou identificar os trabalhadores que ainda não tiveram seus registros efetivados e respectivas informações à Previdência Social e ao Ministério do Trabalho e Emprego.

2.2.4. Operários não estavam utilizando equipamentos de proteção individual - EPI quando da vistoria às obras.

Fato

Por meio de vistoria às obras de construção do CAPS AD III na Rua São Domingos em Itabaiana/SE, no dia 28 de março de 2017, a equipe da CGU constatou que os operários não estavam utilizando os devidos equipamentos de proteção individual – EPI's, nem uniformes.

O uso de equipamentos de proteção individual (botas, luvas, capacetes etc) pelos operários da construção civil é uma exigência da legislação em vigor, e seu custo está embutido nos valores dos serviços contratados, geralmente no item encargos complementares. Da mesma maneira, os custos com uniformes também estão previstos no orçamento da obra. Dessa forma, o não fornecimento desses equipamentos para seus empregados, além de caracterizar um descumprimento da legislação, representa um enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada, pois os seus custos estão embutidos nos preços dos serviços pagos pela Administração.



Foto: Operários trabalhando na obra de construção do CAPS AD III, na Rua São Domingos em Itabaiana/SE, sem o uso de EPI, no dia da vistoria às obras, 28 de março de 2017.

Foto: Operários trabalhando na obra de construção do CAPS AD III, na Rua São Domingos em Itabaiana/SE, sem o uso de EPI, no dia da vistoria às obras, 28 de março de 2017.



Foto: Operários trabalhando na obra de construção do CAPS AD III, na Rua São Domingos em Itabaiana/SE, sem o uso de EPI, no dia da vistoria às obras, 28 de março de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Logo após a inspeção física realizada pela CGU no dia 28 de março de 2017, a empresa CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda (CNPJ nº 11.321.343/0001-74) notificada e advertida da necessidade de fornecer aos seus funcionários – e exigir deles o uso – (d)os Equipamentos de Proteção Individual – EPI’s – e do fardamento, sob pena de restar caracterizado seu enriquecimento ilícito, haja vista que os seus custos estão embutidos nos preços dos serviços pagos pela Administração.

Ocorre que, hoje, e logo após a enunciada notificação, a sua empresa atendeu aos termos da notificação e hoje todos os seus funcionários estão em uso dos EPI’s e do fardamento.”

Análise do Controle Interno

Na manifestação da Prefeitura de Itabaiana/SE fica subentendido que a mesma notificou a empresa contratada sobre a necessidade do uso de EPI’s e fardamento em data posterior à inspeção física realizada pela CGU, que ocorreu em 28 de março de 2017.

Entretanto, o documento encaminhado em anexo às suas manifestações, referente à resposta da empresa contratada à citada notificação da Prefeitura, está datado de 13 de março de 2017, ou seja, anterior à inspeção da CGU.

Ademais, apesar de informar que todos os funcionários já estão usando EPI’s e fardamento, não foi encaminhada nenhuma evidência material desse fato (registro fotográfico, notas fiscais dos equipamentos e fardamentos, termos de recebimento dos operários, etc.).

2.2.5. Construção de muro de contenção em desacordo com projeto.

Fato

Da análise do documento denominado “Relatório Fotográfico do Muro de Contenção”, elaborado em papel timbrado da empresa contratada, CLMAT Empreendimentos e Construções Ltda., assinado pelo engenheiro responsável técnico da empresa e por engenheiro da Prefeitura de Itabaiana, identificou-se uma fotografia do muro de contenção, cuja imagem não evidencia a existência da estrutura de concreto armado, objeto do 7º Termo Aditivo ao Contrato nº 122/2014.

O muro de contenção foi projetado para ser construído em alvenaria de pedra, sobre uma estrutura de sapatas, pilares e vigas de concreto armado, entretanto na imagem, não há evidência dessa estrutura, o que era de se esperar pela etapa construtiva em que a obra se apresenta na fotografia.

De acordo com o Boletim de Medição do Aditivo foram atestados 19,83 m³ de concreto armado para a construção do muro de contenção, correspondendo ao valor de R\$ 27.235,32.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Segue registro fotográfico da etapa mencionada, demonstrando que no processo construtivo fez-se o uso do concreto armado na implantação do muro de contenção.

Relatório Fotográfico

	
INÍCIO DA ALVENARIA EM PEDRA DO MURO DE CONTENÇÃO	CONCRETAGEM DA SAPATA DO MURO DE CONTENÇÃO

	
MARCAÇÃO DAS SAPATAS, VIGAS E PILARES	VISTA DO MURO DE CONTENÇÃO À DIREITA

	
VISTA DA VIGA E MURO DE CONTENÇÃO À ESQUERDA	VISTA DA VIGA E MURO CONCRETADO

Análise do Controle Interno

Analizando-se o registro fotográfico encaminhado pela Prefeitura de Itabaiana/SE, verifica-se que nas fotos não há evidência de execução das cintas de travamento horizontal previstas no “Projeto Muro de Arrimo – CAPS AD III”, de abril de 2014.

Quanto às sapatas e pilares, na foto de legenda “CONCRETAGEM DA SAPATA DO MURO DE CONTENÇÃO” verifica-se que as maiores dimensões dos mesmos são longitudinais ao muro de contenção, diferente do que prevê o projeto da obra: maiores dimensões das sapatas e pilares no sentido perpendicular ao muro de contenção, criando um escalonamento sob o aterro. Ademais, na mesma foto percebe-se que a armadura de arranque do pilar não condiz com o projeto da obra, pois o pilar de número 6 (P6), que inicia no nível 3, deveria ter como armadura principal 10 barras de aço de diâmetro 12,5mm, quando na foto percebe-se que só possui 6 barras.

Dessa forma, em que pese as fotos apresentadas registrarem a execução de alguns elementos de concreto armado no muro de contenção, ficou evidenciado que a estrutura de concreto armado do muro de contenção não foi executada de acordo com seu projeto.

O cotejamento das fotos apresentadas com o projeto do muro de contenção indica que os quantitativos de aço e concreto dos serviços executados são inferiores ao previsto no projeto

da obra, e consequentemente em seu orçamento. Evidencia-se, ainda, que a linha do terreno natural representada no projeto não condiz com a realidade da fotografia apresentada “MARCAÇÃO DAS SAPATAS, VIGAS E PILARES”, indicando uma superestimativa, em projeto, quanto ao relevo do terreno.

2.2.6. Inviabilidade de conferência de memória de cálculo de aditivo da fundação para o item de alvenaria de pedra da fundação da edificação.

Fato

Da análise da memória de cálculo da fundação da obra de construção do CAPS AD III, constante do processo administrativo do 7º Termo Aditivo ao Contrato nº 122/2014, assinada por engenheiros da Prefeitura de Itabaiana, identificou-se que a mesma não tem correspondência com a planta de forma da fundação, parte do projeto estrutural da obra.

A falta de referência das paredes relacionadas na memória de cálculo com as vigas das fundações, representadas na planta de forma das fundações, inviabilizou a conferência e confirmação do quantitativo da referida memória.

Da mesma forma, as áreas de aterro não estão referenciadas às estruturas da obra, sequer existe um croqui identificando a localização dessas áreas, inviabilizando a conferência e confirmação do quantitativo da referida memória.

Ressalta-se que, com base nessa memória, por meio do 7º Termo Aditivo ao Contrato nº 122/2014 o quantitativo do serviço de alvenaria de pedra da fundação foi acrescido em 294,07 m³, o que corresponde ao valor de R\$ 67.921,35. Já o serviço de aterro de áreas aumentou 2.462,52 m³, o equivalente a R\$30.609,12. Os valores tem como data base maio de 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Para melhor entendimento e possibilidade de conferência referente ao aditivo questionado, encaminho em anexo arquivo digital dos projetos estruturais, cópia do memorial de cálculo e do registro fotográfico.

Pode-se constatar in loco, que a construção da obra ocorre em um terreno com desnível acentuado tendo como referência o alinhamento da rua. Sendo que no orçamento licitatório não contemplou em seu quantitativo o que a obra necessitava, assim fez se necessário o aditivo para dar sequência ao andamento da obra e posterior conclusão da obra.

Análise do Controle Interno

A documentação encaminhada pela Prefeitura de Itabaiana/SE não é suficiente para esclarecer a localização das 106 paredes de alvenaria de pedra da fundação da edificação, relacionadas na memória de cálculo, que totalizaram um volume de 365,75m³. Essa documentação refere-

se apenas aos projetos estruturais, dos elementos de concreto armado, não constando nenhuma informação sobre as paredes de alvenaria de pedra objeto do apontamento da CGU.

Dessa forma, permanece a impossibilidade de identificar a localização das 106 paredes de alvenaria de pedra relacionadas na memória de cálculo da fundação da edificação, bem como referenciá-las em relação à estrutura de concreto armado do prédio. Esse fato inviabilizando a conferência e confirmação do quantitativo de alvenaria de pedra da memória de cálculo do aditivo ao contrato da obra.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, no que se refere às seguintes constatações, e exige providências de regularização por parte do gestor federal:

- 2.2.3. Ausência de comprovação da formalização da mão de obra utilizada.
- 2.2.4. Operários não estavam utilizando equipamentos de proteção individual - EPI quando da vistoria às obras.
- 2.2.5. Construção de muro de contenção em desacordo com projeto.
- 2.2.6. Inviabilidade de conferência de memória de cálculo de aditivo da fundação para o item de alvenaria de pedra da fundação da edificação.

Ordem de Serviço: 201700549

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ITABAIANA SERGIPE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 853.454,25

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 de março a 04 de abril de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa/Ação Governamental de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Incentivo Financeiro aos estados, Distrito Federal e Municípios para a Vigilância em Saúde geridos pelo Município de Itabaiana/SE.

A ação fiscalizada (20AL) tem como objetivo promover ações de notificação, investigação, vigilância ambiental, controle de doenças, imunizações, sistemas de informação, supervisão, educação em saúde, comunicação e mobilização social na área de vigilância em saúde, por intermédio de repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde municipais, estaduais e do Distrito Federal.

O presente trabalho teve como escopo as ações realizadas e aos recursos transferidos no período de 01 de janeiro de 2016 até março de 2017.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município de Itabaiana/SE, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2016 a 28 de fevereiro de 2017, pelo Fundo Nacional de Saúde.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por 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. Cumprimento de jornada de trabalho pelos Agentes de Combate a Endemias inferior à contratada, inclusive dos efetivos.

Fato

O Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/SE, por meio da Secretaria Municipal de Saúde – SMS, apresentou relação dos Agentes de Combate as Endemias, com cinco contratados para atuarem com carga horária de quarenta horas semanais, conforme a CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO E DA CARGA HORÁRIA e os contratos de nºs 172/2016, 103/2016, 147/2016, 148/2016 e 194/2016, no exercício de 2016 e nºs 042/2017, 107/2017, 157/2017 e 166/2017, para o exercício de 2017. Constatou-se, por meio das folhas de frequência dos profissionais contratados, inclusive, dos vinte e três ACE efetivos, que eles cumprem jornada de trabalho de apenas trinta horas semanais, portanto, inferior à contratada.

Desta forma, observa-se o descumprimento dos respectivos contratos especificamente na sua execução e a impropriedade dos pagamentos efetuados de forma integral equivalente ao piso salarial de quarenta horas semanais, além da incompatibilidade com o artigo 5º da Portaria nº 1.025 - MS, de 21 de julho de 2015, nas informações registradas no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – SCNES.

“CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO E DA CARGA HORÁRIA:

O (A) CONTRATADO (A) executará pessoalmente o Cargo de AGENTE DE COMBATE AS ENDEMIAS, com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, distribuídas de acordo com as necessidades da CONTRATANTE, observando sempre a supremacia do interesse público.”

“Art. 5º - Para recebimento da Assistência Financeira Complementar (AFC), os gestores locais do SUS deverão:

I - Comprovar, por meio do cadastro no SCNES, o vínculo direto dos ACE com o respectivo ente federativo e a realização da jornada de trabalho semanal de 40 (quarenta) horas; ”

Ressalta-se que, após análise da documentação disponibilizada, constatou-se a omissão de informação dos contratos de dois agentes (CPF nº ***.349.295-** e nº ***.244.255-**), constantes na folha de pagamento do mês de fevereiro de 2017. Tais servidores elevam para sete o número de agentes de combate a endemias contratados e não cadastrados no SCNES.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Os agentes de endemias, de acordo com os preceitos legais, devem atuar na vigilância, prevenção e controle de doenças e promoção da saúde, obedecendo às regras estabelecidas pelo SUS.

Em que pese a alegação de descumprimento da carga horária de 40 (quarenta) horas pelos fiscais da CGU, certo é que os Agentes de Endemias são servidores públicos municipais e, por assim ser, se submetem às regras trazidas pelo Estatuto dos Servidores Públicos – LC nº 11/2009.

De acordo com o art. 119 desta norma, via de regra, “*A jornada normal de trabalho dos servidores municipais será fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de 40 (quarenta) horas e observados os limites mínimos e máximos de 06 (seis) horas e 08 (oito) horas diárias, respectivamente*”.

E continua no §2º deste mesmo artigo, preconizando que “*poderá ser de até 06 (seis) horas diárias consecutivas a jornada de trabalho realizada por turnos ininterruptos de revezamento*”, normativa está para convencionar com os Agentes de Endemias a carga horária de 06 (seis) horas diárias, em turnos ininterruptos de revezamento, o que vinha sendo, de fato, observada, com o cumprimento normal de suas atribuições (o quantitativo de casas visitadas não diminuiu, bem como foram realizadas diversas campanhas nesse período).

Todavia, agora ciente da necessidade em cumprir a carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, nos moldes do *caput* do art. 119 acima já apresentado, esta Secretaria Municipal informa que já houve alteração e vem sendo fielmente cumprida.

Seção I DA DURAÇÃO

Art. 119 A jornada normal de trabalho dos servidores municipais será fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de 40 (quarenta) horas e observados os limites mínimos e máximos de 06 (seis) horas e 08 (oito) horas diárias, respectivamente.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não se aplica:

I – à jornada de trabalho diferenciada estabelecida em lei federal regulamentadora da profissão que o servidor exerce;

II – à Jornada de trabalho fixada em regime de escalonamento de trabalho, quando necessária para assegurar o funcionamento dos serviços públicos ininterruptos, respeitado o limite semanal;

III – ao servidor em exercício de cargo em comissão, submetido a regime integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração;

IV – aos profissionais do magistério, no exercício de docência.

§ 2º Poderá ser até 06 (seis) horas diárias consecutivas a jornada de trabalho realizada por turnos ininterruptos de revezamento.”.

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, informa que a Secretaria Municipal de Saúde já procedeu alteração da carga horária dos Agentes de Combate a Endemias e que esta vem sendo fielmente cumprida. No entanto, não apresentou nenhuma documentação comprobatória das respectivas alterações, tais como: Ato administrativo divulgando aos agentes contratados a necessidade de cumprimento da jornada de 40 horas semanais e folhas de frequência.

No tocante à ressalva apresenta no fato decorrente da omissão de informação dos contratos de dois agentes (CPF nº ***.349.295-** e nº ***.244.255-**), constantes na folha de pagamento do mês de fevereiro de 2017, inclusive ausentes no SCNES, destaca-se que o gestor não apresentou as respectivas justificativas e/ou documentação.

2.2.2. Atendimento parcial no tocante à Programação das Ações de Vigilância em Saúde.

Fato

Verificou-se a existência de divergência entre a lista de funcionários do Núcleo de Vigilância em Saúde disponibilizada pela municipalidade (com um total de 22 Agentes de Combate as Endemias – ACE) e a consulta realizada em 20 de fevereiro de 2017 ao Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – SCNES acerca dos profissionais registrados sob o código de Classificação Brasileira de Ocupação (CBO) 515140 – Agente de Combate às Endemias - ACE, que retornou o quantitativo de 27 ACE com vínculo empregatício para desenvolverem as atividades de que regulamenta o Decreto nº 8.474, de 22 junho de 2015. Além desses, há mais dois agentes contratados que não estão cadastrados no SCNES.

Ressalta-se também que a Secretaria Municipal de Saúde não disponibilizou o Plano Estratégico de Atuação de Combate às Doenças para os exercícios de 2016 e 2017, nem apresentou o Plano de contingenciamento da dengue e demais doenças causadas pelo mosquito *Aedes Aegyptis*, além da falta de registro de homologação dos respectivos Termos de Compromisso de Gestão do Pacto pela Saúde, conforme disciplinado pelos artigos 3º e 25 da Portaria /GM/MS nº 3.252 de 22 de dezembro de 2009.

Verifica-se que o município de Itabaiana/SE possui um quantitativo de 94.393 habitantes, segundo dados do IBGE 2016, divergente dos dados informados no Sistema Único de Saúde/SISLOC – Sistema de Referencial Geográfico, emitido em 20 de fevereiro de 2017, no qual consta uma população de 126.216 habitantes.

A tabela a seguir demonstra a comparação entre os parâmetros de ACE por habitantes definidos na Portaria nº 535/GM/MS de 30 de março de 2016 e o número de ACE do município de Itabaiana:

Tabela: Comparação entre parâmetros da Portaria n.º 535 e ACE por habitante em Itabaiana

Fonte	População	Nº de ACE	ACE por habitante	Parâmetros de ACE por habitantes – Portaria n.º 535
IBGE 2016	94.393	29	3.255	5.000

SISLOC	126.216	29	4.352	5.000
--------	---------	----	-------	-------

Fonte: Dados do IBGE, SISLOC e quantitativo de ACE informado pela prefeitura.

Considerando-se que os agentes de combate a endemias estão realizando atendimentos somente na sede do município e que o número de ACE por habitantes em Itabaiana é inferior ao parâmetro máximo da Portaria (seja considerando a população informada do IBGE, seja aquela constante no SISLOC), verifica-se que o desenvolvimento das ações de vigilância epidemiológica tem ocorrido de forma parcial, já que com o quantitativo de ACE disponível é possível realizar atendimento a toda a população do município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Levando-se em consideração a divergência apresentada entre o número de Agente de Combate a Endemias e o cadastro do SCNES, o Fundo Municipal de Saúde já providenciou a atualização imediata do referido cadastro, conforme relatório.

A Secretaria Municipal de Saúde, por meio da Coordenação da Vigilância em Saúde, vem atualizando seu plano estratégico de atuação de combate às doenças, do plano de contingenciamento da dengue e outras doenças causadas pelo *Aedes Aegyptis* e o registro de homologação dos termos de compromissos de gestão pelo pacto pela saúde, o que deverá ser apresentado o quanto antes.

Painel de indicadores de Saúde – Relatório Anual de Gestão 2016

Painel de Indicadores de Saúde - Relatório Anual de Gestão 2016			
POPULAÇÃO	93.572	REGIONAL	ITABAIANA
Indicadores		Nº absoluto	Taxa/Proporção/Razão
19º Proporção de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Básica	164		14,79
29º Cob de acomp das condic. de Saúde do Programa Bolsa Família (PBF)	89,64		
39º Proporção de Exodontia em relação aos procedimentos individuais	381.437	97,20	
49º Acesso hospitalar dos óbitos por acidente/Taxa	26	59,09	
59º Proporção óbitos >20 anos nas int p/ infarto agudo do miocárdio (IAM)	3	15,79	
69º Razão de Cetopatológico do colo de útero	2.327	0,32	
79º Razão de Mamografia	1.256	0,41	
89º Proporção de Parto Normal	701	41,82	
99º Cobertura de CAPS		1,60	
10º Óbito Infantil/Taxa de mortalidade infantil	19	15,04	
11º Óbitos Maternos inv/Proporção de óbitos maternos investigados	0	0,00	
12º Óbitos MIF Inv/Proporção de óbitos (MIF) investigados	27	79,41	
13º Número de casos novos de sífilis congênita em menores de 1 ano	7		
14º Óbitos Prematuros/Taxa de mortalidade prematura 30 a 69 anos	101	282,26	
15º Proporção de Vacinas do Calendário Básico de Vacina da Criança Até 1 Ano	81,37		
16º Proporção de Cura de Caso Novos Tubercolose Pulmonar Bacilifera	66,67		
17º Proporção de Exame Anti-HIV Realizados em Casos Novos de Tubercolose	75,00		
18º Óbitos por Causas Básicas Definidas/Proporção de registro de óbitos	580	88,69	
19º Número de Casos de coxinha e agravos Relacionados ao Trabalho No Trabalho	8		
20º Número de Casos Novos de Aids em < de 5 Anos	0		
21º Proporção de Cura Casos Novos de Hanseníase diagnosticados na comunidade	100,00		
22º Proporção de Contatos Examinados de Casos Novos de Hanseníase	90,60		
24º Número Absoluto de Óbitos por Dengue	0		
25º Nº Imóveis Visitados com 4 Ciclos de Vistas Cominic Controle Dengue	66.141	35,40	
26º Proporção de Análise Realizadas Água Consumo Humano	33,84		
27º Número de Grupos de Ações de VISA Consideradas Necessárias	67,00		
28º Proporção de Ações de Educação Permanente Implementadas e/ou	0,00		
29º Número de Planos de Saúde Enviado ao Conselho de Saúde	1		
30º Proporção de Entes Pelo Menos uma Alimentação no Banco de Preço	N/A		

FONTE: SIH/SUS (Banco de 01/02/17)/SIASUS (Banco de 06/02/17), SIS/PNC/CD 08/02/2017.
SIM/SINASC (Banco de 09/02/17 respectivamente)/SINAN até Dezembro de 2016 (Banco 20/02/17).

Pactuação de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores – 2016



 Data: 17/01/2017 Hora: 12:08

Pactuação de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores - 2016

Estado:	SERGIPE	Status:	Pactuação Homologada	Ano de Referência:	2016
Região de Saúde:	Itabaiana	Objetivo Nacional: Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde de qualidade, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica, e, especializada, ambulatorial e hospitalar, e garantindo o acesso à medicinação no âmbito do SUS.			
Município:	ITABAIANA	Objetivo Nacional: Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e especializada, ambulatorial e hospitalar.			
Nº	Tipo	Indicador	Meta 2016	Unidade	
1	U	COBERTURA DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDIÇONALIDADES DE SAÚDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	86	%	
2	E	PROPORÇÃO DE EXODONTIA EM RELAÇÃO AOS PROCEDIMENTOS	7,5	%	
Diretriz: Ampliar as redes de atenção e promover o cuidado integral às pessoas nos vários ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero e das populações em situação de vulnerabilidade social, na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção nas regiões de saúde. Objetivo Nacional: Aprimorar e implantar as Redes de Atenção à Saúde nas regiões de saúde, com ênfase na articulação da Rede de Urgência e Emergência, Rede Geográfica, Rede de Atenção Psicosocial, Rede de Cuidados à Pessoas com Deficiência, e da Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas.					
Nº	Tipo	Indicador	Meta 2016	Unidade	
3	E	PROPORÇÃO DE ACESSO HOSPITALAR DOS ÓBITOS POR ACIDENTE	N/A	%	
4	E	PROPORÇÃO DE ÓBITOS NAS INTERNACÕES POR INFARTO AGUDO DO MIOCÁRDIO (IAM)	N/A	%	
5	U	RAZÃO DE EXAMES OTOPATOLÓGICOS DO COLO DO ÚTERO EM MULHERES DE 25 A 64 ANOS E A POPULAÇÃO DA MESMA FAIXA ETÁRIA	0,46	RAZÃO	
6	U	RAZÃO DE EXAMES DE MAMOGRAFIA DE RASTREAMENTO REALIZADOS EM MULHERES DE 50 A 69 ANOS E POPULAÇÃO DA MESMA FAIXA ETÁRIA	0,3	RAZÃO	
7	U	PROPORÇÃO DE PARTO NORMAL NO SUS E NA SAÚDE SUPLEMENTAR	55	%	
8	E	COBERTURA DE CENTROS DE ATENÇÃO PSICOSOCIAL (CAPS)	1,5	/100.000	
Objetivo Nacional: Promover o cuidado integral às pessoas nos ciclos de vida (criança, adolescente, jovem, adulto e idoso), considerando as questões de gênero, orientação sexual, raça/etnia, situações de vulnerabilidade, as especificidades e a diversidade na atenção básica, nas redes temáticas e nas redes de atenção à saúde.					

Nº	Tipo	Indicador	Meta 2016	Unidade
9	U	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	17	N. ABSOLUTO
10	U	PROPORÇÃO DE ÓBITOS MATERNOS INVESTIGADOS	100	%
11	U	PROPORÇÃO DE ÓBITOS DE MULHERES EM IDADE FÉRTIL (IMF) INVESTIGADOS	80	%
Diretriz: Reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população por meio das ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável.				
Objetivo Nacional: Reduzir e prevenir riscos e agravos à saúde da população, considerando os determinantes sociais, por meio das ações de vigilância, promoção e proteção, com foco na prevenção de doenças crônicas não transmissíveis, acidentes e violências, no controle das doenças transmissíveis e na promoção do envelhecimento saudável.				
Nº	Tipo	Indicador	Meta 2016	Unidade
12	U	NÚMERO DE CASOS NOVOS DE SÍFILIS CONGÊNITA EM MENORES DE UM ANO DE IDADE	12	N. ABSOLUTO
13	U	TAXA DE MORTALIDADE PRIMATURA (de 30 a 69 anos) PELO CONJUNTO DAS 4 PRINCIPAIS DQNT (DOENÇAS DO APARELHO CIRCULATORIO, CÂNCER, DIABETES E DOENÇAS RESPIRATÓRIAS CRÔNICAS)	62	N. ABSOLUTO
14	U	PROPORÇÃO DE VACINAÇÃO DO CALENDÁRIO BÁSICO DE VACINAÇÃO DA CRIANÇA COM COBERTURAS VACINAIAS ALCANÇADAS	75	%
15	U	PROPORÇÃO DE CURA DE CASOS NOVOS DE TUBERCULOSE PULMONAR COM CONFIRMAÇÃO LABORATORIAL	90	%
16	U	PROPORÇÃO DE EXAME ANTI-HIV REALIZADOS ENTRE OS CASOS NOVOS DE TUBERCULOSE	100	%
17	U	PROPORÇÃO DE REGISTRO DE ÓBITOS COM CAUSA BÁSICA DEFINIDA	95	%
18	U	PROPORÇÃO DE MUNICÍPIOS COM CASOS DE DOENÇAS OU AGRAVIOS RELACIONADOS AO TRABALHO NOTIFICADOS	9	N. ABSOLUTO
19	U	NÚMERO DE CASOS NOVOS DE AIDS EM MENORES DE 5 ANOS	0	N. ABSOLUTO
20	E	PROPORÇÃO DE CURA DOS CASOS NOVOS DE HANSENASE DIAGNOSTICADOS NOS ANOS DAS COORTES	98	%
21	E	PROPORÇÃO DE CONTATOS EXAMINADOS DE CASOS NOVOS DE HANSENASE	98	%
22	E	NÚMERO ABSOLUTO DE ÓBITOS POR DENGUE	0	N. ABSOLUTO
23	E	PROPORÇÃO DE IMÓVEIS VISITADOS PELO MENOS 4 CICLOS DE VISITAS DOMICILIARES PARA CONTROLE DA DENGUE	187056	N. ABSOLUTO
24	E	PROPORÇÃO DE ANALSES REALIZADAS EM AMOSTRAS DE ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO QUANTO AOS PARÂMETROS COFORMES TOTAIS, CLORO RESIDUAL LIVRE E TURBIDEZ	10	%
25	U	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE REALIZAM NO MÍNIMO SEIS GRUPOS DE AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, CONSIDERADAS NECESSÁRIAS A TODOS OS MUNICÍPIOS	100	%
Objetivo Nacional: Aprimorar o marco regulatório e as ações de vigilância sanitária, para assegurar a proteção à saúde e o desenvolvimento sustentável do setor.				
Nº	Tipo	Indicador	Meta 2016	Unidade
26	U	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE REALIZAM NO MÍNIMO SEIS GRUPOS DE AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, CONSIDERADAS NECESSÁRIAS A TODOS OS MUNICÍPIOS	100	%
Winstec: Fortalecer o papel do Estado na regulação do trabalho em saúde e direcionar, para as necessidades do SUS, a formação, a educação permanente, a qualificação, a valorização dos trabalhadores e trabalhadoras, combatendo a precarização e favorecendo a democratização das relações de trabalho. Tudo isso considerando as metas de superação das demandas do mundo do trabalho na área de saúde estabelecidas pela Delação de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde, iniciada em 2013.				

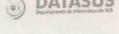
Objetivo Nacional: Promover, para as necessidades do SUS, a formação, a educação permanente, a qualificação, a valorização dos trabalhadores, a desprecarição e a democratização das relações de trabalho.			
Nº	Tipo	Indicador	Meta 2016 Unidade
27 E PROPORÇÃO DE AÇÕES DE EDUCAÇÃO PERMANENTE IMPLEMENTADAS (SÓU REALIZADA)			
Diretriz: Aprimorar a relação federativa no SUS, fortalecendo a gestão compartilhada nas regiões de saúde e com a revisão dos instrumentos de gestão, considerando as especificidades regionais e a concertação de responsabilidades dos municípios, estados e União, visando oferecer ao cidadão o cuidado integral.			
Objetivo Nacional: Aprimorar a relação interfederativa e a atuação do Ministério da Saúde como gestor federal do SUS.			
Nº	Tipo	Indicador	Meta 2016 Unidade
28 U PLANOS DE SAÚDE ENVIADOS AO CONSELHO DE SAÚDE		1 N Absoluto	
Diretriz: Garantir o financiamento estável e sustentável para o SUS, melhorando o padrão de gasto e qualificando o financiamento tripartite e os processos de transferência de recursos.			
Objetivo Nacional: Melhorar o padrão de gasto, qualificar o financiamento tripartite e os processos de transferência de recursos, na perspectiva do financiamento estável e sustentável do SUS.			
Nº	Tipo	Indicador	Meta 2016 Unidade
29 E PROPORÇÃO DE ENTES COM PELO MENOS UNA ALIMENTAÇÃO POR ANO NO BANCO DE PREÇO EM SAÚDE		N/A N Absoluto	

Indicadores de Saúde – Pacto Interfederativo 2017 – 1º Quadrimestre

Indicadores de Saúde - Pacto Interfederativo 2017 - 1º Quadrimestre			
POPULAÇÃO	93.573	REGIONAL	ITABAIANA
Indicadores		Nº absoluto	Taxa/Proporção/Razão
01 Óbito Prematuro 30 a 69 dcnt/taxa Óbito Prematuro 30 a 69 dcnt	24	59,42	
02 Óbitos em Mulheres em Idade Fértil 10 a 49 Inv/Proporção	0	37,50%	
Óbitos em Mulheres em Idade Fértil 10 a 49	0		
03 Óbitos Causas bas Definidas/Proporção	94	78,33%	
04 Proporção de Vacinas para Crianças < 2 anos	0,00		
05 Proporção de casos de Doenças Notificação Compulsória Imediata (DCMI)	0,00%		
06 Proporção de Cura de Casos Novos de Hanseníase nos anos da Coorte	91,30		
08 Nº de Casos Novos de Sífilis Congênita em < ano	1		
09 Nº de Casos de Aids < 5 anos	0		
10 Proporção de Análise Realizada de Amostras de água para Consumo Humano	76,55		
11 Exame Citopatológico do Colo do útero em Mulheres de 25 a 64 Anos/Razão	612	0,08	
12 Mamografia de Rastreamento em Mulheres de 50 a 69 Anos/Razão	334	0,10	
13 Parto Normal no SUS e Saúde Suplementar/Proporção	23	41,82	
14 Gravidez na Adolesc entre a Faixa Etária de 10 a 19 Anos/Proporção	60	18,58	
15 Óbitos Infantil/Taxa de Mortalidade Infantil	5	15,48	
16 Nº de Óbitos Maternos	1		
17 Cobertura Populacional Estimada pelas Equipes de Atenção Básica	71,43%		
18 Famílias para Acomp/Cobertura de Acomp das Condicionabilidade de Saúde PBF	5.185	0,57	
19 Cobertura Populacional Estima de Saúde Bucal na Atenção Básica	35,28%		
20 Percentual de Municípios que Realizaram no Mínimo Seis Grupos de Ações vigilânc	0,00		
21 Ações de Maticialismo Sistêmático Realizadas por CAPS com Equipes de AB	0		
22 Nº de Ciclos que Atingiram no Mínimo 80% Cob de Imóveis Visitados Controle deng	0		
23 Proporção de Preenchimento do Campo Ocupação nas Notificações de Agravos Tra	66,67%		

FONTE: SIASUS (Banco de 08/05/17), informação até março.
SIM/SINASC (Banco de 10/05/17 respectivamente)/ SINAN (Banco de 08/05/17).

Pactuação de Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores – 2017

 Data: 17/05/2017 Status: Pautação Homologada Hora: 13:58 Estado: SÉRGIO PESSOA Ano de Referência: 2017 Região de Saúde: Itabaiana Município: ITABAIANA
Pautação Interferativa 2017 a 2021

Nº	Tipo	Indicador	Meta 2017	Unidade
1	U	NÚMERO DE ÓBITOS PREMATURAIS (de 20 a 499 dias) PELO CONJUNTO DAS 4 PRINCIPAIS DONT (DOENÇAS DO APARELHO CIRCULATORIO, CÂNCER, DIABETES E DOENÇAS RESPIRATÓRIAS CRONICAS)	80	N Absoluto
2	E	PROPORÇÃO DE ÓBITOS DE MULHERES EM IDADE FÉTIL (MF) INVESTIGADOS	90	%
3	U	PROPORÇÃO DE REGISTRO DE ÓBITOS COM CAUSA BÁSICA DEFINIDA	95	%
4	U	PROPORÇÃO DE MULHERES SELECCIONADAS DO CEN PARA GRANDES > 2 ANOS - PREVALENTE (DP OSSE), PNEUMOCOÍCICA 15-VALENTE (P%)	75	%
5	U	PROPORÇÃO DE CASOS DE DOENÇA DE NOTIFICAÇÃO COMPLÍCARIA IMEDIATA (DCI) ENCERRADAS EM ATÉ 60 DIAS APÓS NOTIFICAÇÃO	85	%
6	U	PROPORÇÃO DE CURA DOS CASOS NOVOS DE HANSENASE DIAGNOSTICADOS NOS ANOS DAS COORTES	90	%
7	E	NÚMERO DE CASOS AUTÓCTONES DE MALARIA	N/A	N Absoluto
8	U	NÚMERO DE CASOS NOVOS DE SÍFILIS CONGÊNITA EM MENORES DE UM ANO DE IDADE	7	N Absoluto
9	U	NÚMERO DE CASOS NOVOS DE AIDS EM MENORES DE 1 ANOS	0	N Absoluto
10	U	PROPORÇÃO DE ANALISES REALIZADAS EM AMOSTRAS DE ÁGUA PARA CONSUMO HUMANO QUANTO AOS PARÂMETROS COLIFORMES TOTAIS, CLORO RESIDUAL LÍQUIDO E TURBIDEZ	50	%
11	U	MÍDIA DA TAXA DE EXAMES DE MAMOGRAFIA DE RASTREAMENTO REALIZADOS EM MULHERES DE 25 A 64 ANOS NA POPULAÇÃO RESIDENTE DE DETERMINADO LOCAL, E A POPULAÇÃO DA MESMA FAIXA ETÁRIA	0,46	RAZÃO
12	U	RÁZIA DE EXAMES DE MAMOGRAFIA DE RASTREAMENTO REALIZADOS EM MULHERES DE 50 A 69 ANOS NA POPULAÇÃO RESIDENTE DE DETERMINADO LOCAL, E A POPULAÇÃO DA MESMA FAIXA ETÁRIA	0,3	RAZÃO
13	U	PROPORÇÃO DE PARTO NORMAL NO SUS E NA SAÚDE SUPLEMENTAR	55	%
14	U	PROPORÇÃO DE GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA ENTRE AS FAIXAS ETÁRIAS 10 A 19 ANOS	20	%
15	U	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	17	N Absoluto
16	U	NÚMERO DE ÓBITOS MATERNOS EM DETERMINADO PÉRIODO E LOCAL DE RESIDÊNCIA	0	N Absoluto
17	U	COBERTURA POPULACIONAL ESTIMADA PELAS EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA	71,43	%
18	U	COBERTURA DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES DE SAÚDE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	85	%
19	U	COBERTURA POPULACIONAL ESTIMADA DE SAÚDE BUCAL NA ATENÇÃO BÁSICA	35,59	%
20	U	PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE REALIZAM NO MÍNIMO SEIS GRUPOS DE AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA, CONSIDERADAS NECESSÁRIAS A TODOS OS MUNICÍPIOS.	100	%
21	E	AÇÕES DE MATRICIAMENTO REALIZADAS POR CAPS COM EQUIPES DE ATENÇÃO BÁSICA	100	%
22	U	NÚMERO DE CICLOS QUE ATINGIRAM MÍNIMO DE 80% DE COBERTURA DE IMÓVEIS VISITADOS PARA CONTROLE VETORIAL DA DENGUE	4	N Absoluto
23	U	PROPORÇÃO DE PREENCHIMENTO DO CAMPO "OCCUPAÇÃO" NAS NOTIFICAÇÕES DE AGRAVOS RELACIONADOS AO TRABALHO	95	%

No tocante aos Agentes de Combate a Endemias que estavam em função gratificada, a situação já foi regularizada, tendo os mesmos (CPF nº ***.505.625-** ***.715.655-**) retornado às suas funções habituais, estando o segundo no gozo de férias.

Por fim, quanto ao suposto déficit de cobertura e de número de ciclos abrangidos pelos Agentes de Endemias, acredita-se será ampliado com a alteração de cumprimento da carga horária de 40 (quarenta) horas, consoante assinalado no item “1” desta ordem de serviço.

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, informa a atualização no cadastro do SCNES e regularização dos agentes em desvio de função. Informa também que a Coordenação da Vigilância em Saúde vem atualizando seu plano estratégico de atuação de combate às doenças, do plano de contingenciamento da dengue e outras doenças causadas pelo *Aedes Aegyptis* e o registro de homologação dos termos de compromissos de gestão pelo pacto pela saúde, o que deverá ser apresentado em breve.

Assim, observa-se um atendimento parcial do fato apontado, já que há ações ainda pendentes de implementação.

2.2.3. Inconsistências cadastrais no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - SCNES.

Fato

Comparando-se o cadastro dos Agentes de Combate às Endemias – ACE, registrados no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – SCNES, com a folha de pagamento do mês de fevereiro de 2017, pôde-se constatar as seguintes inconsistências:

- a) Ausência do registro no SCNES do ACE, cujo CPF nº ***.715.655-**. Contudo, consta na folha de pagamento do mês de fevereiro/2017 dos agentes de combate a endemias efetivos, com recebimento de Função Gratificada – GPQ, inclusive com Adicional de insalubridade, embora exista a informação de que ele atua no NASF;
- b) Ausência do registro no SCNES do ACE, cujo CPF nº ***.349.295-**. Contudo, consta na folha de pagamento do mês de fevereiro/2017 dos agentes de combate a endemias contratados. Ressalta-se que não foi apresentado o Termo de Contrato para o referido pagamento;
- c) Ausência do registro no SCNES do ACE, cujo CPF nº ***.244.225-**. Contudo, consta na folha de pagamento do mês de fevereiro/2017 dos agentes de combate a endemias contratados. Ressalta-se que não foi apresentado o Termo de Contrato para o referido pagamento;
- d) ACE de CPF nº ***.505.625-**, com recebimento de vantagem denominada OPTE 30% CCI, concomitante com o adicional de insalubridade, apesar de desenvolver suas atividades no setor administrativo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Consoante já afirmado no item “4”, as inconsistências cadastrais apontadas no relatório preliminar da CGU já foram sanadas – tendo sido retiradas as funções gratificadas – bem como atualizado o SCNES.”

Análise do Controle Interno

Na manifestação o gestor informa que as inconsistências foram sanadas com a retirada das funções gratificadas. Apesar disso, não foi apresentada documentação comprobatória.

2.2.4. Falta de registro de utilização dos veículos locados à disposição da vigilância epidemiológica.

Fato

O município, por meio da Secretaria Municipal de Saúde mantém contrato de locação de veículos nº 162/2013, com a Empresa Santana Andrade Locadora e Corretora de Veículos Ltda., localizada no endereço Avenida Manoel Francisco Teles, nº 455 – Itabaiana/SE, sob CNPJ nº 10.555.114/0001-51, no valor mensal de R\$ 34.250,00, sendo o valor anual estimado em R\$ 411.000,00, objetivando a locação de quinze veículos para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE, cujos recursos orçamentários oriundos dos diversos programas da área de saúde.

Foram apresentados dois veículos a disposição da Gestão de Ações da Vigilância Epidemiológica para desenvolvimento das atividades com transporte de pessoal e produtos de saúde entre outros, conforme dados a seguir: Veículo de placa OZB-8404, modelo I/Ford Transit 350L BUS fabricação/ano – 2012/2012 de propriedade particular (pessoa física sob CPF de nº ***.609.345-**) e o veículo de placa KOB-3906, modelo I/Mercedes Bens 313 CDI SPRINTERM, fabricação/ano – 2011/2011 de propriedade particular (pessoa física sob CPF de nº ***.490.005-**).

	
<i>Foto: Veículo de placa KOB-3906. Foto tirada em 03/04/2017.</i>	<i>Foto: Veículo de placa OZB-8404. Foto tirada em 03/04/2017.</i>

Na inspeção realizada, constatou-se que não são realizados os registros de utilização dos veículos, tais como: destinos dos deslocamentos, horários, usuários beneficiários, quilômetros rodados, dentre outros, o que impossibilitou qualquer análise da utilização dos veículos pela vigilância epidemiológica. Obteve-se relato do chefe de transporte, informando que é comum o compartilhamento dos veículos à disposição da Secretaria Municipal de Saúde entre os diversos programas/ações de saúde.

Dos recursos da vigilância epidemiológica foi despendido, no exercício de 2016, o valor total de R\$ 51.800,00, para pagamento do contrato de locação de apenas um veículo, tipo VAN, conforme consta em nota fiscal. Ressalta-se que não há nenhuma informação sobre o veículo foi utilizado (Nº de placa, quilometragem etc.), o que impossibilita a confirmação da prestação do serviço.

Desta forma, observa-se que não existem os registros necessários para comprovar a utilização dos veículos contratados em objeto inerente às atividades da vigilância epidemiológica no município de Itabaiana/SE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“ No ano de 2013 foi deflagrado procedimento licitatório (Pregão Presencial nº 031/2013) do qual decorreu a celebração do Contrato Administrativo nº 162/2013 com a empresa Santana Andrade Locadora e Corretora de Veículos Ltda.

Vale informar que, da licitação até a efetiva prestação do serviço/fornecimento do produto, 03 (três) são os valores que poderão ser destacados: 1º) valor estimado da contratação que vem

constando no Edital de licitação; 2º) valor da contratação que, diante da competitividade do procedimento licitatório (lances), geralmente é menor do que o primeiro; 3º) valor pago à empresa, referente a serviço efetivamente prestado ou produto entregue.

O que ocorreu, no presente caso, foi que a contratação se deu para o valor global mensal de R\$ 34.250,00 (trinta e quatro mil, duzentos e cinquenta reais), referente a 11 (onze) carros de passeio e 04 (quatro) vans, sendo que, atualmente, apenas estão locados para os serviços da Secretaria Municipal de Saúde, 02 (duas) vans e 01 (um) carro de passeio. Uma dessas vans é que é utilizada e paga com recursos da vigilância epidemiológica, enquanto que a justificativa para a ausência de identificação nos carros da Secretaria Municipal de Saúde será apresentada no item “4” da Ordem de Serviço nº 201700520.”

Análise do Controle Interno

Observa-se que o fato apontado trata dos seguintes problemas: possibilidade de uma sublocação, pois os veículos são de propriedade particular sem comprovação de vínculo com a empresa vencedora; falta dos registros de utilização dos veículos, tais como destinos dos deslocamentos, horários, usuários beneficiários, quilômetros rodados, dentre outros, para comprovar a execução do contrato no objeto da vigilância epidemiológica; pagamentos realizados com notas fiscais sem descrição detalhada do serviço executado ou documentação anexa comprobatória da execução conforme contratado.

No entanto, o gestor, em sua manifestação, não se manifesta sobre o fato, afirmando apenas que somente um veículo tipo VAN é que atende as ações de Vigilância Epidemiológica, contradizendo o chefe de transporte da Secretaria Municipal de Saúde, que indicou os dois veículos tipo VAN para o atendimento do programa.

2.2.5. Ausência de controle de utilização dos veículos à disposição da SMS.

Fato

Conforme informações obtidas junto ao setor de transporte, a Vigilância em Saúde se utiliza de quatro veículos para o desenvolvimento de suas atividades, além dos dois locados: Veículos próprios, DOBLO – Placa QKS-9403; DOBLO – Placa QWY5373; KOMBI – Placa IAJ-4749; KOMBI – Placa NVN-3270; e Veículos locados, Placa OZB-8404, modelo I/Ford Transit 350L BUS fabricação/ano – 2012/2012; e Placa KOB-3906, modelo I/Mercedes Bens 313 CDI SPRINTERM, fabricação/ano – 2011/2011

No entanto a Secretaria Municipal de Saúde possui um total de 29 veículos próprios em atividade e atualmente, mais onze veículos locados que são todos utilizados de forma compartilhada pelos diversos programas e ações de saúde. Contudo, a municipalidade informa que não dispõe de controles específicos de utilização, fato que prejudica a execução orçamentaria/financeira, uma vez que os gastos de manutenção dos veículos não são devidamente classificados com relação aos programas/ações de saúde.

Ademais destaca-se que alguns veículos não possuem identificação do município, programas/ações ou até mesmo da secretaria de saúde, sendo utilizados completamente descaracterizados, conforme registro fotográfico abaixo:

	
<i>Foto: QKN2329 Ford Fiesta 2014/2014. Registro realizado em 30/03/2017.</i>	<i>Foto: OEM4743 VW/GOL 1.0 GIV 2013/2013. Registro realizado em 30/03/2017.</i>
	
<i>Foto: QKS9393 Fiat/Palio FIRE 2014/2015. Registro realizado em 30/03/2017.</i>	<i>Foto: NVH9940 Fiat/Uno MILLE 2001/2011. Registro realizado em 30/03/2017.</i>
	
<i>Foto: OEM4713 I/VW AMAROK CD 4x4 SE 2013/2013. Registro realizado em 30/03/2017.</i>	<i>Foto: NVN3270 VW/KOMBI 2010/2011. Registro realizado em 30/03/2017.</i>
	
<i>Foto: IAM1665 Fiat Uno MILLE 2009/2010. Registro realizado em 30/03/2017.</i>	<i>Foto: QKO4285 Fiat/Palio FIRE 2014/2015. Registro realizado em 30/03/2017.</i>

Outro fato que também chamou atenção da equipe da CGU foi a utilização do pátio da Secretaria Municipal de Saúde com veículos sucateados próprios e de terceiros, conforme relação a seguir:

Veículo de placa HZP-3415 VW/GOL SPECIAL 1999/1999, sob propriedade da L.A.S. Locações Ltda. – ME, CNPJ nº 00.308.922/0002-41, CPF do Responsável nº ***.340.605-**, com restrição judicial;

Veículo de placa KGV-6023 GM/CELTA 4P LIFE 2008/2009, sob propriedade partícula pessoa física de CPF nº ***.585.805-**, residente a Rua Percilio Andrade, nº 1867 Itabaiana/SE, com alienação fiduciária;

Veículo de placa NVG-3991 de propriedade da S.T. Locação de Veículo EIRELE, CNPJ nº 02.479.172/0001-15, situada na Rua Florianópolis, nº 467, Bairro Siqueira Campos, Aracaju/SE;

	
<p><i>Foto: Veículos sucateados no pátio da Secretaria Municipal de Saúde. IAM0243 –HZT1683 – HZU0199 – HZS4084. Registro realizado em 30/03/2017.</i></p>	<p><i>Foto: Veículos sucateados no pátio da Secretaria Municipal de Saúde. HZP3415. Registro realizado em 30/03/2017.</i></p>

	
<p><i>Foto: Veículos sucateados no pátio da Secretaria Municipal de Saúde. KGV6023 – NVG3991 – HZT6821. Registro realizado em 30/03/2017.</i></p>	<p><i>Foto: Veículos sucateados no pátio da Secretaria Municipal de Saúde. IAM4503. Registro realizado em 30/03/2017.</i></p>

	
---	--

Foto: Veículos no pátio da Secretaria Municipal de Saúde. HZS4084 Fiat/Fiorino 2000/2001 (SMS em circulação). Registro realizado em 30/03/2017.

Foto: Veículos sucateados no pátio da Secretaria Municipal de Saúde. HZU0199. Registro realizado em 30/03/2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de utilização dos veículos à disposição da Secretaria Municipal de Saúde é realizado, informal e pessoalmente, pelo Chefe dos Transportes, que se mantém no prédio deste órgão durante todo o tempo necessário para liberação e a chegada dos veículos com pacientes e/ou equipe de servidores, fato esse que pode ser constatado pelos próprios fiscais da CGU durante os dias de fiscalização.

Todavia, a Secretaria Municipal de Saúde vem implantando um Sistema de Gestão Informatizada dos Veículos, que permitirá o acesso a todos os dados relacionados a estes, bem como irregularidades, dos motoristas e dos veículos, bem como o Registro Diário da utilização veicular.

Cabe frisar, também, que a descaracterização de alguns veículos da Secretaria se deu por terem sido requisitados para ficar a serviço da Justiça Eleitoral no período das eleições municipais 2016, não tendo se mostrado viável a realização de procedimento licitatório ainda no ano de 2016, fato ocorrido através do Pregão Presencial nº 011/2017, publicado em 11 de maio de 2017 e contrato administrativo nº 073/2017 firmado em 19 de junho de 2017.



EDITAL PREGÃO PRESENCIAL N° 11/2017

1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

O FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, inscrito no CNPJ - MF sob o nº 12.219.015/0001-24, por intermédio de seu Pregoeiro e sua Equipe de Apoio, nomeados pela Portaria nº 002/2017, de 02 de janeiro de 2017, torna público, para conhecimento dos interessados, que fará realizar licitação do tipo **MENOR PREÇO POR ITEM**, sob a modalidade **PREGÃO PRESENCIAL N° 11/2017**, para contratação de empresa para a prestação de serviços de confecção de material de comunicação: banner, cartazes, faixas em lona, panfletos, folders e plotagens, todos com arte gráfica inclusa, que serão utilizados juntos aos programas do Fundo Municipal de Saúde no exercício de 2017, conforme especificações técnicas constantes do Anexo I deste Edital.

DATA DE ABERTURA E DISPUTA DE LANCES: 25/05/2017 (vinte e cinco de maio de dois mil e dezessete) às 09:00 h (nove horas).

LOCAL DA SESSÃO PÚBLICA: Avenida Vereador Olimpio Grande, nº 133, Bairro Porto – Itabaiana/SE.

Quanto ao registro de carros sucateados no terreno onde está instalada a SMS, pertencem à SMTT e já estão sendo retirados.”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor admite a informalidade dos controles de utilização dos veículos. Assim, tornam-se vulneráveis os dados relativos à execução financeira dos programas de saúde do Governo Federal no município de Itabaiana/SE, no tocante aos gastos com combustíveis.

2.2.6. Ausência de controle de estoque dos materiais, produtos e equipamentos utilizados nas ações epidemiológicas.

Fato

Constatou-se que o município não utiliza o Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde – SIES, para a gestão, a análise, o controle e a movimentação dos inseticidas utilizados no combate do mosquito *Aedes Aegypti*. Além disso, o município não possui outro tipo de registro que possa nortear um planejamento das ações com relação ao quantitativo necessário para sua execução e consequentemente seu controle quanto a possíveis perdas ou desvios.

O gestor informa que o município procede o pedido dos produtos através de ofício à Secretaria de Estado da Saúde – SES, que libera de forma tempestiva os quantitativos solicitados, porém a própria SES é quem registra no Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde – SIES, que não é acessado pelos servidores do município de Itabaiana/SE. Informa ainda que o controle é feito através do Sistema de Programa Nacional do Controle da Dengue – SPNCD.

Tabela - Material fornecido pela Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe ao município de Itabaiana/SE no período de 02 de janeiro a 30 de dezembro de 2016.

Produtos	Quantitativos
PYRIPROXYFEN 0,5 % Gr - Quilo	90 kg
MALATION EW 40% - Litro	80 l
BENDIOCARB – 80% PM	4 kg

Fonte: Relação de Matérias por requisição (janeiro a dezembro de 2016), extraído do Sistema de Informação de Insumos Estratégicos – SIES, pela Secretaria Estadual de Saúde de Sergipe.

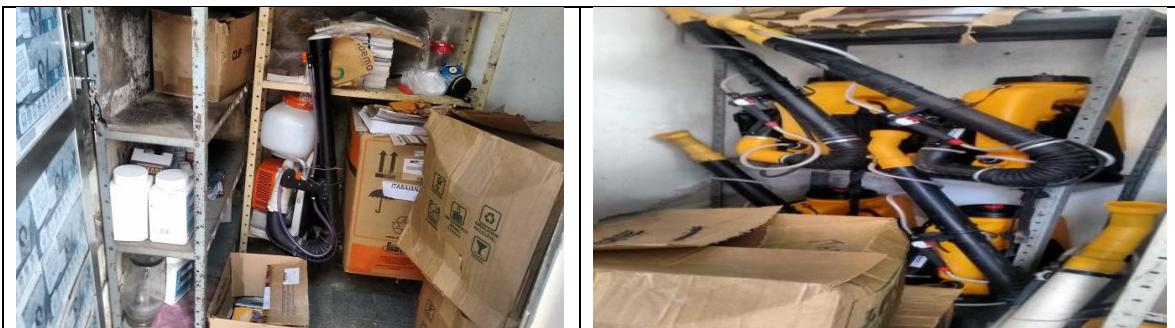


Foto: Armazenamento improprio de produto no almoxarifado. Registro realizado em 30/03/2017.



Foto: Produtos sem controle de estoque. Registro realizado em 30/03/2017.

Destaca-se também que a Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE, não promove o controle de estoque dos equipamentos, EPI – Equipamentos de Proteção Individual e demais materiais utilizados nas ações de epidemiologia, impossibilitando uma avaliação dos quantitativos necessários para atendimento da demanda local.



Fotos: Produtos e equipamentos sem controle de estoque. Registros realizados em 30/03/2017.



Fotos: Materiais sem registros em estoque. Registros realizados em 30/03/2017.

Ressalta-se que em entrevista realizada com os agentes de combate as endemias, obteve-se relatos da necessidade de alguns itens individuais imprescindíveis para o desenvolvimento das ações de vigilância em saúde, tais como: fardamento (botas, bonés e calça), protetor solar (morosidade e/ou insuficiência da distribuição), crachás de identificação, bolsas (as existentes são frágeis) e lanternas. Destaca-se que não houve apresentação dos quantitativos existentes em estoque.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de estoques dos materiais, produtos e equipamentos é realizado, informal e pessoalmente, pela Coordenação da Vigilância em Saúde. Entretanto, a SMS irá implantar, junto ao almoxarifado, mecanismos de controle dos insumos e EPI’s.

Por fim, informa que estão sendo providenciados os itens individuais para o desenvolvimento das ações de vigilância em saúde.”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor corrobora a falta de controles de estoque de insumos, equipamentos e outros materiais referentes ao desenvolvimento das ações de combate as endemias.

2.2.7. Ausência de realização de curso introdutório para os Agentes de Combate a Endemia no exercício de 2016.

Fato

Foi pedido, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700549-01 de 13 de março de 2017, a comprovação da realização do curso introdutório de formação inicial e continuada ao pessoal contratado para o desenvolvimento das atividades como Agentes de Combate à Endemia – ACE, no período compreendido de janeiro de 2016 a fevereiro de 2017. Em resposta, encaminhada por meio do Ofício nº 2366/2017, de 20 de março de 2017, da Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE, informou que não houve realização de treinamento no exercício de 2016, devido ao quantitativo insuficiente de agentes o que poderia atrasar o ciclo. Porém, informa a previsão de realização de capacitação para os referidos contratados e agentes efetivos ainda no mês corrente (março2017).

O artigo 7º da Lei 11.350, de 05 de outubro de 2006, preceitua o que segue:

“Art. 7º O Agente de Combate às Endemias deverá preencher os seguintes requisitos para o exercício da atividade:

I - Haver concluído, com aproveitamento, curso introdutório de formação inicial e continuada ”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“No ano de 2015 foi deflagrado concurso público pela Administração Pública Municipal (Edital nº 01/2015), para vários cargos do seu quadro de pessoal, incluindo, dentre outros, o de Agente de Combate a Endemias. Com provas realizadas ainda no primeiro trimestre no enunciado ano, acreditava-se que sua homologação ocorreria antes do início do período eleitoral.

Todavia, em razão da impugnação do edital do concurso no que tange ao cargo de Guarda Municipal e a interposição de recursos ao resultado do certame, o seu desfecho final só veio a ocorrer no mês de julho de 2016, ou seja, já dentro do período eleitoral (três meses antes e três meses após a data do pleito).

Homologado o concurso em janeiro de 2017, iniciaram-se as convocações.

Pois bem. Vê-se, do roteiro temporal narrado acima, que se acreditava que as convocações ocorreriam já no primeiro semestre de 2016, razão pela qual, diante da dúvida de quando estas ocorreriam e objetivando primar pelo princípio da economicidade, agrupando o maior número de Agentes de Combate a Endemias para a realização desse curso introdutório, estar-se-á aguardando o preenchimento de todas as vagas, após a qual, o curso será realizado.

Todavia, vale ressaltar, que os Agentes que ainda não realizaram o curso, estão sendo capacitados em serviço, contribuindo, assim, para a realização dos ciclos de visitas.”

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, confirma a inexistência da realização do curso introdutório de formação inicial e continuada aos agentes de combate a endemia contratados durante o período sob exame (exercício 2016/2017).

Desta forma, o gestor ratifica a ausência de planejamento anual de capacitação aos servidores municipais.

2.2.8. Movimentação imprópria dos recursos financeiros da conta específica de vigilância em Saúde, decorrente da ausência do monitoramento por parte da Secretaria Estadual de Saúde.

Fato

O Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/SE, CNPJ nº 12.219.015/0001-24, utiliza a Conta Bancária nº 00624080-1, Tipo – 006, da Agência Bancária – 0561, da Caixa Econômica Federal, como conta específica da vigilância em saúde, da qual apresentou os extratos bancários do período de janeiro de 2016 a fevereiro de 2017.

Num levantamento prévio, apurou-se na conta específica nº 00624080-1, uma movimentação de recursos na ordem de R\$ 933.903,55, durante o período objeto do escopo, sendo a predominância das despesas realizadas com pagamento de folha de pessoal dos Agentes de Combate às Endemias (Efetivos e Contratados), além de despesas como: locação de veículos, combustíveis, alimentação, publicidade, dentre outras.

Na análise dos extratos constatou-se impropriedade/irregularidade na movimentação dos recursos financeiros que contraria o artigo 2º, do Decreto nº 7.507/2011, pelo procedimento de transferência dos recursos da conta específica de nº 00624080-1 para uma conta bancária da Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE denominada de FOPAG nº 00410-3, Tipo- 006, da Agência Bancária – 0561, da CEF, objetivando o pagamento dos Agentes de Combate às Endemias (Efetivos e Contratados).

“ Art. 2º Os recursos de que trata este Decreto serão depositados e mantidos em conta específica aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

§ 1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade

dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.”

Observou-se ainda, a movimentação na conta específica nº 00624080-1, em 19 de maio de 2016, no valor de R\$ 300.000,00, transferido para uma conta de poupança operação 013, conta corrente nº 624.080-4 da agência 0561 da Caixa Econômica Federal em nome do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/SE. Destaca-se que até fevereiro de 2017 houve um rendimento de R\$ 18.892,56, contudo o referido valor permanece sem utilização o que contraria o artigo 37, da portaria nº 204/GM, de 29 de janeiro de 2007.

“Art. 37. As transferências fundo a fundo do Ministério da Saúde para os Estados, Distrito Federal e os Municípios serão suspensas nas seguintes situações:

....

III – referentes ao bloco de Vigilância em Saúde, quando os recursos nos estados no Distrito Federal e nos Municípios estiverem sem movimentação bancária e com saldos correspondentes a seis meses de repasse, sem justificativa;

....”.

Assim, observa-se que não está havendo monitoramento no âmbito do municipal, pela Secretaria de Vigilância em Saúde ou pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Sergipe, objetivando o acompanhamento e validação quanto ao atingimento das metas previstas na Programação de Ações de Vigilância em Saúde – PAVS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“No que se refere à transferência da Conta Bancária 00624080-1, Tipo – 006, Agência – 0561 (Conta específica da Vigilância em Saúde) para Conta Bancária 00410-3, Tipo – 006, Agência – 0561 (Folha de Pagamento – FOPAG) ambas da Caixa Econômica Federal, se trata apenas da transferência para pagamento da Folha de Pagamento do Fundo Municipal de Saúde.

Diga-se, esta Conta Bancária 00410-3, Tipo – 006, Agência – 0561, é uma conta transitória para o processamento de toda Folha de pagamento deste Fundo Municipal de Saúde, ou seja, ela recebe todos os créditos referente ao valor líquido de cada folha por programa e não somente o pagamento dos Agentes de Combate as Endemias. O mesmo pode ser observado nos extratos da referida conta, onde os créditos entram e em seguida são debitados, ficando a conta zerada.

O Setor Pessoal gera os arquivos com a lista de todos servidores com seus respectivos valores e envia eletronicamente para o banco CAIXA, no qual ocorrerá o processamento dos pagamentos dos servidores, debitando da Conta 00410-3 (onde foram creditados todos os valores líquidos correspondentes ao pagamento de toda folha por cada programa) para as contas dos servidores.

O pagamento dos Agentes de Combate as Endemias está sendo feito na própria Conta Bancária 00624080-1, Tipo – 006, Agência – 0561 (Conta específica da Vigilância em Saúde), conforme o artigo 2º, do Decreto nº 7.507/2011, uma vez que a transferência supracitada é apenas a forma de processamento para o pagamento dos servidores deste Fundo Municipal.

No tocante a movimentação da conta 00624080-1 no valor de 300.000,00, refere-se à aplicação em Poupança, pois o sistema da Caixa gera outra conta mudando apenas o digito e o tipo, ou seja, Conta Bancária 00624080-4, Tipo – 013, Agência – 0561. Não houve resgate para conta corrente porque as receitas que foram sendo creditadas na conta 00624080-1 posteriores a esta movimentação, foram sendo utilizadas, não havendo a necessidade do resgate da poupança, já que este tipo de aplicação tem uma rentabilidade maior se não houver movimentação.

Salientamos ainda que os recursos recebidos na conta 00624080-1 estão sendo movimentados e que saldo está aplicado tanto em FUNDO CAIXA FIC PRATICO RENDA FIXA CURTO como em POUPANÇA. E que o Fundo Municipal de Saúde já está elaborando um Plano de Ações e Metas voltado para o Plano de Vigilância em Saúde, visando a utilização deste saldo aplicado.

No que diz respeito a falta de monitoramento estadual e municipal no acompanhamento e validação sobre as metas previstas na Programação de Ações de Vigilância em Saúde, a Coordenação em Vigilância em Saúde, solicitou junto a Diretoria Estadual de Vigilância em Saúde, o relatório final do Pacto de indicadores relativos a 2016 para posterior análise de alcance de metas pactuadas por parte do Município.”.

Análise do Controle Interno

Observa-se que o gestor em sua manifestação declara que: “....a transferência supracitada é apenas a forma de processamento para o pagamento dos servidores deste Fundo Municipal.”, existindo assim, uma transferência para a Conta Bancária 00410-3, Tipo – 006, Agência – 0561, mesmo que transitória para o processamento de toda Folha de pagamento deste Fundo Municipal de Saúde.

Contudo, a equipe de fiscalização não teve acesso para análise ao extrato bancário desta conta transitória. Ademais o § 1º do artigo 2º, do Decreto nº 7.507/2011, determina: “A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.”

Quanto à justificativa da movimentação realizada no valor de R\$ 300.000,00 em 19 de maio de 2016, resgatando da aplicação Fundo Caixa FIC Pratico Renda Fixa Curto, para aplicação em Conta Poupança, não foi apresentado demonstrativo bancário, comprovando vantagem de uma maior rentabilidade.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se pela existência de falhas na execução das ações governamentais de vigilância em saúde no município de Itabaiana/SE, em especial quanto as falhas operacionais de planejamento, controles e execução que apontam as inconsistências e impropriedades/irregularidades a seguir:

- Item 2.1.1. Ausência de realização de curso introdutório para os Agentes de Combate a Endemias no exercício de 2016;
- Item 2.1.2. Movimentação Impropria dos recursos financeiros da conta especifica de vigilância em Saúde, decorrente da ausência do monitoramento por parte da Secretaria Estadual de Saúde;
- Item 2.2.1. Descumprimento da carga horária de quarenta horas semanais por profissionais contratados e efetivos que atuam como agentes de combate à endemia, incompatível com o Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – SCNES;
- Item 2.2.2. Atendimento parcial no tocante a Programação das Ações de Vigilância em Saúde;
- Item 2.2.3. Inconsistências no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – SCNES;
- Item 2.2.4. Falta de registro de utilização dos veículos locados a disposição da vigilância epidemiológica;
- Item 2.2.5. Ausência de controle de utilização dos veículos a disposição da SMS;
- Item 2.2.6. Ausência de controle de estoque dos materiais, produtos e equipamentos utilizados nas ações epidemiológicas.

Ordem de Serviço: 201700520

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ITABAIANA SERGIPE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.991.331,04

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 21 a 28 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos da programação 0231 - Execução Financeira da Atenção Básica em Saúde, do Sistema Único de Saúde (SUS), no município de Itabaiana/SE.

A ação fiscalizada destina-se a verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos federais descentralizados ao município de Itabaiana para manutenção dos serviços da Atenção Básica em saúde do município.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Governo do Estado de Sergipe, no período compreendido entre 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2016, pelo Fundo Nacional de Saúde.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Falhas nos registros de saídas de itens de materiais médico-hospitalares.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE utiliza um sistema próprio para registro de entradas e saídas de materiais do almoxarifado central, que engloba medicamentos, materiais médico-hospitalares e materiais diversos.

O sistema utilizado está instalado somente no almoxarifado central, onde é realizado o controle de entradas e saídas dos materiais.

Não foram verificadas impropriedades nos registros de entradas dos materiais médico hospitalares, todavia, verificou-se falhas nos registros de saídas dos itens luvas para procedimentos tamanho P, M e G.

Todas as compras estão registradas no sistema de almoxarifado, conforme tabela a seguir:

Tabela – Entradas de luvas para procedimentos no exercício de 2016.

Item	Código	Início (31/12/15)	Fevereiro	Junho	Setembro	Outubro	Dezembro	Entradas + Saldo Inicial
Luva tam. G	11178	306	-	40	150	150	460	1.106
Luva tam. M	6987	429	100	340	400	500	1000	2.769
Luva tam. P	1988	385	100	90	200	350	800	1.925

Fonte: Notas Fiscais de aquisições e balancetes do sistema próprio de gerenciamento do almoxarifado da SMS.

Para as Luvas de procedimentos tamanho P, M e G foram verificados os seguintes registros de saídas no sistema eletrônico, referentes a todo o exercício de 2016:

Tabela – Saídas de luvas para procedimentos no exercício de 2016.

Item	Código	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	*Total
Luva tam. G	11178	-	-	-	-	6		-	6
Luva tam. M	6987	61	120	94	97	52	134	124	682
Luva tam. P	1988	76	117	61	4	18	36	-	312

Fonte: Relatórios denominados balancetes do sistema próprio de gerenciamento do almoxarifado da SMS.

*Não houve registro de saídas nos meses de agosto a dezembro de 2016.

Com os registros de entradas e saídas a SMS encerrou o exercício de 2016 com os seguintes saldos registrados em seu sistema:

Tabela – Entradas de luvas para procedimentos no exercício de 2016.

Item	Código	Início	Compras	Saídas	Saldo (31/12/16)
Luva p Procedimento tam. G	11178	306	800	6	1.100
Luva p Procedimento tam. M	6987	429	2340	682	2.087
Luva p Procedimento tam. P	1988	385	1540	312	1.613

Fonte: Relatórios denominados balancetes do sistema próprio de gerenciamento do almoxarifado da SMS.

A partir dos valores registrados no estoque final, em 31 de dezembro de 2016, no sistema informatizado do almoxarifado da SMS de Itabaiana/SE, e com a análise dos quantitativos registrados nas fichas de prateleiras desses três itens, referentes aos meses de janeiro a março de 2017, verificou-se os seguintes saldos para o mês de abril de 2017:

Tabela – Apuração do saldo de luvas para procedimentos em abril de 2017.

Item	Saldo (31/12/16)	Janeiro	Fevereiro	Março	Saídas de Janeiro a março	Saldo
Luva tam. G	1.100	-	21	42	63	1.037
Luva tam. M	2.087	57	126	78	204	1.883
Luva tam. P	1.613	108	48	107	155	1.458

Fonte: Contagem das luvas para procedimentos, posição geral do estoque do sistema informatizado e fichas de prateleiras dos itens para o período de janeiro a março de 2017.

Em contagem desses itens no almoxarifado, no dia 05 de abril de 2007, verificou-se as seguintes divergências:

Tabela – Apuração da divergência o saldo de luvas para procedimentos em abril de 2017.

Item	Unidades	Saldo	Contagem (05/04/2017)	Divergência
Luva tam. G	Caixa	1.037	12	1.025
Luva tam. M	Caixa	1.883	40	1.843
Luva tam. P	Caixa	1.458	13	1.445

Fonte: Inspeção física dos três itens de luvas para procedimentos tamanhos P, M e G.

A falta de confiabilidade dos registros no sistema do almoxarifado pode ser observada nas imagens a seguir:

Quadro – Imagens dos relatórios do sistema eletrônico do almoxarifado.

POSIÇÃO GERAL DO ESTOQUE

Pág. 1

ALMOXARIFADO 1 - ALMOXARIFADO CENTRAL - SMS

DATA 22/03/2017

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UN	SALDO	VALOR	CUSTO MÉDIO
011178	LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO G	CX	12,0000	180,92	15,0767
006987	LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO M	CX	1.087,0000	15.451,26	14,2146
001988	LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO P	CX	13,0000	185,92	14,3015

Estoque em 22/03/2017.

BALANÇETE - CONSUMO

Pág. 36

ALMOXARIFADO 1 - ALMOXARIFADO CENTRAL - SMS

PERÍODO 01/01/2017 à 21/03/2017

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UN	SALDO INICIAL		ENTRADAS		SAÍDAS		SALDO ATUAL		CUSTO MÉDIO
			QTD	VALOR	QTD	VALOR	QTD	VALOR	QTD	VALOR	
001980	LUVA CIRÚRGICA ESTERIL, NÚMERO 7,5	PR	780	1.131,00	0	0,00	0	0,00	700	1.131,00	1,4500
001982	LUVA CIRÚRGICA, NUMERO 8	PR	132	329,40	0	0,00	0	0,00	132	329,40	2,4955
001984	LUVA CIRÚRGICA, NÚMERO 8,5	PR	951	2.118,59	0	0,00	0	0,00	951	2.118,59	2,2277
014619	LUVA EMBORRACHADA DOMESTICA - G	PR	16	38,40	0	0,00	0	0,00	16	38,40	2,4000
014618	LUVA EMBORRACHADA DOMESTICA - M	PR	21	50,25	0	0,00	0	0,00	21	50,25	2,3929
011178	LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO G	CX	1.100	16.580,34	0	0,00	0	0,00	1.100	16.580,34	15,0730
006987	LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO M	CX	2.087	29.665,76	0	0,00	0	0,00	2.087	29.665,76	14,2145
001988	LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO P	CX	1.613	23.068,10	0	0,00	0	0,00	1.613	23.068,10	14,3014

Movimentação no primeiro trimestre de 2017.



SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA - SE

UVa
Diretriz
MAQSUP 17.0.3.0
Emissão 23/03/2017

BALANÇETO - CONSUMO

Pág. 36

ALMOXARIFADO 1 - ALMOXARIFADO CENTRAL - SMS

PERÍODO 01/12/2016 à 31/12/2016

CÓDIGO DESCRIÇÃO	UN	SALDO INICIAL		ENTRADAS		SAÍDAS		SALDO ATUAL		CUSTO MÉDIO
		QTD	VALOR	QTD	VALOR	QTD	VALOR	QTD	VALOR	
011178 LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO G	CX	640	10.049,34	460	6.532,00	0	0,00	1.100	16.580,34	15,0730
006987 LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO M	CX	1.087	15.465,76	1.000	14.200,00	0	0,00	2.087	29.665,76	14,2145
001988 LUVA PARA PROCEDIMENTO TAMANHO P	CX	813	11.708,10	800	11.360,00	0	0,00	1.613	23.068,10	14,3014

Movimentação no exercício de 2016.

Fonte: Relatórios do sistema próprio de gerenciamento do almoxarifado da SMS.

Do quadro anterior verifica-se que os saldos de dezembro de 2016 são os mesmos que os saldos de 31 de março de 2017, no entanto a posição do estoque em 22 de março de 2017 é totalmente divergente. Dois relatórios emitidos pelo sistema para o mesmo período apresentam valores divergentes evidenciando que não há confiabilidade nos registros de saídas dos materiais médico-odontológicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O controle do registro de itens de materiais médico-hospitalares é realizado, informal e pessoalmente, pela Coordenação do Setor de Compras da SMS. Foi realizado um estudo mensal do quantitativo de saída dos materiais e, de acordo com os pedidos encaminhados pelas Coordenações correspondentes, as solicitações vão sendo despachadas com a devida assinatura do responsável pelo recebimento dos materiais.

Por fim, informa que estão sendo providenciados meios mais consistentes para controle do almoxarifado.”

Análise do Controle Interno

O gestor concordou com o fato apontado e informou que está providenciando meios para sanar a falha.

2.1.2. Irregularidade no abastecimento de combustíveis dos veículos da secretaria municipal de saúde de Itabaiana/SE, gerando prejuízo ao erário público de R\$ 440.815,91.

Fato

A Ordem de Serviço nº 201700520 visou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos financeiros relativos à Ação “Piso de Atenção Básica Fixo” – PAB Fixo – a qual está inserida no Programa de “Fortalecimento do Sistema Único de Saúde” (SUS).

O PAB Fixo consiste no repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde com vistas a custear as ações de assistência à saúde na atenção básica.

Assim, a fim de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais do PAB Fixo, foram analisadas as contratações de produtos e serviços e pagamentos de pessoal realizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE – SMS.

Dentre as aquisições destacam-se os gastos com combustíveis para abastecimento dos veículos que estão à disposição exclusivamente da Atenção Básica.

A SMS informou que os seguintes veículos estavam à disposição da Atenção Básica no período de janeiro de 2016 a fevereiro de 2017:

Quadro – Relação de veículos à disposição da SMS no exercício de 2016.

Item	Veículo	Placa
01	Fiat Palio	QKO 3954
02	Fiat Palio	QKO 4285
03	Fiat Uno	NVK 7540
04	Fiat Uno	NVN 6646
05	Fiat Uno	NVN 6676
06	Fiat Uno	NVJ 3794
07	Fiat Uno	NVJ 3824
08	Fiat Uno	NVN 6596
09	Fiat Uno	NVH 9940
10	Fiat Uno	IAM 1665
11	Vw Gol	OEM 4693
12	Vw Gol	OEM 4743
13	Vw Kombi	NVN 3270

Item	Veículo	Placa
14	Vw Kombi	IAJ 4749
15	Ford Fiesta	QKN 2329
16	Ambulância	IAM 3843
17	Ambulância	IAM 4503
18	Ambulância	OER4417
19	Vw Amarok	OEM 4713
20	Unidade Móvel	IAA 5213
21	Topic	OZB 8404

Fonte: Relação de veículos fornecida pela SMS de Itabaiana/SE.

O abastecimento desses veículos foi realizado por meio de diversas fontes de recursos, tais como PAB Fixo, PAMQ, PSF, NASF e recursos próprios, nos seguintes valores:

Quadro – Valores gastos com abastecimento dos veículos por fonte de recursos.

Fonte de Recursos	Valor Pago
PAB Fixo	R\$ 105.858,34
NASF	R\$ 40.475,29
PMAQ	R\$ 48.383,44
Recursos Próprios	R\$ 334.600,10
Total em 2016	R\$ 529.317,17

Fonte: Relatório contábil do fornecedor de combustíveis.

No exercício de 2016, foram abastecidos até seis veículos mensalmente com recursos do PAB Fixo, que totalizaram dezenove veículos abastecidos no ano, da seguinte forma:

Quadro – Resumos das Notas Fiscais emitidas para o abastecimento em 2016 com recursos do PAF Fixo.

NF	Data NF	Valor	Pagamento	Mês	Veículos
<u>2190</u>	15/02/2016	R\$ 3.562,50	11/03/2016	Janeiro	NVN – 6646 (4) IAM – 3843 (16) NVH – 9940 (9)
<u>2244</u>	11/03/2016	R\$ 8.006,00	07/04/2016	Fevereiro	IAM – 1665 (10) NVK – 7540 (3) NVN – 6676 (5)

NF	Data NF	Valor	Pagamento	Mês	Veículos
					OEM – 4713 (19)
<u>2306</u>	12/04/2016	R\$ 8.793,96	25/04/2016	Março	OEM – 4743 (12) NVN – 3270 (13) NVN – 6596 (8) NVJ – 3794 (6) OZB – 8404 (21)
<u>2344</u>	06/05/2016	R\$ 8.730,70	17/05/2016	Abril	IAM – 3843 (16) NVN – 6596 (8) QKO – 4285 (2) OZB – 8404 (21)
<u>2406</u>	08/06/2016	R\$ 8.478,30	21/06/2016	Maio	IAA – 5213 (20) NVK – 7540 (3) QKN – 2329 (15) NVJ – 3794 (6)
<u>2474</u>	18/07/2016	R\$ 9.651,61	08/08/2016	Junho	QKO – 4285 (2) OZB – 8404 (21) OEM – 4743 (12) QKN – 2329 (15)
<u>2527</u>	04/08/2016	R\$ 9.444,64	19/08/2016	Julho	IAM – 3843 (16) IAJ – 4749 (14) OEM – 4743 (12) OEM – 4713 (19)
<u>2599</u>	09/09/2016	R\$ 10.258,81	17/10/2016	Agosto	NVN – 6646 (4) NVK – 7540 (3) NVN – 6676 (5) OEM – 4713 (19)
<u>2671</u>	13/10/2016	R\$ 9.741,81	10/11/2016	Setembro	NVH – 9940 (9) NVN – 6596 (8) OEM – 4713 (19) IAM – 1665 (10) NVJ – 3824 (7) NVJ – 3794 (6)

NF	Data NF	Valor	Pagamento	Mês	Veículos
<u>2730</u>	17/11/2016	R\$ 9.853,27	09/12/2016	Outubro	OEM – 4713 (19) QKO – 3954 (1) IAM – 3843 (16)
<u>2831</u>	28/12/2016	R\$ 9.581,42	30/01/2017	Dezembro	IAM – 3843 (16) OER – 4417 (18) IAA – 5213 (20)
<u>2782</u>	08/12/2016	R\$ 9.575,32	26/12/2016	Dezembro	OEM – 4713 (19) NVN – 6646 (4) IAJ – 4749 (14) OER – 4417 (18)
Total		R\$ 105.678,34			

Fonte: Processos de pagamentos em favor da empresa Contratada Auto Posto Nova Tradição Ltda.

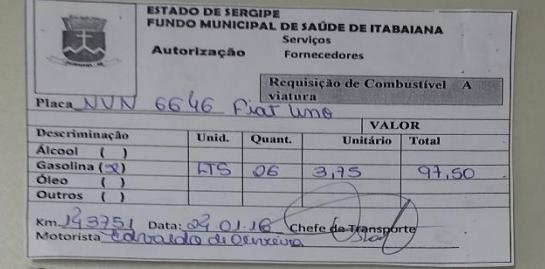
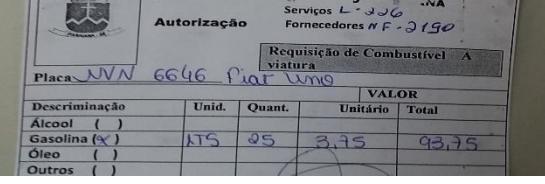
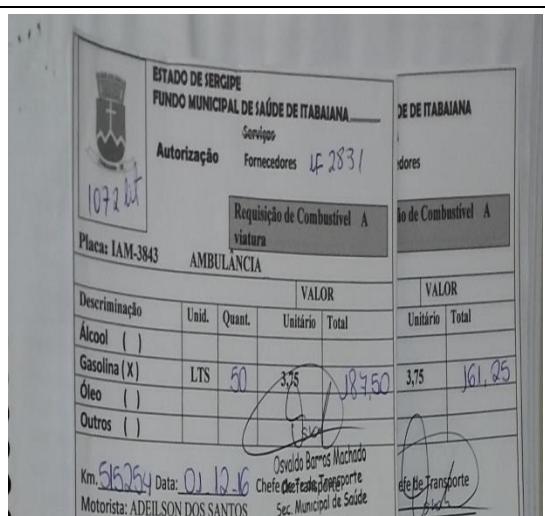
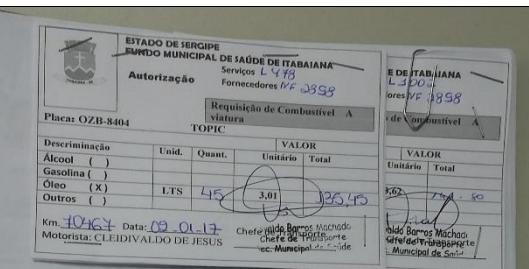
A empresa AUTO POSTO NOVA TRADIÇÃO LTDA, CNPJ nº 04.836.754/0001-37, foi contratada para fornecimento de combustíveis nos exercícios de 2014 a 2017, para tanto, sagrou-se vencedora de Pregões Presenciais em cada um desses quatro anos.

A fim de verificar os controles sobre a utilização da frota à disposição da Atenção Básica do município, foram solicitados os registros diários de itinerários executados pelos referidos veículos, os quais não foram disponibilizados.

Em entrevista a três motoristas, foi informado que a responsabilidade pelo abastecimento dos veículos é do Chefe do Setor de Transporte, que fica no início do dia no posto de combustíveis contratado liberando o combustível, sempre completando o tanque dos veículos.

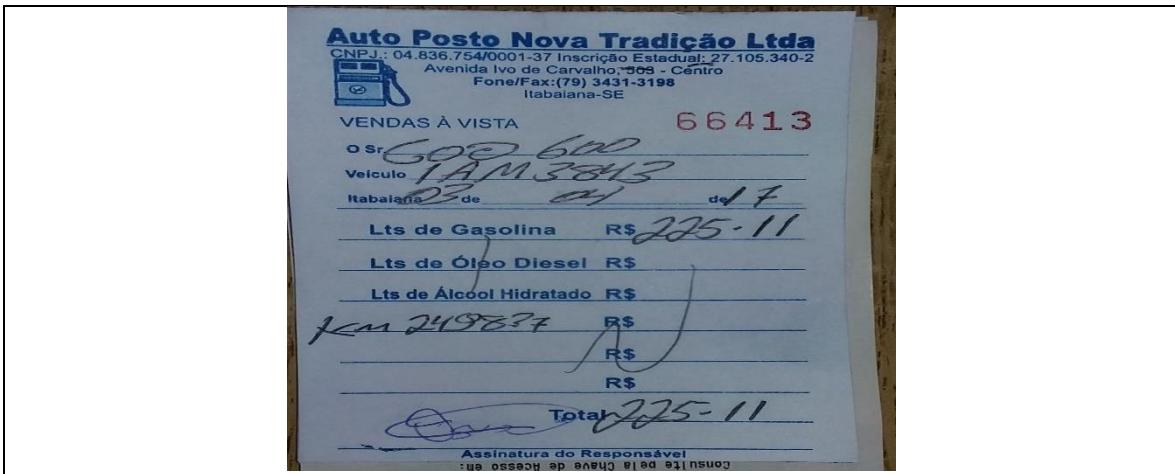
Para os abastecimentos realizados são emitidas autorizações de abastecimento, como se exemplifica a seguir:

Quadro – Autorizações de abastecimento de meses diferentes.

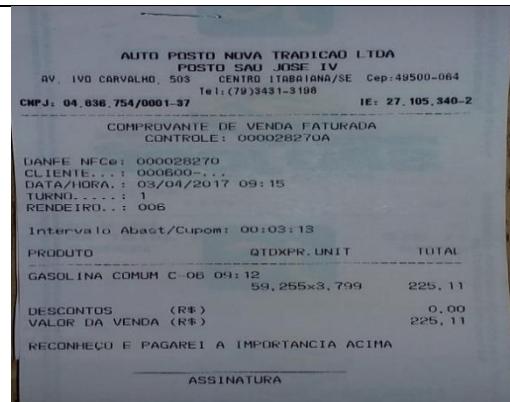
 <p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços Fornecedores Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td>LTS</td> <td>06</td> <td>3,75</td> <td>97,50</td> </tr> <tr> <td>Gasolina (X)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Óleo ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Km. 193751 Data: 29/01/16 Chefe de Transporte Motorista: Edvaldo de Oliveira</p>  <p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços Fornecedores Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td>LTS</td> <td>27</td> <td>3,75</td> <td>101,25</td> </tr> <tr> <td>Gasolina (X)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Óleo ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Km. 193481 Data: 23/02/16 Chefe de Transporte Motorista: Edvaldo de Oliveira</p>  <p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços L 300 - NA Fornecedores NF - 0150 Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td>LTS</td> <td>25</td> <td>3,75</td> <td>93,75</td> </tr> <tr> <td>Gasolina (X)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Óleo ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()	LTS	06	3,75	97,50	Gasolina (X)					Óleo ()					Outros ()					Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()	LTS	27	3,75	101,25	Gasolina (X)					Óleo ()					Outros ()					Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()	LTS	25	3,75	93,75	Gasolina (X)					Óleo ()					Outros ()					 <p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços Fornecedores Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td>LTS</td> <td>31</td> <td>3,75</td> <td>116,25</td> </tr> <tr> <td>Gasolina (X)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Óleo ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Km. 204960 Data: 29/02/16 Chefe de Transporte Motorista: Osvaldo Barreto</p>	Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()	LTS	31	3,75	116,25	Gasolina (X)					Óleo ()					Outros ()				
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																																																																																																	
Álcool ()	LTS	06	3,75	97,50																																																																																																	
Gasolina (X)																																																																																																					
Óleo ()																																																																																																					
Outros ()																																																																																																					
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																																																																																																	
Álcool ()	LTS	27	3,75	101,25																																																																																																	
Gasolina (X)																																																																																																					
Óleo ()																																																																																																					
Outros ()																																																																																																					
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																																																																																																	
Álcool ()	LTS	25	3,75	93,75																																																																																																	
Gasolina (X)																																																																																																					
Óleo ()																																																																																																					
Outros ()																																																																																																					
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																																																																																																	
Álcool ()	LTS	31	3,75	116,25																																																																																																	
Gasolina (X)																																																																																																					
Óleo ()																																																																																																					
Outros ()																																																																																																					
<p>Veículo NVN - 6676 – mês de janeiro de 2016</p>  <p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços Fornecedores Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td>LTS</td> <td>50</td> <td>3,75</td> <td>187,50</td> </tr> <tr> <td>Gasolina (X)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Óleo ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Km. 515254 Data: 01/12/16 Chefe de Transporte: Osvaldo Barreto Machado Motorista: ADEILSON DOS SANTOS</p>	Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()	LTS	50	3,75	187,50	Gasolina (X)					Óleo ()					Outros ()					<p>Veículo NVN - 6676 – mês de fevereiro de 2016</p>  <p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços L 478 Fornecedores NF - 2598 Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td>LTS</td> <td>45</td> <td>3,01</td> <td>135,45</td> </tr> <tr> <td>Gasolina (X)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Óleo (X)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Km. 104674 Data: 02/01/17 Chefe de Transporte: Osvaldo Barreto Machado Motorista: CLEIDIVALDO DE JESUS</p>  <p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços L 493 Fornecedores NF - 2998 Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td>LTS</td> <td>25</td> <td>3,62</td> <td>90,50</td> </tr> <tr> <td>Gasolina (X)</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Óleo ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Km. 294521 Data: 02/01/17 Chefe de Transporte: Osvaldo Barreto Machado Motorista: EDVALDO DE OLIVEIRA</p>	Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()	LTS	45	3,01	135,45	Gasolina (X)					Óleo (X)					Outros ()					Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()	LTS	25	3,62	90,50	Gasolina (X)					Óleo ()					Outros ()																													
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																																																																																																	
Álcool ()	LTS	50	3,75	187,50																																																																																																	
Gasolina (X)																																																																																																					
Óleo ()																																																																																																					
Outros ()																																																																																																					
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																																																																																																	
Álcool ()	LTS	45	3,01	135,45																																																																																																	
Gasolina (X)																																																																																																					
Óleo (X)																																																																																																					
Outros ()																																																																																																					
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																																																																																																	
Álcool ()	LTS	25	3,62	90,50																																																																																																	
Gasolina (X)																																																																																																					
Óleo ()																																																																																																					
Outros ()																																																																																																					

Fonte: Processos de pagamentos de abastecimentos de veículos com recursos do PAB Fixo do município de Itabaiana/SE.

Foi identificado que estas guias de autorização de abastecimento não são preenchidas antes ou no ato do abastecimento, tendo em vista que os documentos produzidos durante o abastecimento são emitidos pelo posto, conforme segue:



Comprovante de venda de combustível com informação da placa e quilometragem, referente à data 03/04/2017 do veículo IAM-3843.



Comprovante de venda emitido eletronicamente pela empresa contratada no ato do abastecimento, no valor exato do comprovante manual, referente à data 03/04/2017 do veículo IAM-3843.



Documento Auxiliar de Nota Fiscal Eletrônica, referente à data 03/04/2017 do veículo IAM-3843.

Fonte: Documentos de abastecimentos originários do posto de combustíveis contratado pelo Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/SE, referentes aos dias 03 e 04 de abril de 2017.

As autorizações de abastecimento que constam nos processos de pagamentos são redundantes, tendo em vista que os documentos emitidos durante o abastecimento (Vendas á Vista,

Comprovante de Venda Faturada e DANFE) contêm todas as informações necessárias para a realização do pagamento.

A partir das guias de autorizações de abastecimento são emitidas as Notas Fiscais pela empresa contratada, nos quantitativos de combustíveis que constam nessas autorizações.

A Secretaria Municipal de Saúde realiza o preenchimento de planilhas mensais, para cada um dos veículos, com os quantitativos de combustíveis abastecidos, com as informações das quilometragens rodadas e com as médias de consumo de combustíveis.

Foi realizada inspeção pela equipe de fiscalização em oito dos dezoito veículos que foram abastecidos em algum dos meses de 2016, na qual se verificou que os hodômetros registram valores divergentes dos valores que constam nas guias de autorizações de abastecimento e planilhas de abastecimentos de cada um dos veículos vistoriados, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela - Apuração de superfaturamento em km.

Placa	Veículo	Hodômetro em 01/04/2017 (A)	Planilhas de Abastecimento *1 (B)	Superfaturamento em Kms (B-A)
<u>QKO 4285</u>	Fiat Palio	99.214	<u>204.104</u>	104.890
<u>NVN 6646</u>	Fiat Uno	133.680	<u>198.073</u>	64.393
<u>IAM 3843</u>	Ambulância	250.021	<u>524.352</u>	274.331
<u>NVK 7540</u>	Fiat Uno	156.498	<u>281.486</u>	124.988
<u>NVH 9940</u>	Fiat Uno	159.212	<u>294.821</u>	135.609
<u>NVN 6676</u>	Fiat Uno	140.480	<u>251.050</u>	110.570
<u>OEM 4713</u>	Vw Amarok	93.609	<u>158.175</u>	64.566
<u>QKN 2329 *2</u>	Ford Fiesta	63.653	<u>214.999</u>	151.346
Total		1.096.367	2.127.060	1.030.693

Fonte: Planilhas de abastecimentos em formato “xls” encaminhadas pela Prefeitura de Itabaiana/SE para CGU-Regional/SE em 10/04/2017 por e-mail em duas partes, uma às 08:44 e outra às 08:46; Requisições de combustíveis e inspeções nos hodômetros.

*1 Referentes ao mês de Dezembro de 2016;

*2 Não houve pagamento com recursos do PAB Fixo nos meses de janeiro ou fevereiro de 2017 para o veículo – QKN -2329.

O quadro a seguir evidencia essas diferenças na quilometragem dos veículos inspecionados em comparação com os valores registrados nas autorizações de abastecimento.

Quadro – Comparativo entre o registro do hodômetro do veículo e os quantitativos anotados nas autorizações de abastecimentos.

	<p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços Fornecedores</p> <p>Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <p>Placa: NVN-6646 FIAT UNO VALOR</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>3,62</td> </tr> <tr> <td>Gasolina (X)</td> <td>LTS</td> <td>38</td> <td></td> <td>137,56</td> </tr> <tr> <td>Óleo ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Km. 204731 Data: 24.02.17 Chefe de Transporte</p> <p>Motorista: JOSÉ LAERCIO</p>	Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()				3,62	Gasolina (X)	LTS	38		137,56	Óleo ()					Outros ()				
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																						
Álcool ()				3,62																						
Gasolina (X)	LTS	38		137,56																						
Óleo ()																										
Outros ()																										
<i>Hodômetro do veículo NVN – 6646 - 05 de abril de 2017.</i>	<i>*Requisição de abastecimento – NVN 6646 – Fevereiro de 2017.</i>																									
	<p>ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA Serviços Fornecedores</p> <p>Autorização</p> <p>Requisição de Combustível A viatura</p> <p>Placa: OEM-4713 AMAROK VALOR</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Descrição</th> <th>Unid.</th> <th>Quant.</th> <th>Unitário</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Álcool ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Gasolina ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Óleo (X)</td> <td>LTS</td> <td>34</td> <td>3,01</td> <td>102,34</td> </tr> <tr> <td>Outros ()</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Km. 162329 Data: 24.02.17 Chefe de Transporte</p> <p>Motorista: EDVALDO DE OLIVEIRA</p>	Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total	Álcool ()					Gasolina ()					Óleo (X)	LTS	34	3,01	102,34	Outros ()				
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total																						
Álcool ()																										
Gasolina ()																										
Óleo (X)	LTS	34	3,01	102,34																						
Outros ()																										
<i>Hodômetro do veículo Vw Amarok OEM 4713 - 05 de abril de 2017.</i>	<i>Requisição de abastecimento – OEM 4713 – Fevereiro de 2017.</i>																									

Fonte: Planilhas de abastecimentos, Requisições de combustíveis e inspeções nos hodômetros.

*Último registro de faturamento disponível para o mês de fevereiro.

Para os oito veículos inspecionados e considerando os pagamentos realizados com todas as fontes de recursos, chega-se aos seguintes valores de superfaturamento por veículo:

Tabela - Apuração da quilometragem superfaturada.

Placa	Veículo	Superfaturamento (km)	Consumo Médio (km/l) *2	Valor superfaturado
QKO 4285	Fiat Pálio	104.890	9,7	R\$ 40.550,26
NVN 6646	Fiat Uno	64.393	9,5	R\$ 25.418,29
IAM 3843	Ambulância	274.331	8,5	R\$ 121.028,38
NVK 7540	Fiat Uno	124.988	9,4	R\$ 49.862,23

Placa	Veículo	Superfaturamento (km)	Consumo Médio (km/l) ^{*2}	Valor superfaturado
NVH 9940	Fiat Uno	135.609	9,5	R\$ 53.529,87
NVN 6676	Fiat Uno	110.570	9,5	R\$ 43.646,05
OEM 4713 ^{*1}	Vw Amarok	645.66	4,2	R\$ 48.270,77
QKN 2329	Ford Fiesta	151.346	9,7	R\$ 58.510,05
Total		1.030.693	-	R\$ 440.815,91

Fonte: Planilhas de abastecimentos, Requisições de combustíveis e inspeções nos hodômetros.

^{*1} Abastecida com óleo diesel.

^{*2} Média de consumo em km/l indicada nas planilhas de abastecimento.

^{*3} Valor do litro da gasolina R\$ 3,75 e do óleo diesel a R\$ 3,14.

Vale destacar que esse valor de superfaturamento se refere aos oito veículos vistoriados para todas as fontes de recursos.

Registre-se, ainda, que a equipe de fiscalização não pode precisar a data de início dessa diferença de quilometragem, em virtude da não disponibilização de registro diários de utilização dos veículos, preenchidos pelos condutores dos veículos de nenhum dos dezoito veículos que foram abastecidos com recursos do PAB Fixo em 2016.

Todos os veículos são abastecidos exclusivamente pelo Chefe de Transportes, identificado pelo CPF nº ***.304.615-**, que é responsável por registrar a quilometragem nas autorizações de abastecimentos que servem de subsídio para as emissões de notas fiscais pela empresa contratada.

A tabela a seguir demonstra as divergências para o veículo NVN – 6646, que foi o único veículo no qual o condutor preencheu e disponibilizou parcialmente relações diárias de condutores do veículo para alguns meses do exercício de 2016:

Tabela – Comparação entre a quilometragem rodada efetivamente e a suposta que consta na planilha de abastecimento.

Mês	Hodômetro	Planilha de Abastecimento	Excedente em km	Superfaturamento em litros de gasolina	Valor Superfaturado
Fevereiro	2.893	3.746	853	89,79	R\$ 336,71
Março	1.514	5.968	4.454	468,84	R\$ 1.758,16
Abril	1.500	2.998	1.498	157,68	R\$ 591,32
Maio	1.536	2.899	1.363	143,47	R\$ 538,03
Junho	1.768	3.141	1.373	144,53	R\$ 541,97
Julho	1.240	5.018	3.778	397,68	R\$ 1.491,32

Mês	Hodômetro	Planilha de Abastecimento	Excedente em km	Superfaturamento em litros de gasolina	Valor Superfaturado
Agosto	1.697	7.346	5.649	594,63	R\$ 2.229,87
Setembro	1.674	5.355	3.681	387,47	R\$ 1.453,03
Total	13.822	36.471	22.649	2.384,09	R\$ 8.940,41

Fonte: Planilhas de abastecimentos e relação de condutores do veículo NVN-6646 que esteve à disposição da Equipe de Saúde da Família nº 14.

*Média de consumo de 9,5 km/l indicada nas planilhas de abastecimento.

O veículo Fiat Uno de placa NVN – 6646 está à disposição da Equipe de Saúde da Família nº 14 e seu deslocamento fica restrito da sede para os povoados Queimadas, Matapuã e Terra Dura, percorrendo a distância aproximada de 20 km em média quatro vezes por dia.

O quadro a seguir mostra o comparativo entre a planilha do mês de março de 2016 com a relação diária de condutores de veículos preenchida pelo próprio condutor principal do veículo NVN – 6646, na qual informa a quilometragem inicial e final diariamente.

Quadro – Planilha de Abastecimento do veículo NVN 6646 que subsidiaria a emissão da nota fiscal. Mês de Março de 2016.

Fundo Municipal de Saúde de Itabira PLANILHA DE ABASTECIMENTO							
PERÍODO DE: 01/03/2016 A 31/03/2016							V
Placa / Marca do Veículo: NVN 6646 FIAT UNO							
Secretaria: SAÚDE							Nota Fiscal: 02.304
Tipo Combustível: GASOLINA							Nº. Empenho: 0418 MA
Data	Qt. Litro	V. Unit	Total	Km Inicial	Km Final	Km Rodado	Km P/ Litro
01/03/2016	31	R\$ 3,75	R\$ 116,25	149228	149523	295	9,5
02/03/2016	35	R\$ 3,75	R\$ 131,25	149523	149845	322	9,2
03/03/2016	26	R\$ 3,75	R\$ 97,50	149845	150087	242	9,3
04/03/2016	33	R\$ 3,75	R\$ 123,75	150087	150388	301	9,1
05/03/2016	32	R\$ 3,75	R\$ 120,00	150388	150689	301	9,4
08/03/2016	27	R\$ 3,75	R\$ 101,25	150689	150949	260	9,6
09/03/2016	28	R\$ 3,75	R\$ 105,00	150949	151207	258	9,2
10/03/2016	34	R\$ 3,75	R\$ 127,50	151207	151530	323	9,5
11/03/2016	29	R\$ 3,75	R\$ 108,75	151530	151800	270	9,3
12/03/2016	36	R\$ 3,75	R\$ 135,00	151800	152132	332	9,2
15/03/2016	32	R\$ 3,75	R\$ 120,00	152132	152424	292	9,1
16/03/2016	31	R\$ 3,75	R\$ 116,25	152424	152719	295	9,5
17/03/2016	30	R\$ 3,75	R\$ 112,50	152719	153007	288	9,6
18/03/2016	32	R\$ 3,75	R\$ 120,00	153007	153305	298	9,3
19/03/2016	33	R\$ 3,75	R\$ 123,75	153305	153632	327	9,9
20/03/2016	36	R\$ 3,75	R\$ 135,00	153632	153971	339	9,4
25/03/2016	35	R\$ 3,75	R\$ 131,25	153971	154293	322	9,2
28/03/2016	34	R\$ 3,75	R\$ 127,50	154293	154603	310	9,1
29/03/2016	31	R\$ 3,75	R\$ 116,25	154603	154898	295	9,5
31/03/2016	32	R\$ 3,75	R\$ 120,00	154898	155196	298	9,3

Planilha do mês de março de 2016 do veículo NVN 6646 – total de 5.968 km rodados, com média de 298,4 km registrados por abastecimento.

Quadro – Planilha preenchida pelo próprio condutor do veículo NVN – 6646. Mês de Março de 2016.

ESTADO DE SERGIPE PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA SETOR DE TRANSPORTES						
RELAÇÃO DE CONDUTORES DE VEÍCULOS			CARRO: FIAT UNO			
DATA	NOME DO CONDUTOR	DESTINO	H. DE SAÍDA	H. DE CHEGADA	KM INICIAL	KM FINAL
01-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112359	112423
02-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112423	112518
03-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112518	112604
04-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112604	112700
05-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112700	112796
06-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112796	112885
07-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112885	112911
08-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112911	112964
09-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	112964	113050
10-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113050	113135
11-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113135	113228
12-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113228	113323
13-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113323	113353
14-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113353	113419
15-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113419	113492
16-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113492	113557
17-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113557	113639
18-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113639	113700
19-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113700	113791
20-03-16	GILVALDO - MOPR	CD-12	08:00	16:00	113791	113880

Setor de Transportes

Relação de condutores do veículo NVN 6646 no mês de março de 2016 – Total de 1.612 km rodados em 21 dias, com média de 76,77 km diários.

Fonte: Documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde.

* No dia 31/03/2016 consta quilometragem final de 113.971.

Acerca do abastecimento deste veículo no mês de março merecem destaque os seguintes fatos:

- O veículo foi abastecido vinte vezes para 21 dias úteis no mês;
- Há registro de abastecimento em três sábados (5, 12 e 19), um domingo (20) e um feriado (25-Paixão de Cristo), dias em que a Equipe de Saúde da Família não atende aos usuários.

A título ilustrativo da situação verificada, chama atenção os registros do veículo Fiat Palio de placa QKO – 4285 no mês de março de 2016: foram registrados abastecimentos em todos os 31 dias do mês, inclusive os quatro sábados e domingos e o feriado da Paixão de Cristo. No total, segundo a planilha de abastecimento da prefeitura, o veículo percorreu 11.659 km, o que dá uma média de 555 km diários, considerando apenas os 21 dias úteis do mês de março. Observe-se, portanto, o quantitativo excessivo sobretudo se considerando que o automóvel circula apenas dentro do município de Itabaiana/SE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 241/2017, datado de 18 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE manifestou-se nos seguintes termos:

“Pois bem, O PRIMEIRO PONTO apontado neste item do relatório foi o de que “afim de verificar os controles sobre a utilização da frota à disposição da Atenção Básica do Município, foram solicitados os registros diários de itinerários executados pelos referidos veículos, que não foram disponibilizados.

Ocorre que, consoante justificativa apresentada em momento anterior, mais especificamente no "item 03" da Ordem de Serviço que recebe este mesmo número (201700520) e protocolizada na Controladoria Geral da União em 03 de julho de 2017 através do Ofício nº 166 oriundo do Gabinete do Prefeito do Município de Itabaiana, o controle de utilização dos veículos à disposição da SMS é realizado, informal e pessoalmente, pelo Chefe dos Transportes, que se mantém no prédio deste órgão durante todo o tempo necessário para liberar e recepcionar os veículos que transportam os pacientes e as equipes de servidores.

Todavia, a SMS já implantou um Sistema de Gestão Informatizada dos Veículos, que, além de retirar do Chefe de Transportes (que já controla os seus abastecimentos, suas saídas e chegadas com pacientes e as equipes de servidores do prédio da SMS) a obrigação de preencher manualmente as citadas "Autorizações", permitirá o acesso a todos os dados relacionados aos veículos, bem como suas irregularidades, informações dos motoristas e o registro diário da utilização veicular.

Do mesmo modo se procede com o abastecimento dos veículos da SMS, oportunidade em que o Chefe de Transporte, no início do dia, nas dependências do Posto de combustível habilitado para o abastecimento dos veículos vinculados à SMS (após sagrar-se vencedor no Procedimento Licitatório) aguarda suas chegadas, determinando a colocação de gasolina/diesel, para posterior liberação.

Frise-se que os eventos narrados nos parágrafos "4" e "6" deste "item 1" puderam ser constatados pelos próprios fiscais da CGU durante os dias de fiscalização.

Essas duas informações nos levam a enfrentar o SEGUNDO PONTO apontado pelos fiscais da CCU como de suposta conduta irregular praticada por seus gestores.

Consta às folhas 06 desta Ordem de Serviço, que:

"[...]

A Secretaria Municipal de Saúde realiza o preenchimento de planilhas mensais, para cada um dos veículos, com os quantitativos de combustíveis abastecidos, as informações das quilometragens rodadas e as médias de consumo de combustíveis.

Foi realizada inspeção pela equipe de fiscalização em oito dos dezoito veículos que foram abastecidos em algum dos meses de 2016, na qual se verificou que os hodômetros registram valores divergentes dos valores que constam nas guias de autorizações de abastecimento e planilhas de abastecimentos de cada um dos veículos vistoriados, (...).

E continua às 07 e 08:

"[...]

Para os oito veículos inspecionados e considerando os pagamentos realizados com todas as fontes de recursos, chega-se aos seguintes valores de superfaturamento por veículo:

(...)

Vale destacar que esse valor de superfaturamento se refere aos oito veículos vistoriados desde o início do esquema de adulteração da quilometragem nas autorizações de abastecimento, para todas as fontes de recursos. (...)".

Observa-se, dos enxertos retirados do relatório, que há uma presunção (quase que absoluta), por parte dos fiscais, de superfaturamento no abastecimento de combustível nos veículos da SMS, o que se atingiu após análise comparativa entre a quilometragem informada pelo hodômetro do veículo vistoriado e a constante na planilha de abastecimento.

A aplicação desta presunção por parte dos fiscais, que sumariamente já concluem ter havido desvio de finalidade no abastecimento e, por isso, prática de ato administrativo ao arrepio da lei, fez alcançar um valor exorbitante de quilometragem supostamente injustificada, mas que não condiz com a realidade fática. Assim. Fica impugnada a metodologia e a conclusão apresentadas por utilizarem uma premissa equivocada que desconsidera a realidade e a razoabilidade.

Veja-se: A título de exemplo, utilizando como fonte de análise os dados do veículo Ambulância¹, placa policial IAM 3843, ano de fabricação 2010 e utilizado pela SMS para atender as necessidades emergenciais dos usuários do serviço público de saúde, tanto dentro do Município de Itabaiana quanto os seus deslocamentos para a cidade de Aracaju, consideraremos para, ao final, concluir que:

Considerando as informações trazidas por este Relatório de que em 01 de abril de 2017, a ambulância mareava em seu hodômetro apenas 250.021 km (duzentos e cinquenta mil e vinte e um quilómetros) rodados;

Considerando as informações trazidas pela Planilha de Abastecimento referente ao mês de dezembro de 2016, de que a ambulância foi abastecida 21 (vinte e quatro) vezes, totalizando: 9098 km (nove mil e noventa e oito quilômetros) rodados, 1072 L (um mil e setenta e dois litros), 8,5 (oito vírgula cinco) de média de consumo, 380 km (trezentos e oitenta quilômetros) rodados em média por dia:

¹Trata-se de veículo à disposição da população da cidade de Itabaiana 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) horas por semana, com escala de plantão de motorista que ficam de sobreaviso, leva pacientes para a cidade de Aracaju de 02 a 03 vezes por dia, atende aos pacientes da hemodiálise e quimioterapia, inclusive as demandas que o Hospital Regional não consegue atender, é por ela suprida.

Visa atender as necessidades emergenciais dos usuários do serviço público de saúde, tanto dentro do município de Itabaiana quanto os seus deslocamentos para a cidade de Aracaju ou região.

Considerando "9000 km (nove mil quilómetros) rodados ao mês" como parâmetro para fins de estudo, valor este alcançado após arredondar para menos os 9098 km (nove mil e noventa e oito) rodados pela ambulância no mês de dezembro de 2016;

Considerando que se trata de veículo fabricado no ano de 2010 e, utilizando como período de estudo apenas os meses dos anos de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016, totalizando 72 (setenta e dois) meses.

Conclui-se que: da multiplicação dos citados 72 (setenta e dois) meses pelo anunciado parâmetro, que é de 9000 km (nove mil quilômetros) rodados ao mês, atinge-se 678.000 km (seiscentos e setenta e oito mil quilômetros), como sendo a real marcação que deveria constar no hodômetro do veículo objeto de análise, qual seja a ambulância, placa policial IAM 3843, ano de fabricação 2010.

Ademais, não se pode olvidar que, além de deslocamentos dentro dos limites do próprio município de Itabaiana que, de acordo com o IBGE, conta com uma área de 337 km², possuindo aproximadamente 75 povoados situados em extremos da cidade.

Outrossim, Itabaiana dista da Capital Aracaju em aproximadamente 60 km (sessenta quilômetros), sendo mais do que razoável registrar uma rodagem diária (considerando apenas 24 dias de uso), em média, de 380 km (trezentos e oitenta quilômetros).

O que se quer afirmar, após estas breves considerações é que, não há como e presumir superfaturamento no abastecimento de combustível apenas após uma análise sumária e comparativa entre a quilometragem informada pelo hodômetro do veículo vistoriado e a constante na planilha de abastecimento, sem considerar a finalidade do veículo (e sua utilização), o ano de fabricação, seu consumo específico e real, dentre outros pontos, tudo aplicado em observância ao princípio constitucional da razoabilidade.

Certo é que, as informações constantes nas colunas "Km Inicial" e "Km Final" da planilha de Abastecimento, não apresentam consonância com a quilometragem do hodômetro, uma vez que os seus controles gerais por parte dos Chefes de Transporte se iniciaram manualmente com a "Km O", enquanto que o gerenciamento de cada abastecimento se dá acionando o botão do veículo onde a viagem é zerada, repetindo-se a operação a cada abastecimento (para o fim de avaliar o gasto de combustível do veículo e a quilometragem rodada).

A veracidade dessa informação pode ser extraída de figura constante às folhas 07 do Relatório da CGU. Trata-se de imagem fotografada em 05 de abril de 2017, pelos fiscais, do painel (hodômetro) do veículo VW Amarok OEM 4713. Nele consta “trip” de 57,5 km (cinquenta e cinco vírgula cinco quilômetros) rodados após o abastecimento realizado, provavelmente naquela data ou em alguma outra próxima, bem como a marcação do tanque de combustível (quase 100% cheio).

Apenas a título de informação, e objetivando refutar a fiscalização realizada no mês de dezembro de 2016 quanto aos abastecimentos em 08 (oito) veículos da SMS, apresento tabela contendo suas placas policiais/tipo do veículo, quantidade de dias abastecidos no mês, valor total de litros abastecidos e de quilômetros rodados, bem como média diária de consumo. a saber:

Placa policial/Veículo	Qt. de dias abastecidos em dez/2016	Valor total de litros abastecidos em dez 2016	Valor total de quilômetros rodados em dez/2016	Média diária de consumo (Km total/22 dias*)
QKO 4285 Fiat Palio	13	470	4550	206,81
VNN 6646 Fiat Uno	23	795	7579	344,50
IAM 3843	24	1072	9098	379,08**

Placa policial/Veículo	Qt. de dias abastecidos em dez/2016	Valor total de litros abastecidos em dez 2016	Valor total de quilômetros rodados em dez/2016	Média diária de consumo (Km total/22 dias*)
Ambulância				
NVK 7540 Fiat Uno	12	419	3945	179,31
NVH 9940 Fiat Uno	12	422	3997	181,68
NVN 6676 Fiat Uno	13	455	4322	196,45
OEM 4713 VW Amarok	11	498	2110	95,90
QKN 2329 Ford Fiesta	11	383	3717	168,95

*Apesar de variar a quantidade de dias em que os carros foram abastecidos, o mês de dezembro do ano de 2016 contou com 22 dias (vinte e dois) dias úteis, número que deve ser considerado na fórmula criada para o alcance da “média de consumo”.

**A regra estabelecida no asterisco anterior não se aplica ao veículo ambulância IAM 3843, por ser posta a uso também aos finais de semana, razão pela qual serão utilizados 24 (vinte e quatro) dias – e não 22 (vinte e dois) – na fórmula criada para o alcance da “média diária de consumo”.

Vale ainda frisar, que alguns dos veículos listados no "Quadro -Relação de veículos à disposição da SMS no exercício de 2016 ", constante da página01 do relatório, não são utilizados para as Ações do PAB Fixo do Programa de "Fortalecimento do Sistema Único de Saúde" (SUS), mas sim na Média e Alta Complexidade (MAC), abrangendo tratamentos de quimioterapia. Radioterapia, reabilitação em fisioterapia e, por alguns dias da semana, ao deslocamento de pacientes até o Hospital Sara Kubitcheck, situado na cidade de Salvador, Estado da Bahia, situado há aproximadamente 350 km/trecho de Itabaiana razão pela qual suas quilometragens ultrapassam as médias diárias dos demais.

Por fim apenas para ilustração, vale ainda considerar que a quilometragem média rodada por cada um dos dezoito veículos no ano de 2016 é absolutamente razoável e lógica, observando as peculiaridades de cada veículo. Dentro desta lógica, a metodologia utilizada para análise de um mês específico em relação a determinados veículos desconsidera a realidade fática e o todo, sendo por isso equivocada a conclusão apresentada.

Sendo assim, fica impugnado o complemento do relatório preliminar, ainda mais especificamente as "Tabela - Apuração da quilometragem superfaturada" e "Tabela - Apuração de superfaturamento em km," conforme razões aqui apresentadas, não se podendo presumir ter havido esquema de adulteração em virtude da não disponibilização de registro de diários de utilização de veículos conforme razões aqui trazidas, além do fato de que, pela análise do mês apurado não se pode presumir superfaturamento em relação ao todo, quando se impugna a metodologia utilizada, por desconexa da realidade conforme razões aqui trazidas.

Por fim, para que não se caracterize cerceamento de defesa, pugna-se que haja análise pontual e específica, analisando veículo e veículo, fonte a fonte, mês a mês, a fim de que o Município possa contrapor a análise feita em concreto e apresentar suas razões e provas que evidenciam não haver qualquer superfaturamento.”

Análise do Controle Interno

Os oito veículos inspecionados não foram abastecidos com recursos do PAB em todos os meses do período analisado por isso a análise foi realizada para cada veículo em meses distintos, em que houve o efetivo abastecimento com recursos do PAB.

A realização de controle informal e pessoal de quilometragem paralela às constantes nos hodômetros dos veículos aumenta a possibilidade de erros de controle.

Somente a partir dos apontamentos da fiscalização foi informado a implantação de um sistema de gestão informatizado para a frota da SMS.

Além do questionamento acerca da elevada quilometragem rodada pelo veículo QKO-4285, sobretudo o questionamento principal é sobre a forma como foi realizado o controle. Os cupons emitidos pelos funcionários da contratada, que continham a informação atual do hodômetro do veículo, não foram arquivados pelo chefe de transportes, bem como os poucos mapas diários preenchidos pelos condutores mais cautelosos também não foram arquivados pela Administração.

As evidências de superfaturamento foram encontradas em todos os oito veículos que foram inspecionados, verificando diferenças significativas entre o controle manual e os registros dos hodômetros.

O gestor fez referência à única ambulância dentre os oito veículos que constam na planilha de superfaturamento, informando a possibilidade de que a mesma tenha se deslocado por 9.098 km, no mês de dezembro de 2016, sem comprovar os deslocamentos realizados pelo veículo.

Vale destacar que os sete veículos restantes são Fiat Uno e Palio, limitam-se a circular predominantemente a serviço das equipes de saúde da família dentro do município, assim como o fiat Uno NVN 6646, pelo controle informal, de fevereiro a setembro de 2016, rodou 36.471, com média mensal de 4.558 km mensais, e 207 por dia útil. Este veículo circulava por localidades próximas da sede.

Entre todos os argumentos trazidos pelo gestor nenhum rebate o fato principal que seria a motivação da utilização de controles paralelos tão apurados e totalmente desconexos aos hodômetros dos veículos.

Equivocadamente o gestor informou que esse controle fora do hodômetro é realizado porque em todos os abastecimentos o hodômetro é zerado para avaliar o gasto de combustível e a quilometragem rodada, sendo que todos os veículos possuem hodômetros totais e que não é possível zerar esses hodômetros totais apenas acionando um botão, conforme foi mostrado na figura.

O gestor não comentou o fato de que o único condutor que preencheu e disponibilizou a relação diária de condutores, veículo NVN 6646, no mês de março de 2016, registrou um Total de 1.612 km rodados em 21 dias, sendo que na planilha informal do chefe de transporte consta abastecimentos para 5.968 km.

Não importa informar que os veículos circularam por trajetos que não foram comprovados por mapas diários de utilização dos veículos.

Ressalta-se que o cálculo do valor total do superfaturamento, que considera todas as fontes de recursos, foram apurados por intermédio das diferenças de quilometragens de apenas oito dos dezoito veículos da SMS que foram inspecionados.

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. Aquisição de combustíveis por valor superior ao contrato firmado entre a mesma empresa contratada e a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE, no valor de R\$ 3.894,83, com recursos do Piso de Atenção Básica.

Fato

No exercício de 2016 a Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE – SMS realizou o Pregão Presencial nº 02/2016 para aquisição de combustíveis e óleos lubrificantes.

Para aquisição de combustíveis (gasolina comum e óleo diesel S10) foi firmado o contrato nº 22, em 22 de janeiro de 2016, nos seguintes quantitativos e valores:

Tabela – Relação entre quantidades contratadas e adquiridas de combustíveis.

Item	Valor Unitário	Qtde. Contratada	Valor Contratado	Quantidade Adquirida*	Valor Adquirido
Gasolina	R\$ 3,75	169.866,00	R\$ 636.997,50	123.709,75	R\$ 463.911,59
Óleo diesel	R\$ 3,14	25.352,00	R\$ 79.605,28	20.842,54	R\$ 65.445,58

Fonte: Relatório financeiro do fornecedor Auto Posto Nova Tradição Ltda e contrato SMS nº 22/2016.

*Quantidade adquirida pela SMS com todas as fontes de recursos

A Agência Nacional do Petróleo divulga mensalmente os preços de referência dos combustíveis para a cidade de Itabaiana/SE, conforme pode ser visto no quadro a seguir para o item gasolina comum:

Quadro - Preços ANP para Itabaiana/SE em janeiro de 2016.

Síntese dos Preços Praticados - SERGIPE							
RESUMO II - Gasolina R\$/l							
Período : 2016 - Janeiro				DADOS MUNICÍPIO			
município	nº de postos pesquisados	preço médio	desvio padrão	Preço ao Consumidor	preço mínimo	preço máximo	maioria
Aracaju	60	3,727	0,096	3,549	3,979	3,979	0
Itabaiana	32	3,615	0,101	3,560	3,928	3,928	0
Lagarto	28	3,670	0,077	3,569	3,770	3,770	0
Nossa Senhora do Socorro	36	3,745	0,047	3,690	3,799	3,799	0

[Exportar](#)

Fonte: Preços de referência da ANP para Itabaiana/SE em janeiro de 2016.

Neste mesmo exercício, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE firmou contrato sob o número 14/2016, com o mesmo fornecedor, contudo com valores distintos dos firmados com a SMS, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela – Cálculo do superfaturamento com aquisições pela SMS de gasolina no exercício de 2016 para todas as fontes de recursos em relação ao valor contratado pela prefeitura.

Item	Valor Contratado SMS	Valor contratado Prefeitura	Valor do Sobrepreço	*Quantidade Adquirida	**Valor de superfaturamento
Gasolina	R\$ 3,75	R\$ 3,586	R\$ 0,164	123.709,75	R\$ 20.288,40

Fonte: Contratos SMS nº 22 e Prefeitura nº 14/2016.

*Quantidade adquirida pela SMS com todas as fontes de recursos.

**Valor considerando todas as fontes de recursos da SMS.

Durante o ano de 2016 houve reajustes e reduções no preço dos combustíveis, contudo não foi firmado nenhum termo aditivo para reequilibrar os preços.

Com recursos do Piso de Atenção Básica foram feitas as seguintes aquisições de gasolina comum:

Tabela – Aquisições de gasolina com recursos do PAB Fixo em 2016.

Mês	Nota Fiscal	Data NF	Gasolina Comum (Litros)	*Valor
Janeiro	2190	15/02/2016	950	R\$ 3.562,50
Fevereiro	2244	11/03/2016	1.800	R\$ 6.750,00
Março	2306	12/04/2016	2.099,99	R\$ 7.874,96
Abri	2344	06/05/2016	2.010	R\$ 7.537,50
Maio	2406	08/06/2016	2.007	R\$ 7.526,25
Junho	2474	18/07/2016	2.135	R\$ 8.006,25
Julho	2527	04/08/2016	2.120	R\$ 7.950,00
Agosto	2599	09/09/2016	2.209	R\$ 8.283,75
Setembro	2671	13/10/2016	2.113	R\$ 7.923,75
Outubro	2730	17/11/2016	2.131	R\$ 7.991,25
Dezembro	2831	28/12/2016	2.092	R\$ 7.845,00
Dezembro	2782	08/12/2016	2.082	R\$ 7.807,50
Total			23.748,99	R\$ 89.058,71

Fonte: Pagamentos de combustíveis com recursos do PAB Fixo em 2016.

*Gasolina a R\$ 3,75 o litro.

O valor do superfaturamento apurado considerando apenas os recursos do PAB Fixo atinge R\$ 3.894,83, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela – Cálculo do superfaturamento apenas com recurso do PAB Fixo em 2016.

Item	Valor Contratado SMS	Valor Contratado Prefeitura	Valor do Sobrepreço	*Quantidade Adquirida	Valor de superfaturamento
Gasolina	R\$ 3,75	R\$ 3.586	R\$ 0,164	23.748,99	R\$ 3.894,83

Fonte: Relatório financeiro do contrato SMS nº22/2016 relativo aos Pagamentos de combustíveis com recursos do PAB Fixo em 2016.

*Quantidade adquirida pela SMS com recursos do PAB Fixo..

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“vê-se dos dados trazidos pela pesquisa da Agência Nacional do Petróleo – ANP (abaixo) que, em seu contexto, já surge com defasagem, em razão dos valores por ele apresentados se referirem ao da semana imediatamente anterior e que são pesquisados nos três primeiros dias úteis de cada semana, para compilação de dados e posterior divulgação, o que vem ocorrer apenas na segunda seguinte à da pesquisa. Esta informação pode ser extraída do Contrato Referência nº 9.034/15-ANP-004840, que estabelece a metodologia utilizada para realização da pesquisa de preços no âmbito do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis da ANP.

DATA	PRODUTO	VALOR	MEDIANA	DEVIACAO PADRAO	VALOR MARGEM	VALOR PRECO MARGEM	VALOR COMERCIALIZACAO	VALOR PRECO COMERCIALIZACAO	VALOR PRECO MARGEM COMERCIALIZACAO	VALOR PRECO MARGEM COMERCIALIZACAO
2016-01-04	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-05	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-06	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-07	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-08	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-09	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-10	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-11	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-12	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-13	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-14	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-15	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-16	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-17	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-18	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-19	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-20	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-21	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-22	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-23	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-24	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-25	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-26	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-27	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-28	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-29	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-30	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-01-31	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-01	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-02	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-03	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-04	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-05	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-06	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-07	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-08	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-09	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-10	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-11	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-12	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-13	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-14	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-15	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-16	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-17	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-18	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-19	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-20	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-21	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-22	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-23	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-24	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-25	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-26	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-27	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-28	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-02-29	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-01	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-02	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-03	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-04	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-05	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-06	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-07	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-08	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-09	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-10	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-11	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-12	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-13	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-14	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-15	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-16	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-17	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-18	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-19	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-20	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-21	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-22	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-23	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-24	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-25	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-26	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-27	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-28	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-29	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-30	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-03-31	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-04-01	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75	3,75	3,75
2016-04-02	gasolina	3,75	3,75	0,00	0,00	3,75	3,75	3,75</		

sofreram acréscimos sucessivos, semanais, inclusive, conforme comprovam diversas notícias da época.

The screenshot shows a web browser window with the URL noticias.r7.com/economia/preco-medio-da-gasolina-sobe-de-r-370-para-r-376-a-partir-de-1-de-janeiro-27122015. The page title is "Preço médio da gasolina sobe de R\$ 3,70 para R\$ 3,76 a partir de 1º de janeiro". Below the title, it says "Litro do etanol vai ficar R\$ 0,16 mais caro e o GNV vai aliviar o bolso do consumidor brasileiro". There are social sharing buttons for Facebook, Twitter, and Google+, and a link to "PÁGINA INICIAL". A photo of a person filling up a car with gasoline is displayed.

FOTO 01: Disponível em <http://noticias.r7.com/economia/preco-medio-da-gasolina-sobe-de-r-370-para-r-376-a-partir-de-1-de-janeiro-27122015>. Acesso em 27 de junho de 2017

The screenshot shows a web browser window with the URL jornaldocarro.estadao.com.br/carros/gasolina-sobe-de-preco-novamente. The page title is "Gasolina sobe de preço novamente". Below the title, it says "Nova tabela vale a partir do dia 16 de janeiro, mas postos já estão repassando novo valor desde o dia 7". A photo of a person filling up a car with gasoline is displayed.

FOTO 02: Disponível em <http://jornaldocarro.estadao.com.br/carros/gasolina-sobe-de-preco-novamente/>. Acesso em 27 de junho de 2017.

Digite o texto a ser pesquisado

Nenhum resultado



Opções ▾

[globo.com](#) [g1](#) [globoesporte](#) [gshow](#) [famosos & etc](#) [vídeos](#)

MENU G1

SERGIPE

25/01/2017 19h06 - Atualizado em 25/01/2017 19h12

Preço médio da gasolina vendida em Sergipe subiu 3,4%

Estudo do Boletim Sergipe Econômico é referente a dezembro de 2016.
Preço médio praticado no estado no mês passado ficou em R\$ 3,73.

Do G1 SE



FOTO 03: Disponível em <http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2017/01/preco-medio-da-gasolina-vendida-em-sergipe-subiu-34.html>. Acesso em 27 de junho de 2017

Da análise das 03 (três) publicações acima, observa-se que, desde o início do ano de 2016, os combustíveis vem sofrendo acréscimos sucessivos, semanais, inclusive, o que inviabiliza, por completo, os dados constantes da pesquisa da ANP, tornando-os completamente defasados em relação à realidade momentânea vivida.

Tanto assim o é que o primeiro procedimento licitatório utilizando-se dos dados da ANP resultou fracassado, face aos preços praticados no dia do procedimento já serem distintos daqueles obtidos em sede de pesquisa, valendo lembrar o fato de que, por si só, a pesquisa da ANP já exsurge como defasada.

No mais, demonstrada a inviabilidade de realização do procedimento com base na pesquisa de preços da ANP, a Administração procedeu à necessária pesquisa de mercado, a qual, conforme já exaustivamente admitido pelo TCU, e, nesse sentido, realizou “*A consulta de preços correntes no mercado para a elaboração do orçamento-base, e realização de licitação,*

deve-se basear em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais deverão ser anexados ao procedimento licitatório.”, texto esse que é exatamente o mesmo de inúmeros acórdãos daquela corte de contas e que vem mantendo esse entendimento, como se vê:

ACÓRDÃO Nº 4013/2008 - 1ª Câmara

Faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações

ACÓRDÃO Nº 1547/2007 - Plenário

proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;

ACÓRDÃO Nº 1584/2005 - Segunda Câmara

proceder, quando da realização de licitação ou dispensa, à consulta de preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inc. IV, e no art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei 8.666/93, consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados aos processos de contratação.

DECISÃO Nº 955/2002 – Plenário

proceda, nas licitações, dispensas ou inexigibilidades, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;

ACÓRDÃO Nº 1.685/2010-2ª Câmara

determinação ao SENAC/RO para que faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e art. 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações.

ACÓRDÃO Nº 3.219/2010- Plenário

determinação ao Banco do Brasil S/A no sentido de que, quando da contratação direta de bens e serviços e da estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, observe o disposto nos arts. 7º, § 2º, inc. II, e 40, § 2º, inc. II, da Lei

nº 8.666/1993, realizando pesquisa de preços e elaborando orçamento detalhado em planilhas para os bens/serviços a serem adquiridos, contendo o mínimo de três cotações de fornecedores distintos ou justificativa circunstanciada caso não seja possível obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

ACÓRDÃO Nº 296/2011-2^a Câmara

determinação à Fundação Universidade Federal do Espírito Santo (FUFES) para que proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, inc. III, e 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento.

ACÓRDÃO Nº 3361/2012 – Plenário

preços de insumos não contemplados pelos sistemas referenciais baseados em apenas uma cotação obtida junto a fornecedores, em contrariedade com o §2º do art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012), observando que, de acordo com jurisprudência do TCU, consubstanciada pelos Acórdãos Plenários 1.266/2011, 837/208 e 3.219/2010, caso não seja possível obter o número mínimo de três cotações de fornecedores distintos, deve ser apresentada justificativa hábil para tal;

ACÓRDÃO Nº 5576/2013 - 2^a Câmara

falta de comprovação da compatibilidade dos preços das propostas com os praticados no mercado, em desacordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.531/2011-TCU - Plenário, 1.266/2011-TCU - Plenário e 3.219/2010-TCU - Plenário, dentre outros, que prescrevem que, no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que anteceder os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, e, caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada;

ACÓRDÃO Nº 5576/2013 - 2^a Câmara

falta de comprovação da compatibilidade dos preços das propostas com os praticados no mercado, em desacordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.531/2011-TCU - Plenário, 1.266/2011-TCU - Plenário e 3.219/2010-TCU - Plenário, dentre outros, que prescrevem que, no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que anteceder os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, e, caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada;

ACÓRDÃO Nº 1305/2014 - 2ª Câmara

a ausência nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, de consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, consubstanciada em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, ou justificativa nos casos em que não foi possível obter número razoável de cotações, em afronta o disposto no art. 2º, § 1º da Resolução 5204/2011 SESC-AR/MS, c/co art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e art. 43,inciso IV da Lei8.666/1993;

ACÓRDÃO Nº 2032/2016– Plenário

1.6.1 a utilização de pesquisa de preços defasada para balizar o valor da contratação, identificada no âmbito do Pregão Eletrônico 001/2015-BIRD, afronta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão 1.462/2010-TCU-Plenário;

1.6.2 a realização de pesquisa de preços no mercado para balizar o valor da contratação, sem a utilização de no mínimo três orçamentos de fornecedores distintos pertencentes ao ramo do objeto licitado, ou, alternativamente, a ausência de justificativa adequada, sempre que não for possível obter o número de cotações, identificada no Lote 1 do Pregão Eletrônico 001/2015-BIRD, afronta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão 3.667/2009-TCU-2ª Câmara;

Assim, não há que se falar em valor superior.

Por fim, quanto à participação de uma única empresa no Pregão Presencial nº 01/2016, o Edital da licitação é publicada de acordo com as leis vigentes, tanto no Diário Oficial do Município, quanto em jornal de grande circulação, atendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos e da ampla divulgação.”

Análise do Controle Interno

O processo do Pregão Presencial nº 33/2016 foi iniciado em 12 de dezembro de 2016 e as propostas foram apresentadas em 28 de dezembro de 2016, sendo que o contrato nº 24/2017 foi firmado em 02 de janeiro de 2017.

Os preços pesquisados junto à ANP são referentes ao mês da contratação (janeiro/2017) independente da data que foram coletados.

Vale lembrar que o menor preço referido neste apontamento refere-se ao valor de R\$ 3,586 contratado por meio do Pregão Presencial nº 17/2016, deflagrado no mesmo dia do Pregão Presencial nº 33/2016, que nem foi citado na manifestação do gestor.

2.2.2. Aquisição de gasolina por valor superior ao vendido nas próprias bombas de gasolina da empresa contratada, gerando prejuízo potencial de R\$ 19.304,86.

Fato

No exercício de 2017 a Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE – SMS realizou o Pregão Presencial nº 33/2016 para aquisição de combustíveis e óleos lubrificantes.

Para aquisição de combustíveis (gasolina comum e óleo diesel S10) foi firmado o contrato nº 24/2017, entre a Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana e o Auto Posto Nova Tradição Ltda. (CNPJ n.º 04.836.754/0001-37), em 02 de janeiro de 2017, com os valores de R\$ 3,62 para a gasolina e de R\$ 3,14 para o diesel.

Em visita ao endereço da empresa contratada verificou-se que a mesma pratica preços inferiores, em suas bombas de combustíveis, aos consumidores em geral para a gasolina comum, conforme informações contidas no quadro a seguir:

Quadro – Preço de venda ao consumidor.



Gasolina comum a R\$ 3,45 no Auto Posto Nova Tradição Ltda. (CNPJ n.º 04.836.754/0001-37)

Fonte: Preços praticados na sede da empresa na cidade de Itabaiana/SE em março de 2017.

Em comparação aos preços praticados pela própria empresa contratada a SMS de Itabaiana/SE contratou o item gasolina com sobrepreço de R\$ 0,17, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela – Resumo do contrato SMS nº 24/2017

Item	Valor Unitário	Qtde. Contratada	Valor Contratado	Prejuízo Potencial
Gasolina	R\$ 3,62	113.558,00	R\$ 411.079,96	R\$ 19.304,86

Fonte: Contrato SMS nº 24/2017.

Desta forma, mantendo-se o preço atual da licitação e no caso da execução completa do contrato com a aquisição de 113.558 litros de gasolina, haverá um prejuízo de R\$ 19.304,86 decorrente do sobrepreço praticado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Não se pode falar em superfaturamento de preços tendo em vista os motivos já acima expostos e se considerando, ainda, que cada aquisição foi precedida da devida pesquisa de mercado, e cujo valor encontrava-se dentro da média praticada, não se podendo olvidar, no mais, a variação e instabilidade de preços ocorrida no início do ano.”

Análise do Controle Interno

A administração da SMS poderia ter solicitado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato nº 24/2017 quando da verificação de diminuição dos preços contratados, da mesma forma que quando há um desequilíbrio econômico-financeiro, aumento de preços após a assinatura do contrato, em desfavor do fornecedor rotineiramente o contratado solicita reajuste a fim de manter a relação de igualdade entre as obrigações assumidas e a compensação financeira pelo fornecimento dos produtos ou serviços.

A alínea *d*, inciso II, artigo 65, e §§ 5º e 6º da Lei 8.666/1993 prevê que com a ocorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, permite que contratado ou contratante solicite o reequilíbrio econômico-financeiro, podendo essa repactuação ocorrer a qualquer tempo, desde que comprovadas as circunstâncias ensejadoras, independente do prazo transcorrido da assinatura do contrato.

2.2.3. Ausência de registro diário de itinerários realizados pelos veículos da Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE.

Fato

Foram solicitados os registros diários de itinerários executados pelos veículos da Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE, a fim de verificar os controles sobre a utilização da frota de veículos à disposição da Atenção Básica do município. A administração informou informalmente não possuir registro diário de utilização dos veículos.

Em todos os processos de pagamentos de combustíveis constam autorizações de abastecimento de cada um dos veículos, contendo a quantidade de litros e registro do odômetro.

O preenchimento de mapas diários com informações de quilometragens iniciais e finais, locais de origem e destino, e horários de saídas e chegadas possibilitam que a administração exerça um controle mais eficiente sobre a utilização de sua frota.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de utilização dos veículos à disposição da Secretaria Municipal de Saúde é realizado, informal e pessoalmente, pelo Chefe dos Transportes, que se mantém no prédio

deste órgão durante todo o tempo necessário para liberação e a chegada dos veículos com pacientes e/ou equipe de servidores, fato esse que pode ser constatado pelos próprios fiscais da CGU durante os dias de fiscalização.

Todavia, a Secretaria Municipal de Saúde vem implantando um Sistema de Gestão Informatizada dos Veículos, que permitirá o acesso a todos os dados relacionados a estes, bem como irregularidades, dos motoristas e dos veículos, bem como o Registro Diário da utilização veicular.”

Análise do Controle Interno

Não é adequado à administração pública realizar controle pessoal e informal da utilização da frota, visto que tal situação não atende a transparência pública e permite que ocorram desvios de finalidade. Desta forma, torna-se necessário implantar o sistema de gestão citado na manifestação do gestor.

2.2.4. Veículos da Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE sem identificação visual.

Fato

A Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE utiliza dezoito veículos, entre próprios e locados, na execução das atividades de atenção básica da população da cidade de Itabaiana/SE.

Dos veículos vistoriados, verificou-se não haver identificação visual nas laterais que indique que estejam a serviço da SMS, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro – Veículos sem identificação visual.



Vw Amarok OEM 4713



FIAT Uno NVN 6646

Fonte: Inspeção dos veículos estacionados na SMS de Itabaiana/SE.

Foi informado à equipe de fiscalização que a plotagem foi retirada por ocasião das eleições municipais de outubro de 2016, contudo, no mês de abril de 2017 ainda não havia sido providenciada nova plotagem dos veículos que foram cedidos à Justiça Eleitoral em 03 de outubro de 2016.

A plotagem dos veículos possibilita aos usuários acompanhar e verificar que os veículos sejam usados estritamente em serviço.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“A descaracterização de alguns veículos da Secretaria se deu por terem sido requisitados para ficar a serviço da Justiça Eleitoral no período das eleições municipais 2016, não tendo se mostrado viável a realização de procedimento licitatório ainda no ano de 2016, fato ocorrido através do Pregão Presencial nº 011/2017, publicado em 11 de maio de 2017 e contrato administrativo nº 073/2017 firmado em 19 de junho de 2017.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA

**EDITAL
PREGÃO PRESENCIAL Nº 11/2017**

1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

O FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, inscrito no CNPJ - MF sob o nº 12.219.015/0001-24, por intermédio de seu Pregoeiro e sua Equipe de Apoio, nomeados pela Portaria nº 002/2017, de 02 de janeiro de 2017, torna público, para conhecimento dos interessados, que fará realizar licitação do tipo **MENOR PREÇO POR ITEM**, sob a modalidade **PREGÃO PRESENCIAL Nº 11/2017**, para contratação de empresa para a prestação de serviços de confecção de material de comunicação: banner, cartazes, faixas em lona, panfletos, folders e plotagens, todos com arte gráfica inclusa, que serão utilizados juntos aos programas do Fundo Municipal de Saúde no exercício de 2017, conforme especificações técnicas constantes do Anexo I deste Edital.

DATA DE ABERTURA E DISPUTA DE LANCES: 25/05/2017 (vinte e cinco de maio de dois mil e dezessete) às 09:00 h (nove horas).

LOCAL DA SESSÃO PÚBLICA: Avenida Vereador Olimpio Grande, nº 133, Bairro Porto – Itabaiana/SE.

Análise do Controle Interno

O gestor concordou com o fato apontado e informou que a descaracterização ocorreu em outubro de 2016, e somente foi recomposta a identificação em junho de 2017, deixando os veículos circulando por sete meses sem a devida identificação.

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.

No período fiscalizado ocorreram falhas na aquisição de combustíveis para abastecimento da frota da Atenção Básica.

Ordem de Serviço: 201700526

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ITABAIANA SERGIPE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 6.098.634,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27 a 31 de março de 2017 sobre a execução do Programa/Ação Governamental Fortalecimento dos Sistema Único de Saúde (SUS) / Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família no Município de Itabaiana/SE.

A ação fiscalizada destina-se a realizar o acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família, enfatizando-se a atuação do Município e das Equipes de Saúde da Família – ESF.

Na consecução dos trabalhos foram realizadas as seguintes ações:

- Avaliação da forma de contratação dos profissionais do Programa de Saúde da Família- PSF;
- Verificação do cumprimento da carga horária semanal contratada;
- Verificação da composição e da capacitação das Equipes de Saúde da Família;
- Verificação da qualidade do atendimento dispensado à população beneficiária do PSF; e
- Verificação da infraestrutura da Unidades Básicas de Saúde.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por 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. Deficiências na infraestrutura de Unidades Básicas de Saúde da Família.

Fato

Com vistas a avaliar a qualidade da infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde da Família - UBS, para atingimento dos objetivos do Programa Saúde da Família - PSF no Município de

Itabaiana/SE, foram realizadas, no período de 27 a 31 de março de 2017, visitas à Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão e ao Centro de Saúde da Família Mutirão localizados na sede do município e às Unidades Básicas de Saúde da Família – UBS situadas nos Povoados: Pé do Veadinho, Lagoa do Forno, Matapoã e Cajaíba.

O resultado da inspeção física apontou que a Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão e o Centro de Saúde da Família Mutirão funcionam também como ambulatório, todas as demais UBS visitadas são de uso exclusivo dos Profissionais das Equipes de Saúde da Família e que os insumos e materiais de consumo existentes são suficientes e necessários ao bom funcionamento das atividades das equipes do PSF.

No entanto, constatou-se que todas as unidades visitadas não estão adequadas ao disposto no item “Da infraestrutura e funcionamento da Atenção Básica” do Anexo I da Portaria nº 2.488/2011 e no Manual de Estrutura Física das UBS, em relação às seguintes exigências mínimas:

- a) Água potável: Não existente na UBS do Povoado Pé do Veadinho. Verificou-se que o fornecimento de água foi interrompido em virtude de um problema na rede de distribuição;
- b) Sala de procedimentos: Não existente nas UBS situadas nos Povoados Pé do Veadinho, Lagoa do Forno, Matapoã e Cajaíba;
- c) Sala de vacinas: Não existente nas UBS situadas nos Povoados Pé do Veadinho, Lagoa do Forno, Matapoã e Cajaíba;
- d) Sala de inalação coletiva: Não existente nas UBS situadas nos Povoados Pé do Veadinho, Matapoã e Cajaíba;
- e) Sala de coleta: Não existente nas UBS situadas nos Povoados Pé do Veadinho, Lagoa do Forno, Matapoã e Cajaíba;
- f) Sala de observação: Existente apenas na Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão;
- g) Consultório com sanitário: Existente apenas na Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão;
- h) Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea: Existente apenas na Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão;
- i) Sala de administração e gerência: Existente apenas na Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão;
- j) Sala de atividades coletivas para os profissionais: Existente apenas na Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão;
- k) Abrigo de resíduos sólidos: Existente apenas na Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão.

Em relação à estrutura física das Unidades de Saúde da Família visitadas, constatou-se a existência de infiltrações no teto das Unidades São Cristóvão e Pé do Veadinho e a armazenagem de resíduos sólidos realizada de forma improvisada em todas as Unidades, exceto na Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão, devido a inexistência de abrigo de

expurgos nos moldes preconizados pelo Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde editado pelo Ministério da Saúde, conforme registros fotográficos a seguir:

	
<p>Foto - Abrigo de resíduos sólidos com a porta danificada - Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão, 28 de março de 2017.</p>	<p>Foto - Abrigo de resíduos sólidos com a porta danificada - Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão, 28 de março de 2017.</p>
	
<p>Foto - Infiltrações no teto da Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão, 28 de março de 2017.</p>	<p>Foto - Resíduos sólidos armazenados em recipiente plástico com tampa rosqueada na UBS Mutirão, 30 de março de 2017.</p>
	
<p>Foto - Infiltrações no teto do consultório da enfermeira da UBS do Povoado Pé do Veado, 28 de março de 2017.</p>	<p>Foto - Resíduos sólidos armazenados em recipiente plástico com tampa rosqueada e em local acessível ao público no Povoado Pé do Veado, 28 de março de 2017.</p>

	
<p><i>Foto - Resíduos sólidos armazenados em recipiente plástico com tampa rosqueada e em local acessível ao público no Povoado Lagoa do Forno, 30 de março de 2017.</i></p>	<p><i>Foto - Resíduos sólidos armazenados em recipiente plástico com tampa simples e em local acessível ao público no Povoado Matapoã, 30 de março de 2017.</i></p>

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

De acordo com a Portaria MS/GM nº 2488/2011 a atenção básica se caracteriza por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento e a reabilitação, se orientando pelos princípios da universalidade, acessibilidade, continuidade do cuidado, integralidade da atenção, da responsabilização, humanização e participação social.

As equipes de atenção básicas são compostas por médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e agentes comunitários de saúde. As atribuições desses profissionais devem seguir as referidas disposições legais que regulamentam o exercício de cada uma das profissões. Estes devem desenvolver suas atividades em Unidades Básicas de Saúde devidamente cadastradas no sistema de cadastro nacional vigente, ou em outros locais dentro do território de abrangência da equipe.

O município de Itabaiana possui 27 unidades básicas de Saúde, 17 equipes de Saúde da família e 01 (uma) equipe de PACS (programa de agentes comunitários de saúde) para atendimento da população. Das 27 unidades básicas de saúde, 12 já foram reformadas e outros projetos de reforma e construção estão sendo elaborados para suprir as deficiências relacionadas em relatório anterior.

Além disso, são realizados constantemente serviços de manutenções regulares da infraestrutura e dos equipamentos destas Unidades Básicas de Saúde, para melhoria da qualidade da assistência prestada aos usuários desta região. As equipes de saúde da família e de PACS estão distribuídas por território nas Unidades Básicas de Saúde e fazem a cobertura de todas as famílias residentes no município.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor ratifica a irregularidade constatada nos trabalhos de campo.

2.1.2. Avaliação do atendimento dispensado à população beneficiária do Programa Saúde da Família - PSF.

Fato

Para avaliar o atendimento prestado pelo Município de Itabaiana/SE aos beneficiários do Programa Saúde da Família, foram realizadas entrevistas com famílias atendidas pelas Equipes de Saúde da Família sediadas na área urbana: Clínica da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira - São Cristóvão (ESF 05) e no Centro de Saúde da Família Mutirão (ESF 01); e na área rural: Centro de Saúde do Povoado Pé do Veado (ESF 09), Centro de Saúde Dr. Carlos de Jesus – Povoado Lagoa do Forno (ESF 11), Centro de Saúde Deputado Djalma Lobo – Povoado Matapoã e Centro de Saúde Dr. Pedro Garcia Moreno Filho - Povoado Cajaíba (ESF 16).

Foram visitadas 35 famílias, sendo 24 na zona rural e onze na zona urbana.

Quanto à atuação dos Agentes Comunitários de Saúde – ACS, concernente à periodicidade das visitas domiciliares e à marcação de consultas com o médicos e/ou enfermeiros do Programa, apenas um entrevistado residente da zona rural declarou que normalmente a visita do Agente ocorre com intervalo maior que um mês, sendo que os demais declararam que recebem a visita do Agente pelo menos uma vez por mês. Quanto à marcação de consultas, dos 35 entrevistados, dezoito informaram que já tiveram consultas marcadas pelo ACS, os demais, informaram que nunca solicitaram este serviço.

Os entrevistados afirmaram que quando procuraram a Unidade de Saúde da Família receberam o atendimento necessário.

Acerca do recebimento de visita domiciliar para consulta realizada pelo médico e/ou enfermeiro do PSF, 22 dos entrevistados afirmaram que já necessitaram e receberam o atendimento, as demais pessoas consultadas disseram que nunca tiveram necessidade de atendimento domiciliar.

Sobre a participação em reuniões, encontros ou palestras realizadas pela Equipe de Saúde da Família para orientação sobre os cuidados com a saúde, 28% dos entrevistados informaram que nunca foram convidados para participar de tais eventos.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Ausência de realização de curso introdutório pelos Agentes Comunitários de Saúde - ACS.

Fato

Em atenção ao disposto na Portaria 648, de 28 de março de 2006 e na Portaria nº 2.527, de 19 de outubro de 2006, ambas do Ministério da Saúde, os municípios devem realizar ou proporcionar curso introdutório para todos os agentes comunitários de saúde, já que o processo de capacitação dos profissionais da Saúde da Família deve iniciar-se concomitantemente ao início dos trabalhos das equipes.

Visando à verificação do cumprimento desses dispositivos, solicitou-se ao Município de Itabaiana que disponibilizasse documentação comprobatória da realização de curso introdutório pelos Agentes Comunitários de Saúde – ACS: lista de participantes, lista de frequência, cópias das provas realizadas, cópias dos diplomas/certificados emitidos e qualquer outra documentação que o Município entendesse pertinente à comprovação da realização do citado curso.

Em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 2017000526/001, de 15 de março de 2017, a Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana/SE informou, por meio do ofício nº 282/2017 – SMS, de 03 de abril de 2017, que os Agentes Comunitários de Saúde aprovados nos concursos realizados antes e após 14 de fevereiro de 2006 não participaram de curso introdutório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

Os concursos para preenchimento de cargos de Agentes Comunitários de Saúde foram realizados em gestões anteriores e embora estes profissionais não tenham realizado o Curso Introdutório, desde 2015 foram realizadas diversas capacitações.

Estas capacitações foram desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde, através da Coordenação de Atenção Básica, Núcleo de Apoio à Saúde da Família e Vigilância Epidemiológica e abordaram diversos temas relacionados à saúde, além de capacitações em serviços que são realizados constantemente pelos enfermeiros para os demais integrantes das equipes.

A gestão municipal vem se esforçando ao máximo para realizar educação permanente dos seus funcionários, já que tradicionalmente no Estado de Sergipe este serviço é proporcionado pela SES, através da FUNAA, o que não vem ocorrendo nos últimos anos.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor ratifica a irregularidade constatada nos trabalhos de campo.

2.2.2. Falhas na contratação dos Agentes Comunitários de Saúde.

Fato

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, os agentes comunitários de saúde só podem ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do §4º do art. 198 da Constituição Federal, ou seja, por meio de processo seletivo público.

Visando à verificação do atendimento dessa disposição constitucional, solicitou-se ao Município de Itabaiana que disponibilizasse os processos seletivos para contratação dos seus agentes comunitários de saúde.

Após análise dos documentos disponibilizados pelo Município de Itabaiana, constatou-se que, além dos agentes regularmente contratados por meio de processo seletivo, o município, em que pesem as disposições legais acima mencionadas, também contratou no exercício de 2017 quinze prestadores de serviço por tempo determinado para exercerem as atribuições de Agente Comunitário de Saúde.

Destaca-se que dos quinze ACS contratados em 2017, quatorze mantiverem relação contratual com o Município no ano anterior para o exercício das mesmas funções, conforme quadros a seguir:

Quadro – Prestadores de Serviço contratados para exercerem as funções de Agente Comunitário de Saúde no exercício de 2017.

CPF	Cargo	Carga Horária Semanal	Contrato	Vigência
***.431.355-**	Agente Comunitário de Saúde	40	005/2017	02/01-31/12/2017
***.350.965-**	Agente Comunitário de Saúde	40	053/2017	02/01-31/12/2017
***.591.275-**	Agente Comunitário de Saúde	40	063/2017	02/01-31/12/2017
***.855.915-**	Agente Comunitário de Saúde	40	079/2017	02/01-31/12/2017
***.513.805-**	Agente Comunitário de Saúde	40	084/2017	02/01-31/12/2017
***.870.165-**	Agente Comunitário de Saúde	40	116/2017	02/01-31/12/2017
***.122.645-**	Agente Comunitário de Saúde	40	117/2017	02/01-31/12/2017
***.982.595-**	Agente Comunitário de Saúde	40	124/2017	02/01-31/12/2017
***.587.005-**	Agente Comunitário de Saúde	40	131/2017	02/01-31/12/2017
***.239.825-**	Agente Comunitário de Saúde	40	134/2017	02/01-31/12/2017
***.696.855-**	Agente Comunitário de Saúde	40	137/2017	02/01-31/12/2017
***.882.955-**	Agente Comunitário de Saúde	40	140/2017	02/01-31/12/2017
***.550.738-**	Agente Comunitário de Saúde	40	146/2017	02/01-31/12/2017
***.381.925-**	Agente Comunitário de Saúde	40	162/2017	02/01-31/12/2017
***.907.975-**	Agente Comunitário de Saúde	40	189/2017	06/02-31/12/2017

Fonte: Contratos de prestação de serviços fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana.

Quadro – Prestadores de Serviço contratados para exercerem as funções de Agente Comunitário de Saúde no exercício de 2016.

CPF	Cargo	Carga Horária Semanal	Contrato	Vigência
***.431.355-**	Agente Comunitário de Saúde	40	005/2016	04/01-31/12/2016
***.350.965-**	Agente Comunitário de Saúde	40	048/2016	04/01-31/12/2016
***.591.275-**	Agente Comunitário de Saúde	40	057/2016	04/01-31/12/2016
***.855.915-**	Agente Comunitário de Saúde	40	073/2016	04/01-31/12/2016
***.513.805-**	Agente Comunitário de Saúde	40	078/2016	04/01-31/12/2016
***.870.165-**	Agente Comunitário de Saúde	40	112/2016	04/01-31/12/2016
***.122.645-**	Agente Comunitário de Saúde	40	113/2016	07/01-31/12/2016
***.982.595-**	Agente Comunitário de Saúde	40	120/2016	04/01-31/12/2016
***.587.005-**	Agente Comunitário de Saúde	40	126/2016	04/01-31/12/2016
***.239.825-**	Agente Comunitário de Saúde	40	177/2016	04/01-31/12/2016
***.696.855-**	Agente Comunitário de Saúde	40	186/2016	01/04-31/12/2016
***.882.955-**	Agente Comunitário de Saúde	40	132/2016	04/01-31/12/2016
***.550.738-**	Agente Comunitário de Saúde	40	136/2016	04/01-31/12/2016
***.381.925-**	Agente Comunitário de Saúde	40	187/2016	01/04-31/12/2016

Fonte: Contratos de prestação de serviços fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde de Itabaiana.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

A Secretaria Municipal de Saúde realizou contratações emergenciais de Agentes Comunitários de Saúde para preencher vagas de profissionais que solicitaram Licença sem vencimentos.

Por este motivo, a gestão municipal não abriu vagas para este cargo no último concurso público realizado ano passado. Nestes casos, todas as contratações são justificáveis.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor ratifica a irregularidade constatada nos trabalhos de campo.

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. No período fiscalizado ocorreram falhas na contratação dos Agentes Comunitários de Saúde, deficiência na infraestrutura de Unidades Básicas de Saúde da Família e ausência de realização de curso introdutório pelos Agentes Comunitários de Saúde.

Ordem de Serviço: 201700477

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ITABAIANA SERGIPE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 484.802,24

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), referente à ação 20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde.

A ação fiscalizada destina-se a verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos recursos federais descentralizados ao município de Itabaiana para aquisição, armazenamento e dispensação de medicamentos da Assistência Farmacêutica Básica.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2016, pelo Fundo Nacional de Saúde.

2. Resultados dos Exames

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por 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. Não utilização do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica - HÓRUS - ou outro sistema similar que contemple as informações necessárias para o acompanhamento do programa.

Fato

Da análise dos documentos apresentados pela Secretaria Municipal da Saúde do Município de Itabaiana/SE, bem como da visita ao seu almoxarifado em 21 de março de 2017, constatou-se que o Município não utiliza o HÓRUS (Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica) ou outro sistema que contemple as informações necessárias para o acompanhamento do programa.

O almoxarifado se utiliza de um sistema de controle de estoque geral, que atende tanto a medicamentos como a todos os outros produtos hospitalares, e que não monitora a dispensação dos medicamentos.

Já os postos de saúde não dispõem de qualquer sistema informatizado, e a contagem esporádica dos medicamentos é efetuada visando a reposição do estoque.

Dessa forma, o Município de Itabaiana deixou de atender à Portaria GM/MS nº 271/2013, que institui a Base Nacional de Dados de ações e serviços da Assistência Farmacêutica e regulamenta o conjunto de dados, fluxo e cronograma de envio referente ao Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem numeração, emitido em 03 de julho de 2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana/SE informou que a “Assistência Farmacêutica informou, por meio de Comunicação Interna, que já iniciou o processo de adesão e implantação do sistema HÓRUS (Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica), com o objetivo de sanar as pendências junto as unidades básicas de saúde e a central de abastecimento farmacêutica, que inexiste neste município”.

Análise do Controle Interno

O gestor concordou com o fato apontado e informou que está providenciando a resolução da falha constatada.

2.2.2. Aplicação da contrapartida municipal conforme o modelo de financiamento previsto.

Fato

Da análise dos documentos apresentados pela Secretaria Municipal da Saúde do Município de Itabaiana/SE, ficou evidenciado que foram adquiridos medicamentos com recursos próprios do Município visando atender ao programa, de forma que a aplicação de recursos municipais está de acordo com os valores pactuados e com o modelo tripartite de financiamento.

2.2.3. Condições de armazenagem inadequadas.

Fato

Das visitas efetuadas aos postos de saúde mantidos pela Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE, verificou-se que a armazenagem dos medicamentos, em regra, não atende ao disposto no Art. 35, §2º da RDC nº 44/2009 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA no que se refere à manutenção de temperaturas abaixo dos 25ºc, por inexistência de aparelhos condicionadores de ar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem numeração, emitido em 03 de julho de 2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana/SE informou que “para sanar a irregularidade apresentada no armazenamento dos medicamentos pela inexistência de aparelhos condicionadores de ar, o Fundo Municipal de Saúde já deflagrou processo licitatório com este fim.”

Consta, em anexo, cópia de página do Diário Oficial do Município de Itabaiana, com destaque para a publicação do Pregão Presencial nº 14/2017, que objetivou a contratação de empresa para instalação e manutenção de aparelhos de ar condicionado.

Análise do Controle Interno

O gestor concordou com o fato apontado e informou que está providenciando a resolução da falha constatada.

2.2.4. Deficiência no controle de estoque dos medicamentos.

Fato

Constatou-se ineficiência do sistema de controle de estoques do almoxarifado da SMS.

Quando da comparação entre o quantitativo de medicamentos aferidos no estoque da SMS e o informado pelo sistema informatizado, efetuada em 21 de março de 2017, observou-se a existência de divergências em todos os medicamentos selecionados para conferência, conforme se observa no quadro a seguir:

Quadro – Medicamentos inspecionados em 21 de março de 2017 no almoxarifado.

MEDICAMENTO	QTD PREVISTA	QTD AFERIDA	DIFERENÇA
Amoxilina + Clavulanato de Potássio 50mg + 12,5mg / ml	5.499	235	5.264 frascos
Cetoconazol Shampoo 2%	28	173	+145 unidades
Enalapril 10mg	73.955	27.030	49.925 comprimidos
Hidroclorotiazida 25mg	360.574	146.400	214.174 comprimidos
Levomepromazida 100mg	5.500	4.370	1.130 comprimidos
Losartana Potássica 50mg	35.850	43.200	+7.350 comprimidos
Metformina 850mg	69.370	78.360	+8.990 comprimidos
Omeprazol 20mg	20.846	41.930	+21.084 comprimidos
Paracetamol 500mg	69.935	23.114	46.821 comprimidos
Ranitidina 150mg	2.900	2.820	80 comprimidos
Soro Fisiológico 0,9% 500ml	1.596	2.149	+553 unidades

Fonte: balancete de consumo com fechamento em 21 de março de 2017 emitido pela SMS e vistoria no local.

Sem um controle de estoque efetivo a SMS não tem condições de calcular o quantitativo necessário de medicamentos a ser comprado, está sujeita a desperdícios e não pode garantir a disponibilidade imediata de remédios à população.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem numeração, emitido em 03 de julho de 2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana/SE informou que “a Assistência Farmacêutica informou, por meio de Comunicação Interna, que já iniciou o processo de adesão e implantação do sistema HÓRUS (Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica), com o objetivo de sanar as pendências junto as unidades básicas de saúde e a central de abastecimento farmacêutica, que inexistia neste município.

Análise do Controle Interno

O gestor concordou com o fato apontado e informou que está providenciando a resolução da falha constatada.

2.2.5. Postos de saúde sem disponibilidade de alguns medicamentos.

Fato

Das visitas efetuadas a postos de saúde localizados no Município de Itabaiana/SE nos dias 21 e 22 de março de 2017, constatou-se que alguns medicamentos não estavam disponíveis para a população em cinco das seis unidades de saúde fiscalizadas.

A relação entre os medicamentos faltantes e os postos de saúde pode ser observada no quadro a seguir.

Quadro – Medicamentos em falta nos postos de saúde em 21 e 22 de março de 2017.

MEDICAMENTO	POSTOS COM ESTOQUE ZERO
Amoxilina + Clavulanato de Potássio 50mg + 12,5mg / ml	Povoado Queimadas Povoado Carrilho Povoado Bom Jardim Povoado Pé do Veadinho Povoado Cajaíba
Cefalexina 500mg	Povoado Carrilho Povoado Pé do Veadinho Povoado Cajaíba
Cetoconazol Shampoo 2%	Povoado Cajaíba
Enalapril 10mg	Povoado Carrilho Povoado Pé do Veadinho Povoado Cajaíba
Hidroclorotiazida 25mg	Povoado Pé do Veadinho
Losartana Potássica 50mg	Povoado Bom Jardim Povoado Pé do Veadinho Povoado Cajaíba
	Povoado Bom Jardim

Metformina 850mg	Povoado Pé do Veadinho Povoado Cajaíba
Omeprazol 20mg	Povoado Pé do Veadinho Povoado Cajaíba
Paracetamol 500mg	Povoado Cajaíba
Ranitidina 150mg	Povoado Carrilho

Fonte: Vistoria nos locais realizadas em 21 e 22 de março de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem numeração, emitido em 03 de julho de 2017, o Prefeito Municipal de Itabaiana/SE informou que “a falta de disponibilidade de alguns medicamentos em diferentes postos de saúde do município se deu em razão de que no período da fiscalização, o Fundo Municipal de Saúde estava em procedimento licitatório, já tendo sido regularizado”.

Consta, em anexo, cópia de página do Diário Oficial do Município de Itabaiana, com destaque para a publicação do Pregão Presencial SRP nº 007/2017, que objetivou a aquisição parcelada de medicamentos.

Análise do Controle Interno

Inobstante a informação de que a falha já foi regularizada, o gestor juntou apenas a publicação da abertura da licitação, deixando de apresentar comprovantes de aquisição e distribuição dos medicamentos citados na constatação.

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.

No período fiscalizado ocorreram falhas referentes ao armazenamento inadequado de medicamentos em unidades de saúde, utilização de sistema informatizado inadequado e falta de medicamentos em unidades de saúde.

Ordem de Serviço: 201700423

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 721610

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ITABAIANA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.530.130,32

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 20 a 21 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa 0310 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano/Ação 1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A ação fiscalizada destina-se à análise da execução da pavimentação em paralelepípedo em diversas artérias do Bairro Rotary Club e outros, Município de Itabaiana/SE, objeto dos seguintes contratos:

- Contrato nº 200/2014, celebrado em 02 de junho de 2016 entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a J.G.R. CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA., CNPJ 03.389.763/0001-64, com sede na Rua José Messias Feitosa, 58, centro, cidade de Pinhão/SE, no valor de R\$ 2.789.207,16. Este contrato foi extinto sem que houvesse conclusão da obra;
- Contrato n.º 082/2017, datado de 08 de fevereiro de 2017, firmado entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana, CNPJ 13.104.740/0001-10 e a ANDRADE & OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA. – EPP, CNPJ 18.578.704/0001-01, com sede na Rua José Oliveira Alcântara, n.º 87, centro, na cidade de Campo do Brito/SE, no valor de R\$ 1.401.365,02.

Para a execução da referida obra, a União, por intermédio do Ministério das Cidades, na qualidade de contratante, representado pela Caixa Econômica Federal, firmou em 23 de dezembro de 2009 com o município de Itabaiana/SE, na qualidade de contratado, o Contrato de Repasse nº 0308073-97/2009, no valor total de R\$ 3.325.000,00, sendo R\$ 3.064.500,00 (repasse) e R\$ 260.500,00 (contrapartida). O objeto do referido Contrato de Repasse foi a pavimentação em paralelepípedo em diversas artérias do Bairro Rotary Club e outros, Município de Itabaiana/SE.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a legalidade da contratação e da execução do objeto do convênio com a verificação de eventual direcionamento da licitação, sobrepreço e superfaturamento, além da efetiva entrega do objeto contratado na qualidade especificada.

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

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE foi previamente informada sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 03 de julho de 2017, por meio do Ofício nº 166/2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas.

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. Formalização do Contrato de Repasse.

Fato

A União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, firmou contrato de repasse n.º 0308073-97/2009 (fls. 22 a 28 do processo Caixa n.º 0308.073-97), em 23 de dezembro de 2009, no valor total de R\$ 3.325.000,00, sendo R\$ 3.064.500,00 (repasse) e R\$ 260.500,00 (contrapartida), com a Prefeitura Municipal de Itabaiana, CNPJ 13.104.740/0001-10, representado pelo respectivo prefeito, CPF ***.316.555-**, tendo por finalidade a pavimentação a paralelepípedo em diversas artérias no Bairro Rotary Club e outros, com vigência inicial até 30 de novembro de 2011. Em 10 de julho de 2014, foi firmado Termo Aditivo (fls. 159) alterando o valor da contrapartida para R\$ 465.630,32, ficando, assim, o valor global em R\$ 3.530.130,32

Foram assinados vários termos aditivos que alteraram o termo final de vigência: em 21 de junho de 2012 (fls. 120), para 31 de julho de 2013; em 29 de julho de 2013 (fls. 141), para 31 de julho de 2014; em 02 de julho de 2014 (fls. 152), para 31 de dezembro de 2015; e em 26 de novembro de 2015 (fls. 245), para 30 de maio de 2017.

Analisando-se os extratos bancários da conta corrente vinculada n.º 647.219-2, operação 006, Banco do Brasil, agência 0561 – Itabaiana, foram identificados, até 09 de março de 2017, repasses liberados que totalizam R\$ 1.560.749,85 e depósitos relativos à contrapartida no total R\$ 243.574,00:

Tabela - Repasses e Contrapartidas

Data	Repasso - R\$	Contrapartida R\$	Total - R\$
04/10/2011	459.675,00		459.675,00
07/11/2011		4.760,00	4.760,00
27/02/2012		28.554,85	28.554,85
10/07/2012		14.754,83	14.754,83
03/01/2013	612.900,00		612.900,00
29/05/2013		16.465,11	16.465,11
01/10/2014		75.000,00	75.000,00
06/11/2014		27.484,07	27.484,07

Tabela - Repasses e Contrapartidas

Data	Repasso - R\$	Contrapartida R\$	Total - R\$
13/01/2015	136.370,25		136.370,25
21/01/2015		21.724,91	21.724,91
24/11/2015	351.804,60		351.804,60
24/12/2015		27.415,12	27.415,12
19/01/2016		27.415,11	27.415,11
Total	1.560.749,85	243.574,00	1.804.323,85

Fonte: Extratos da Conta Vinculada

Por meio da Concorrência n.º 004/2010, a Prefeitura Municipal de Itabaiana firmou contrato n.º 241/2010, em 03 de agosto de 2010, com a LOC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA., CNPJ 04.214.147/0001-35, no valor de R\$ 3.016.752,41, com vigência inicial de 210 dias. Em 17 de dezembro de 2013, foi assinado distrato unilateral por atraso injustificado, rescindindo-se o contrato.

Por meio da Concorrência n.º 001/2014, a Prefeitura Municipal de Itabaiana firmou contrato n.º 200/2014, em 02 de junho de 2014, com a J.G.R. CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES LTDA., CNPJ 03.389.763/0001-64, no valor de R\$ 2.789.207,16, com vigência inicial de 300 dias. O contrato venceu em 12 de março de 2016 e, após pedido de rescisão da empresa, foi considerado extinto pela Prefeitura.

Por meio da Concorrência n.º 004/2016, a Prefeitura Municipal de Itabaiana firmou contrato n.º 082/2017, em 08 de fevereiro de 2017, com a ANDRADE & OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA. – EPP, CNPJ 18.578.704/0001-01, no valor de R\$ 1.401.365,02, com vigência inicial de doze meses.

De acordo com os extratos bancários e com a documentação disponibilizada pela Prefeitura, foram pagos R\$ 1.797.888,25 às construtoras, até 09 de março de 2017:

Tabela - Pagamentos Realizados

EMPRESAS	NOT FISCAL	DT EMISSÃO	DT PAGAMENTO	VALOR TOTAL - R\$
LOC CONSTRUÇÕES	407	24/10/2011	24/11/2011	39.508,03
LOC CONSTRUÇÕES	212	16/02/2012	28/02/2012	326.819,51
LOC CONSTRUÇÕES	228	28/02/2012	15/03/2012	15.332,66
LOC CONSTRUÇÕES	582	09/07/2012	11/07/2012	126.084,38
LOC CONSTRUÇÕES	138	09/05/2013	29/05/2013	74.351,94
LOC CONSTRUÇÕES	149	23/05/2013	29/05/2013	43.706,56
LOC CONSTRUÇÕES	150	23/05/2013	29/05/2013	115.120,08
TOTAL LOC CONSTRUÇÕES				740.923,16
JGR CONSTRUÇÕES	359	25/09/2014	01/10/2014	310.708,62
JGR CONSTRUÇÕES	372	23/10/2014	07/11/2014	187.962,08
JGR CONSTRUÇÕES	389	19/01/2015	21/01/2015	158.095,16
JGR CONSTRUÇÕES	419	15/12/2015	24/12/2015 e 20/01/2016	400.199,23
TOTAL JGR CONSTRUÇÕES				1.056.965,09
TOTAL GERAL				1.797.888,25

Tabela - Pagamentos Realizados

EMPRESAS	NOT FISCAL	DT EMISSÃO	DT PAGAMENTO	VALOR TOTAL – R\$
----------	------------	------------	--------------	-------------------

Fonte: Extratos e documentos disponibilizados

Conforme sistema de acompanhamento de obras da Caixa (SIURB), foram executados somente 50,93% do previsto, tendo ocorrido a última medição em 09 de setembro de 2015.

Considerando-se os rendimentos de R\$ 73.411,65 produzidos pela aplicação em conta poupança vinculada n.º 647.219-5, em 09 de março de 2017, a conta poupança tinha saldo de R\$ 79.847,25.

2.1.2. Formalização dos procedimentos licitatórios realizados.

Fato

O Prefeito Municipal de Itabaiana autorizou em 01 de junho de 2010 a abertura de procedimento licitatório objetivando a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a pavimentação a paralelepípedo em diversas artérias no Bairro Rotary Club e outros - fls. 01 do processo da Concorrência n.º 004/2010.

Constam do processo: declaração de titularidade da área assinada pelo Prefeito (fls. 15); quadro de composição do investimento (fls. 21); resumo do empreendimento (fls. 22/24); planilha orçamentária da obra, no valor de R\$ 3.356.137,54 (fls. 25/39); cronograma físico-financeiro (fls. 40/43); especificações técnicas (fls. 54/62); projeto de pavimentação (fls. 63/68); Planilha detalhada do BDI (fls. 69); Estudos geotécnicos (fls. 96/100); documentação relativa à sondagem (fls. 101/113); projeto executivo e ARTs (fls. 114/153).

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) foi nomeada em 04 de janeiro de 2010 por meio da Portaria Municipal n.º 001/2010, sendo composta por três agentes públicos (fls. 155).

Após Parecer Jurídico n.º 229/2010 (fls. 204/207), de 01 de junho de 2010, foi tornado público, no dia seguinte, o Aviso de Licitação (fls. 247) da Concorrência nº 004/2010, por menor preço global, com data de recebimento das propostas estipulada para 07 de julho de 2010. Constam às fls. 208/246, o Edital e os documentos complementares do procedimento.

De acordo com a Comissão Permanente de Licitação (CPL), na ata de recebimento dos envelopes de proposta e habilitação (fls. 439 do processo licitatório), datada de 07 de julho de 2010, seis empresas retiraram o edital, mas somente três compareceram e tiveram seus envelopes de propostas abertos, conforme procedimento adotado: LOC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA., CNPJ 04.214.147/0001-35, com proposta no valor de R\$ 3.016.752,41; FORTEC CONSTRUÇÕES E MONTAGENS LTDA., CNPJ 06.910.882/0001-09 - R\$ 3.135.710,00; e TORRE EMPREENDIMENTOS RURAL E CONSTRUÇÃO LTDA., CNPJ 34.405.597/0001-76 – R\$ 3.246.946,24.

Seguindo o Parecer Técnico PMI n.º 017/2010 (fls. 440/447), a CPL considerou que somente a empresa LOC CONSTRUÇÕES atendia a todos os requisitos necessários do edital, assim, desclassificou as demais (ata de 14 de julho de 2010 – fls. 448) e estabeleceu prazo de cinco dias para recurso. Cite-se que estavam presentes os representantes da LOC CONSTRUÇÕES e da TORRE EMPREENDIMENTOS.

Em 22 de julho de 2010, a CPL verificou que não houve recursos e fez a abertura e julgamento da habilitação da empresa LOC CONSTRUÇÕES e a declarou vencedora do certame (ata de fls. 514). O Termo de Homologação e adjudicação foi emitido em 03 de agosto de 2010 (fls. 520).

O contrato n.º 241/2010 (fls. 563/569), datado de 03 de agosto de 2010, foi firmado entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana, CNPJ 13.104.740/0001-10 e a LOC CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA., CNPJ 04.214.147/0001-35, com sede na Rua Desembargador José Sotero, 355, bairro 13 de Julho, Aracaju/SE, no valor de R\$ 3.016.752,41, com vigência inicial de 210 dias.

Segundo o Secretário Municipal de Obras (Ofício SEOSP/320/2013 – fls. 689), a empresa de outubro de 2010 até 23 de setembro de 2013 só havia concluído 24% da obra. Assim, após Processo Administrativo, o Procurador Geral do Município, em Decisão datada de 17 de dezembro de 2013 (fls. 701/705), julgou procedente o pedido para determinar o distrato unilateral do contrato n.º 241/2010, e condenar a empresa LOC CONSTRUÇÕES ao pagamento de multa contratual corrigida de 0,5% ao mês e correção monetária pelo atraso injustificado. No mesmo dia, foi assinado o Distrato Unilateral (fls. 700), rescindindo o contrato.

Em 13 de março de 2014, o Prefeito Municipal de Itabaiana autorizou a abertura de novo procedimento licitatório para execução dos serviços remanescentes da obra - fls. 01 do processo da Concorrência n.º 001/2014 -, com valor estimado em R\$ 2.790.670,47.

Constam do processo: resumo do empreendimento (fls. 195); planilha orçamentária da obra (fls. 196/206); cronograma físico-financeiro (fls. 221/224); relação de composição (fls. 225/233); especificações técnicas (fls. 240/247); planilha detalhada do BDI (fls. 239); quadro de encargos sociais (fls. 234/238); projeto executivo e ARTs (fls. 267/294 e 248).

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) foi nomeada em 02 de janeiro de 2014 por meio da Portaria Municipal n.º 02/2014, sendo composta por cinco agentes públicos (fls. 296).

Após Parecer Jurídico n.º 135/2014 (fls. 342/345), de 13 de março de 2014, foi tornado público, no dia 19 de março de 2014, o Aviso de Licitação (fls. 384) da Concorrência n.º 001/2014, por menor preço global, com data de recebimento das propostas estipulada para 23 de abril de 2014. Constam às fls. 346/382, o Edital e os documentos complementares do procedimento.

De acordo com a Comissão Permanente de Licitação (CPL), na ata de recebimento dos envelopes de proposta e habilitação (fls. 551), datada de 23 de abril de 2014, dez empresas retiraram o edital, mas somente duas compareceram e tiveram seus envelopes de propostas abertos, conforme procedimento adotado: CONSTRUTORA SERRANA LTDA. EPP, CNPJ 12.837.037/001-58, com proposta no valor de R\$ 2.616.377,65 e J.G.R. CONSTRUÇÕES LTDA. EPP, CNPJ 03.389.763/0001-64, no valor de R\$ 2.779.185,06.

Seguindo o Parecer Técnico PMI n.º 008/2014 (fls. 552/554), que encontrou erros nas propostas, a CPL, em sessão de 30 de abril de 2014 (ata de fls. 555), desclassificou as duas empresas, e propôs novo prazo, 13 de maio de 2014, para reapresentação de novas propostas, o que foi aceito pelos representantes das empresas. Em 13 de maio de 2014, durante a sessão

pública, foram reapresentadas as propostas das empresas com os seguintes valores: CONSTRUTORA SERRANA – R\$ 2.616.377,65 e J.G.R. CONSTRUÇÕES – R\$ 2.789.207,16.

O Parecer Técnico PMI 011/2014 (fls. 670/672) verificou que o custo da hora trabalhada do encanador hidráulico estava abaixo do valor estabelecido na convenção coletiva dos trabalhadores da construção civil na proposta da CONSTRUTORA SERRANA. Desse modo, na sessão pública de resultado e julgamento, de 21 de maio de 2014 (ata de fls. 756/757), a CPL desclassificou a CONSTRUTORA SERRANA, o que foi aceito pelos licitantes, que inclusive renunciaram ao prazo recursal, procedeu à verificação da habilitação e considerou vencedora a proposta da J.G.R. CONSTRUÇÕES. O Termo de Homologação e Adjudicação foi emitido em 02 de junho de 2014 (fls. 759).

O contrato n.º 200/2014 (fls. 762/768), datado de 02 de junho de 2014, foi firmado entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana, CNPJ 13.104.740/0001-10 e a J.G.R. CONSTRUÇÕES E INCORPORACÕES LTDA., CNPJ 03.389.763/0001-64, com sede na Rua José Messias Feitosa, 58, centro, cidade de Pinhão/SE, no valor de R\$ 2.789.207,16, com vigência inicial de 300 dias.

Em 07 de maio de 2015, foi assinado o 1º Termo Aditivo ao contrato (fls. 811), prorrogando o prazo de vigência por mais 180 dias a partir de 17 de maio de 2015. Em 11 de setembro de 2015, foi emitida a 1ª Ordem de paralisação da obra (fls. 859) em razão da indisponibilidade de recursos financeiros por parte do concedente. Em 09 de novembro de 2015, foi firmado o 2º Termo Aditivo (fls. 837), prorrogando o prazo de vigência por mais 45 dias a partir de 13 de novembro de 2015. Em 24 de dezembro de 2015, foi assinado o 3º Termo Aditivo (fls. 850), prorrogando o prazo de vigência por mais 75 dias a partir de 28 de dezembro de 2015.

Conforme Ofício n.º 025/2017, de 11 de maio de 2017, emitido pelo Secretário de Administração da Prefeitura Municipal de Itabaiana, a J.G.R. CONSTRUÇÕES solicitou a rescisão do contrato por meio do Ofício n.º 008/2016, de 11 de março de 2016. No entanto, como o contrato vencia em 12 de março de 2016, afirmou o Secretário que não houve tempo hábil para a realização da rescisão, tendo sido considerado extinto o contrato conforme artigos 49, § 2º, 57 e 79 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Em 24 de novembro de 2016, o Prefeito Municipal autorizou a abertura de novo procedimento licitatório para execução dos serviços remanescentes da obra, com valor estimado de R\$ 1.686.997,55 (fls. 01 da Concorrência n.º 004/2016).

Constam do processo: especificações técnicas (fls. 31/38); resumo do empreendimento (fls. 39); planilha orçamentária da obra (fls. 40/46); cronograma físico-financeiro (fls. 47/56); relação de composições (fls. 57/82); cálculo dos encargos sociais e complementares (fls. 83/87); memorial de cálculo (fls. 88/96); projeto executivo e ART (fls. 98/116).

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) foi nomeada em 04 de janeiro de 2016 por meio da Portaria Municipal n.º 003/2016, sendo composta por quatro agentes públicos (fls. 126).

Após Parecer Jurídico n.º 296/2016 (fls. 165/169), de 25 de novembro de 2016, foi tornado público, no dia 28 de novembro de 2016, o Aviso de Licitação (fls. 207/210) da Concorrência n.º 004/2016, por menor preço global, com data de recebimento das propostas estipulada para

29 de dezembro de 2016. Constam às fls. 170/206, o Edital e os documentos complementares do procedimento.

De acordo com a Comissão Permanente de Licitação (CPL), na ata de recebimento dos envelopes de proposta e habilitação (fls. 793/794), datada de 29 de dezembro de 2016, sete empresas compareceram à sessão, foram credenciadas e tiveram seus envelopes de propostas abertos, conforme procedimento adotado: JRJ CONSTRUÇÕES LTDA. – EPP, CNPJ 10.858.400/0001-96, com valor de R\$ 1.298.664,98; ANDRADE & OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA. – EPP, CNPJ 18.578.704/0001-01, R\$ 1.401.365,02; CAOL - CARVALHO OLIVEIRA CONSTRUÇÕES E LOCAÇÕES LTDA., CNPJ 09.574.266/0001-12, R\$ 1.47.680,81; FRAN CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. – ME, CNPJ 07.995.161/0001-01; R\$ 1.479.848,50; CONSTRUTORA SANTANA LTDA., CNPJ 20.973.575/0001-06, R\$ 1.545.822,13; MACEDO ENGENHARIA LTDA., CNPJ 13.947.494/0001-68, R\$ 1.598.594,97; e CONSTRUTORA L.M.S. LTDA – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, R\$ 1.656.199,43.

Seguindo o Parecer Técnico PMI 001/2017 (fls. 797/801), a CPL, em sessão de 06 de janeiro de 2017, conforme Ata de resultado do julgamento das propostas (fls. 805/806), desclassificou duas empresas: FRAN CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., por valores inconsistentes na composição do BDI, e JRJ CONSTRUÇÕES LTDA., por não apresentar a declaração de impedimento de licitar com órgão público (exigência do subitem 8.1.9. do edital). Ao final, a CPL abriu prazo de cinco dias úteis para recursos.

Após recurso da JRJ CONSTRUÇÕES LTDA. (fls. 814/817), a CPL, em 25 de janeiro de 2017 (relatório de fls. 832/833), reformou sua decisão, visto que o documento foi de fato apresentado na sessão anterior, e classificou a empresa, seguindo o Parecer Técnico PMI 002/2017 (fls. 829/831).

Em sessão pública realizada em 27 de janeiro de 2017, conforme ata de fls. 985, a CPL considerou inabilitada a empresa JRJ CONSTRUÇÕES, que apresentou a melhor proposta, por ter apresentado o balanço referente ao ano de 2014 e não o de 2015. Assim, após análise documental, habilitou a empresa classificada em 2º lugar, ANDRADE & OLIVEIRA CONSTRUÇÕES, abriu prazo recursal de cinco dias úteis e mais cinco dias úteis para impugnação.

Na sessão de 07 de fevereiro de 2017, sem que tenha havido qualquer recurso, conforme ata de fls. 993, a CPL declarou vencedora a proposta da empresa ANDRADE & OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA. O Termo de Homologação e Adjudicação foi emitido em 08 de fevereiro de 2017 (fls. 1003).

O contrato n.º 082/2017 (fls. 1006/1012), datado de 08 de fevereiro de 2017, foi firmado entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana, CNPJ 13.104.740/0001-10 e a ANDRADE & OLIVEIRA CONSTRUÇÕES LTDA. – EPP, CNPJ 18.578.704/0001-01, com sede na Rua José Oliveira Alcântara, n.º 87, centro, na cidade de Campo do Brito/SE, no valor de R\$ 1.401.365,02, com vigência inicial de doze meses, sendo que a obra deve ser realizada em até oito meses contados da emissão da ordem de serviço.

2.1.3. Inversão indevida de fases na Concorrência n.º 004/2010.

Fato

A Concorrência n.º 004/2010 realizada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) do município de Itabaiana não seguiu o procedimento de julgamento previsto no art. 43 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, promovendo a abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes antes da fase de habilitação, conforme estipulado no item 10 do Edital de 01 de junho de 2010 (fls. 208/220), com base na Lei Municipal n.º 1.331, de 27 de março de 2009 (fls. 156/162). O edital da Concorrência foi assinado pela Presidente da CPL com aprovação jurídica pelo Parecer n.º 229/2010, datado de 01 de junho de 2010 (fls. 204/207).

Assim, a CPL, em 07 de julho de 2010, conforme ata de recebimento dos envelopes (fls. 439), procedeu à abertura somente dos envelopes contendo as propostas das três empresas participantes. Em 22 de julho de 2010 (ata de fls. 514), após decorrido o prazo recursal relativo à fase de propostas, a CPL procedeu à abertura do envelope de habilitação da única empresa classificada, caracterizando a inversão de fases citada.

Ocorre que a Prefeitura Municipal de Itabaiana ao firmar o Contrato de Repasse n.º 0308073-97/2009, de 23 de dezembro de 2009, com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, se comprometeu a observar o disposto na Lei n.º 8.666/93 para a contratação de empresa para a execução do objeto do contrato firmado, conforme cláusula terceira, item 3.2, i, não podendo, assim, prevalecer a Lei Municipal.

Ademais, o procedimento adotado contraria o entendimento do Acórdão TCU nº 1.415/2013 – Plenário de que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n. 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma “*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações*

e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
XI - procedimentos em matéria processual;*

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “*procedimentos operacionais*”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente admitiu ou foi omissa, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119. Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequência dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejem procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite) definir, em cada certame, quais serão aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “caput” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

“Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe.

Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos.”

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.

Análise do Controle Interno

O gestor apresenta seu entendimento jurídico para justificar a inversão das fases, inclusive com a citação de vários doutrinadores.

No entanto, de fato, o Contrato de Repasse n.º 0308073-97/2009, de 23 de dezembro de 2009, firmado entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, estabelece o seguinte em sua cláusula terceira, item 3.2, i:

“i) observar o disposto na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, na Lei n.º 10.520/02, no Decreto n.º 5.504/05 e na IN STN 01, de 15 de janeiro de 1997, para a contratação de empresas para a execução do objeto deste Contrato de Repasse, bem como utilizar a modalidade de licitação Pregão para os casos de contratação de bens e serviços comuns...”

Como a contratação se deu sob a modalidade Concorrência, a Lei n.º 8.666/93 deveria ser seguida, conforme ajustado.

Este é também o entendimento do Tribunal de Contas da União esposado no Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário de que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n.º 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Assim, apesar do respeitável entendimento do gestor, este não pode prosperar.

2.1.4. Apresentação antecipada de garantia contratual na Concorrência n.º 004/2010.

Fato

O Edital da Concorrência n.º 04/2010 (fls. 208/220), em seu subitem 9.4.3. exigiu que a garantia de participação, correspondente a um por cento do preço máximo fixado no Anexo I do edital fosse realizada até o último dia útil antes da abertura, ficando vedada e sem efeito após essa data. O edital da Concorrência foi assinado pela Presidente da CPL com aprovação jurídica pelo Parecer n.º 229/2010, datado de 01 de junho de 2010 (fls. 204/207).

Consta do processo que as três empresas participantes apresentaram suas garantias antes da data de abertura (designada para 07 de julho de 2010), conforme documentos e protocolos firmados por membro da CPL datados de 22 de junho de 2010 (TORRE EMPREENDIMENTOS – fls. 258); 06 de julho de 2010 (FORTEC CONSTRUÇÕES – fls. 265); e 06 de julho de 2010 9LOC CONSTRUÇÕES – fls. 268).

O procedimento adotado não encontra amparo legal e configura ofensa ao princípio da moralidade por possibilitar o prévio conhecimento dos participantes do certame antes da sessão de recebimento e abertura dos envelopes, conforme Acórdão TCU 2864/2008 – Plenário.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana apresentou a seguinte manifestação:

“A apresentação da garantia antes da fase de habilitação tem caráter meramente prático – que é permitir que o órgão possa verificar a idoneidade da garantia – e visa proporcionar segurança ao Poder Público quanto ao cumprimento das obrigações pelo vencedor da licitação.

Ademais, na antecipação da garantia não há que se falar em quebra do sigilo da licitação, haja vista que esse fato não se verifica, porquanto mesmo o licitante sendo revelado ao apresentar garantia para o objeto oferecido, essa apresentação ocorre diretamente à Administração, sem qualquer conhecimento dos demais interessados.

No mais, a prestação de garantia geralmente, em sua maioria, só é feita por instituições financeiras antes da abertura do procedimento. Por isso, é de suma importância que conste do edital prazo suficiente para que o futuro licitante possa apresentar o documento de garantia exigido”.

Análise do Controle Interno

Alega o gestor que o procedimento adotado estava correto, que visava proporcionar segurança e que era de suma importância. No entanto, tal procedimento foi alterado, pela própria Administração Municipal, nos editais das Concorrências seguintes (001/2014 e 004/2016) relativas à esta mesma obra, com entrega do comprovante da garantia no ato da sessão pública, o que contradiz o aqui defendido.

Assim, considerando-se a mudança do procedimento pela própria Prefeitura nos editais posteriores e, principalmente, o entendimento do Tribunal de Contas da União em seu Acórdão 2864/2008 – Plenário, já citado no fato, não há razão para se aceitar o alegado pela Administração Municipal.

2.1.5. Inversão indevida de fases na Concorrência n.º 001/2014.

Fato

A Concorrência n.º 001/2014 realizada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) do município de Itabaiana não seguiu o procedimento de julgamento previsto no art. 43 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, promovendo a abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes antes da fase de habilitação, conforme estipulado no item 10 do Edital de 14 de março de 2014 (fls. 346/359), com base na Lei Municipal n.º 1.331, de 27 de março de 2009 (fls. 297/303). O edital da Concorrência foi assinado pela Presidente da CPL com aprovação jurídica pelo Parecer n.º 135/2014, datado de 13 de março de 2014 (fls. 342/345).

Assim, a CPL, em 23 de abril de 2014, conforme ata de recebimento dos envelopes (fls. 551), procedeu à abertura somente dos envelopes contendo as propostas das duas empresas participantes. Em 21 de maio de 2014 (ata de fls. 756/757), após renúncia do prazo recursal pelas licitantes, a CPL procedeu à abertura do envelope de habilitação da única empresa classificada, caracterizando a inversão de fases citada.

Ocorre que o Município de Itabaiana ao firmar o Contrato de Repasse n.º 0308073-97/2009, de 23 de dezembro de 2009, com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, se comprometeu a observar o disposto na Lei n.º 8.666/93 para a contratação de empresa para a execução do objeto do contrato firmado, conforme cláusula terceira, item 3.2, i, não podendo, assim, prevalecer a Lei Municipal.

Ademais, o procedimento adotado contraria o entendimento do Acórdão TCU nº 1.415/2013 – Plenário de que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n. 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma “*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso

expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “procedimentos operacionais”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente admitiu ou foi omisso, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119. Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequência dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou

exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejem procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite) definir, em cada certame, quais serão aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “caput” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

"Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe.

Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos."

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.

Análise do Controle Interno

O gestor apresenta seu entendimento jurídico para justificar a inversão das fases, inclusive com a citação de vários doutrinadores.

No entanto, de fato, o Contrato de Repasse n.º 0308073-97/2009, de 23 de dezembro de 2009, firmado entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, estabelece o seguinte em sua cláusula terceira, item 3.2, i:

"i) observar o disposto na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, na Lei n.º 10.520/02, no Decreto n.º 5.504/05 e na IN STN 01, de 15 de janeiro de 1997, para a contratação de empresas para a execução do objeto deste Contrato de Repasse, bem como utilizar a modalidade de licitação Pregão para os casos de contratação de bens e serviços comuns..."

Como a contratação se deu sob a modalidade Concorrência, a Lei n.º 8.666/93 deveria ser seguida, conforme ajustado.

Este é também o entendimento do Tribunal de Contas da União esposado no Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário de que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n.º 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Assim, apesar do respeitável entendimento do gestor, este não pode prosperar.

2.1.6. Inversão indevida de fases na Concorrência n.º 004/2016.

Fato

A Concorrência n.º 004/2016 realizada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) do município de Itabaiana não seguiu o procedimento de julgamento previsto no art. 43 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, promovendo a abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes antes da fase de habilitação, conforme estipulado no item 10 do Edital de 25 de novembro de 2016 (fls. 170/183), com base na Lei Municipal n.º 1.331, de 27 de março de 2009 (fls. 119/125). O edital da Concorrência foi assinado pela Presidente da CPL com aprovação jurídica pelo Parecer n.º 296/2016, datado de 25 de novembro de 2016 (fls. 165/169).

Assim, a CPL, em 29 de dezembro de 2016, conforme ata de recebimento dos envelopes (fls. 793/794), procedeu à abertura somente dos envelopes contendo as propostas das sete empresas participantes. Em 27 de janeiro de 2017 (ata de fls. 985), após análise de recurso, a CPL procedeu à abertura do envelope de habilitação da empresa melhor classificada e a inabilitou; depois, habilitou a segunda melhor classificada, caracterizando, portanto, a inversão de fases citada.

Ocorre que o Município de Itabaiana ao firmar o Contrato de Repasse n.º 0308073-97/2009, de 23 de dezembro de 2009, com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, se comprometeu a observar o disposto na Lei n.º 8.666/93 para a contratação de empresa para a execução do objeto do contrato firmado, conforme cláusula terceira, item 3.2, i, não podendo, assim, prevalecer a Lei Municipal.

Ademais, o procedimento adotado contraria o entendimento do Acórdão TCU nº 1.415/2013 – Plenário de que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n.º 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma “*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “*procedimentos operacionais*”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente admitiu ou foi omitido, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119. Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequência dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejem procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite) definir, em cada certame, quais serão aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “caput” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

“Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe.

Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos.”

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da

modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.

Análise do Controle Interno

O gestor apresenta seu entendimento jurídico para justificar a inversão das fases, inclusive com a citação de vários doutrinadores.

No entanto, de fato, o Contrato de Repasse n.º 0308073-97/2009, de 23 de dezembro de 2009, firmado entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana com a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, estabelece o seguinte em sua cláusula terceira, item 3.2, i:

“i) observar o disposto na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, na Lei n.º 10.520/02, no Decreto n.º 5.504/05 e na IN STN 01, de 15 de janeiro de 1997, para a contratação de empresas para a execução do objeto deste Contrato de Repasse, bem como utilizar a modalidade de licitação Pregão para os casos de contratação de bens e serviços comuns...”

Como a contratação se deu sob a modalidade Concorrência, a Lei n.º 8.666/93 deveria ser seguida, conforme ajustado.

Este é também o entendimento do Tribunal de Contas da União esposado no Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário de que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n. 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Assim, apesar do respeitável entendimento do gestor, este não pode prosperar.

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. Atraso de quase seis anos na execução das obras de pavimentação de ruas dos Bairros Rotary e Serrano.

Fato

O cronograma de execução da obra de pavimentação em paralelepípedo, objeto do Contrato de Repasse nº 308073-97/2009, celebrado em 23 de dezembro de 2009, previu sua execução até 30 de novembro de 2011.

Em 03 de agosto de 2010, celebrou o Contrato nº 241/2010 com a empresa LOC Construções e Empreendimentos Ltda., CNPJ 04.214.147/0001-35, com vigência inicial de 210 dias, correspondente a sete meses para execução das obras.

Contudo, segundo o Secretário Municipal de Obras (Ofício SEOSP/320/2013), a empresa só havia concluído 24% da obra no período de outubro de 2010 a setembro de 2013, correspondente a um período de 24 meses, demonstrando um atraso significativo na execução das obras, culminando com a celebração do Distrato Unilateral do Contrato nº 241/2010, em 17 de dezembro de 2013, após Processo Administrativo com participação da Procuradoria Geral do Município.

Em 13 de março de 2014, o Prefeito Municipal de Itabaiana autorizou a abertura de procedimento licitatório para execução dos serviços remanescentes da obra, culminando com a celebração do Contrato nº 200/2014, datado de 02 de junho de 2014, com a empresa JGR Construções e Incorporações Ltda., CNPJ 03.389.763/0001-64, com prazo de vigência inicial de 300 dias, correspondente a um período de dez meses para execução das obras.

Após ter sofrido ordem de paralisação, motivada no atraso no repasse de recursos pelo concedente, bem como o prazo ter sido aditado por três vezes, sendo acrescido um total de mais 300 dias de prazo para execução das obras, a empresa JGR solicitou, em 11 de março de 2016, a rescisão do Contrato nº 200/2014. No entanto, como o contrato vencia em 12 de março de 2016, afirmou o Secretário que não houve tempo hábil para a realização da rescisão, tendo sido considerado extinto, conforme artigos 49, §º, 57 e 79 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Em 24 de novembro de 2016, O Prefeito Municipal de Itabaiana autorizou a abertura de novo procedimento licitatório para execução dos serviços remanescentes da obra, culminando com a celebração do Contrato nº 082/2017, de 08 de fevereiro de 2017, com a empresa Andrade & Oliveira Construções Ltda., CNPJ 18.578.704/0001-01, com vigência inicial de doze meses, mas com prazo de execução das obras de oito meses.

As obras foram retomadas, porém não havia sido efetuado nenhuma medição de serviços até a data da realização da fiscalização pela CGU.

Conforme verifica-se pelo histórico, a execução do objeto do Contrato de Repasse nº 308073-97/2009 encontra-se com atraso significativo, pois sua conclusão incialmente prevista para fevereiro de 2011, considerando o prazo de execução do Contrato nº 241/2010, e novembro

de 2011, considerando a vigência inicial do Contrato de Repasse nº 308073-97/2009, ainda se encontra em execução, desta vez, sob a égide do Contrato nº 082/2017, que tem com prazo para conclusão até outubro de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O Relatório Preliminar apresentado pela CGU afirma haver atraso de quase 06 (seis) anos na execução do Contrato de Repasse nº 308073-97/2009 celebrado com o Governo Federal em 23 de dezembro de 2009 com prazo final de execução em 30 de novembro de 2011 (**Contrato de Repasse vigente de 23/12/2009 a 30/11/2011**).

Para o fim de dar efetividade a este Contrato de Repasse, foi deflagrado processo licitatório que resultou na contratação da empresa LOC Construções e Empreendimentos Ltda. (CNPJ nº 04.214.147/0001-35) através do Contrato Administrativo nº 241/2010 de 03 de agosto de 2010, com prazo de 210 (duzentos e dez dias) para execução das obras (**Contrato Administrativo nº 241/2010 vigente de 03/08/2010 a 02/02/2011**).

A primeira Ordem de Serviço no Contrato Administrativo nº 241/2010 foi dada em 12 de novembro de 2010, com 03 (três) ordens de paralisação de períodos consideráveis, motivadas pela falta de repasse dos recursos pelo Governo Federal para pagamento e por aguardo da execução de serviços de drenagem pelo Município, motivo esse que resultou no atraso significativo do cronograma físico da obra.

Certo é que, o Contrato Administrativo nº 241/2010, assinado em 03 de agosto de 2010, com primeira ordem de serviço dada em 12 de novembro de 2010, perdurou até 17 de dezembro de 2013, quando foi assinado o Distrato Unilateral, após Processo Administrativo que contou com a participação da Procuradoria Geral do Município (**Distrato Unilateral em 17 de dezembro de 2013**).

Ocorrido o distrato em 17 de dezembro de 2013, deu-se início à reprogramação de planilha, com o seu encaminhamento para análise e aprovação pela Caixa Econômica Federal – CAIXA – e, após liberação, foi autorizado pelo Prefeito Municipal a deflagração de procedimento licitatório, fato ocorrido em 13 de março de 2014, ou seja, em menos de 03 (três) meses da data do distrato unilateral (**nova licitação autorizada em 13 de março de 2014**).

Desta segunda licitação saiu vitoriosa a empresa JGR Construções e Incorporações Ltda. (CNPJ nº 03.389.763/0001-64) com quem a Prefeitura firmou o **Contrato Administrativo nº 200/2014 de 02 de julho de 2014**, com prazo inicial de execução das obras de 10 (dez) meses – 300 dias. Vê-se que **essa contratação se deu um pouco mais de 06 (seis) meses após o Distrato Unilateral do Contrato Administrativo nº 241/2010** firmado com a LOC Construções e Empreendimentos Ltda.

O Contrato Administrativo nº 200 de 02 de julho de 2014 sofreu 03 (três) aditivos de prazo e 01 (uma) ordem de paralisação pela falta de liberação de recursos por parte do Governo Federal e tinha como termo final o dia 12 de março de 2016, tendo sido extinto pelo decurso de prazo, após a empresa JGR ter solicitado sua rescisão em 11 de março de 2016, demonstrando não mais ter interesse no aditivo de prazo.

Ocorrida a extinção do Contrato Administrativo nº 200/2014 pelo decurso de prazo (art. 49, §§ 57 e 79 da Lei Federal nº 8.666/93), deu-se início à reprogramação de planilha, com o seu encaminhamento para análise e aprovação pela Caixa Econômica Federal – CAIXA – e, após liberação, foi autorizado pelo Prefeito Municipal a deflagração de procedimento licitatório, fato ocorrido em 24 de novembro de 2016, ou seja, em 09 (nove) meses da data da extinção do contrato (**nova licitação autorizada em 24 de novembro de 2016**).

Desta terceira licitação saiu vitoriosa a empresa Andrade & Oliveira Construções Ltda. (CNPJ nº 18.578704/0001-01) com quem a Prefeitura firmou o **Contrato Administrativo nº 082/2017 de 08 de fevereiro de 2017**, com prazo de vigência inicial de 12 (doze) meses e de execução das obras de 08 (oito) meses. Ordem de serviço dada em 06 de março de 2017, certo é que a obra está na sua 5ª medição e com 53,94% (cinquenta e três vírgula noventa e quatro por cento) de obra executada, o que, proporcionalmente nos faz concluir que em outubro de 2017, 100% da obra estará concluída”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o Prefeito afirma que há a previsão de conclusão da obra em outubro de 2017, o que corrobora a constatação do atraso de quase seis anos na execução do objeto do Contrato de Repasse nº 308073-97/2009, celebrado em 23 de dezembro de 2009, que previa sua execução até 30 de novembro de 2011.

2.2.2. Medição em duplicidade dos serviços de colchão de areia, causando pagamentos indevidos no valor total de R\$ 270.498,09.

Fato

Foi realizado o estudo das composições de preços das planilhas contratadas, referentes aos Contratos nº 241/2010, nº 200/2014 e nº 082/2017, celebrados com as empresas LOC Construções e Empreendimentos Ltda., JGR Construções e Incorporações Ltda. e Andrade & Oliveira Construções Ltda., respectivamente. Para isso, aplicou-se a metodologia denominada “Curva ABC”, por meio da qual foi selecionada uma amostra para cada contrato, conforme quadros a seguir:

- *Quadro contendo os itens de serviços do Contrato nº 241/2010, celebrado com a empresa LOC Construções e Empreendimentos Ltda., selecionados na amostra, para análise das composições de preços:*

DESCRIÇÃO	Un	Qtde.	P. Unit. Contrato (R\$)	P. Total Amostra (R\$)	% Acumulado
Pavimentação em paralelepípedo granítico sobre colchão de areia, rejuntado com argamassa de cimento e areia traço 1:3	m ²	39.396,74	32,88	1.295.364,81	42,94%
Passeio em concreto simples desempolado, fck = 15mpa, e = 10 cm	m ²	14.874,72	34,72	516.450,28	60,06%
Colchão de areia	m ³	8.400,23	38,23	321.140,79	70,70%
Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria, com carregadeira, dmt 1801 a 2000m	m ³	25.216,89	7,54	190.135,35	77,01%
Lastro de brita 1	m ³	1.487,47	97,50	145.028,33	81,81%

DESCRIÇÃO	Un	Qtde.	P. Unit. Contrato (R\$)	P. Total Amostra (R\$)	% Acumulado
Total da amostra selecionada – Contrato n° 241/2010				2.468.119,56	81,81%

Fonte: Curva ABC da planilha referente ao Contrato n° 241/2010.

- *Quadro contendo os itens de serviços do Contrato nº 200/2014, celebrado com a empresa JGR Construções e Incorporações Ltda., selecionados na amostra, para análise das composições de preços:*

DESCRIÇÃO	Un	Qtde.	P. Unit. Contrato (R\$)	P. Total Amostra (R\$)	% Acumulado
Pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 (pedras pequenas 30 a 35 peças por m ²) (SINAPI 72799)	m ²	23.931,84	36,30	868.725,79	31,15%
Passeio em concreto simples desempolado, fck=15Mpa, e=10cm	m ²	14.874,72	46,76	695.541,91	56,08%
Colchão de areia	m ³	5.117,06	57,83	295.919,58	66,69%
Equipe dirigente	un	1,00	150.171,71	150.171,71	72,08%
Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria, com carregadeira, dmt 1801 a 2000m	m ³	15.451,30	9,39	145.087,71	77,28%
Sub-base estabilizada granulometricamente sem mistura (sem transporte)	m ³	6.396,58	19,83	126.844,18	81,83%
Lastro de brita (SINAPI 74164/004)	m ³	1.487,47	85,15	126.658,07	86,37%
Total da amostra selecionada – Contrato n° 200/2014				2.408.948,95	86,37%

Fonte: Curva ABC da planilha referente ao Contrato n° 200/2014.

- *Quadro contendo os itens de serviços do Contrato nº 082/2017, celebrado com a empresa Andrade & Oliveira Construções Ltda., selecionados na amostra, para análise das composições de preços:*

DESCRIÇÃO	Um	Qtde.	P. Unit. Contrato (R\$)	P. Total Amostra (R\$)	% Acumulado
Pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 (pedras pequenas 30 a 35 peças por m ²)	m ²	21.635,88	39,75	860.023,23	61,37%
Colchão de areia	m ³	2.163,48	93,10	201.419,99	75,74%
Meio-fio de concreto simples, sobre base de concreto simples e rejuntado com argamassa de cimento e areia traço 1:3	m	5.982,36	23,25	139.089,87	85,67%
Total da amostra selecionada – Contrato n° 082/2017				1.200.536,09	85,67%

Fonte: Curva ABC da planilha referente ao Contrato n° 082/2017.

Os preços unitários contratados, referentes aos itens de serviços constantes da amostra selecionada, foram comparados com os custos unitários obtidos no Sistema Paradigma, SINAPI, e de forma subsidiária, Sistema ORSE, referências do mês base da proposta contratada correspondentes a cada contrato (junho de 2010 - LOC, março de 2014 – JGR e

maio de 2016 – A&O), com incidência das taxas de BDI contratadas de 30,00%, 25,22% e 22,00%, respectivamente.

O estudo comparativo apontou que, embora não tenha sido encontrado sobrepreço no resultado final da Curva ABC dos contratos em análise, constatou-se existência de duplicidade, nas planilhas contratadas, em relação à previsão, medição e pagamento de areia para utilização como colchão para a pavimentação em paralelepípedo.

Essa duplicidade foi constatada a partir da análise da composição do item mais relevante da planilha contratada, “Pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3”, que já contempla areia para utilização como colchão prevista também no item de serviço “Colchão de areia”.

Em análise aos boletins de medição correspondentes a cada contrato, verifica-se que foram efetuados pagamentos dos serviços de colchão de areia, já inclusos no pagamento dos serviços de pavimentação em paralelepípedo, causando superfaturamento por duplicidade. Logo, todos os pagamentos realizados a título de colchão de areia foram indevidos e estão discriminados, por contrato, na tabela a seguir:

- *Tabela com os valores dos pagamentos indevidos dos serviços de colchão de areia.*

Número do Contrato	Empresa Contratada	Medição Final	Quantidade Total Medida (m ³)	Pagamento Indevido (R\$)
241/2010	LOC Construções e Empreendimentos Ltda.	6º BM	2.808,65	107.374,70
200/2014	JGR Construções e Incorporações Ltda.	10º BM	2.820,74	163.123,39
082/2017	Andrade & Oliveira Construções Ltda.	-x-	0,00	0,00
			0,00	270.498,09

Fontes: 6º Boletim de Medição referente ao Contrato nº 04/2010 e 10º Boletim de Medição referente ao Contrato nº 200/2014.

Ressalta-se que os valores dos pagamentos indevidos, referentes aos serviços de colchão de areia, mencionados na tabela anterior, possuem datas bases diferentes, sendo o valor de R\$ 107.374,70 referente ao mês de junho de 2010 e o valor de R\$ 163.123,39 referente ao mês de março de 2014. As últimas medições dos Contratos nº 241/2010 (6º BM) e nº 200/2014 (10º BM) foram realizadas nas datas de 18 de setembro de 2012 e 02 de setembro de 2015, respectivamente.

Ressalta-se ainda, que em relação ao Contrato nº 082/2017, celebrado com a empresa Andrade & Oliveira Construções Ltda., não havia sido efetuada nenhuma medição de serviços, até a época da realização desta ação de controle. Logo, não foi constatado pagamento indevido referente aos serviços de colchão de areia à empresa Andrade & Oliveira. No entanto, devido à previsão contratual dos mesmos serviços, num volume total de 2.163,48m³, verifica-se que estes devem ser suprimidos do Contrato nº 082/2017, com vistas a eliminar o dano potencial ao erário no valor de R\$ 201.419,99, com data base de maio de 2016.

As medições dos serviços referentes ao Contrato nº 241/2010, celebrado com a empresa LOC Construções e Empreendimentos Ltda., foram inicialmente atestadas pelo fiscal da obra, engenheiro civil, CPF ***.264.375-** (1º BM e 2º BM), e posteriormente pelo engenheiro civil, CPF ***.322.565-** (3º BM ao 6º BM). Já as medições dos serviços referentes ao

Contrato nº 200/2014, celebrado com a empresa JGR Construções e Incorporações Ltda., foram atestadas pelo fiscal da obra, engenheiro civil, CPF ***.682.995-** (1º BM ao 10º BM).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a este ponto, foi apresentado à CAIXA, e a seu corpo de técnicos responsáveis pela análise do processo, que dentro do item “Pavimentação a paralelepípedo”, o colchão de areia é de 13 cm. Quanto ao colchão de areia complementar, ora questionado, está sendo medido e pago de acordo com a necessidade de regularização das vias.

Diante deste fato, via de regra a espessura do “colchão de areia” é contabilizada como sendo de 13 cm, enquanto que na parte complementar do outro item “colchão de areia”, está sendo exatamente especificada a espessura utilizada nos memoriais de cálculo para pagamento”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o Prefeito confirma que o colchão de areia, numa espessura de 13 cm, integra o serviço de “Pavimentação a paralelepípedo” e afirma que o serviço de colchão de areia é medido e pago de forma complementar, de acordo com a necessidade de regularização das vias, na espessura apresentada nas memórias e cálculo. Ocorre que a regularização das vias é executada com o solo originado dos serviços de corte do terreno e, de acordo com o projeto e planilha orçamentária, recebe ainda uma camada de sub-base em material granular, não sendo comprovada, por registros fotográficos, a utilização de areia para regularização das vias.

Ademais, verifica-se inconsistência das informações de utilização de areia para regularização de vias constantes nos memoriais de cálculo das medições em relação aos registros fotográficos apresentados nos Relatórios de Acompanhamento do Empreendimento – RAE.

Com isso, resta não comprovada a utilização de areia complementar para regularização das vias, configurando o pagamento indevido dos serviços de colchão de areia, conforme apontado neste fato.

2.2.3. Problemas construtivos nas obras de pavimentação de ruas dos Bairros Rotary e Serrano.

Fato

Em inspeção física realizada pela CGU, nos dias 22 e 23 de março de 2017, na obra de pavimentação em paralelepípedo de ruas dos Bairros Rotary e Serrano, na Sede do Município de Itabaiana/SE, objeto dos Contratos nº 241/2010, nº 200/2014 e nº 082/2017, celebrados com as empresas LOC Construções e Empreendimentos Ltda., JGR Construções e Incorporações Ltda. e Andrade & Oliveira Construções Ltda., respectivamente, constatou-se a ocorrência de problemas construtivos, localizados em parte dos serviços executados, que comprometem a regular utilização das vias e a vida útil da obra.

De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia da CAIXA – RAE nº 02, referente à visita técnica realizada em 10 de fevereiro de 2011, às fls. 396 a 400 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 721610/2009 (Processo Administrativo nº 2646.0308073-97/2009), a obra encontrava-se atrasada, com percentual de engenharia aferido acumulado de 1,82% do valor total contratado, mas já apresentava problema executivo, como afundamento da pavimentação, na Trav. Victor Vasconcelos, conforme demonstrado no relatório fotográfico integrante do referido RAE.

Os problemas construtivos apontados no RAE nº 02 (afundamento da pavimentação na Trav. Victor Vasconcelos) não foram detectados na inspeção física realizada pela CGU nos dias 22 e 23 de março de 2017. Contudo, foram identificados outros locais das obras com problemas pontuais na pavimentação, que não constam em registros de visitas técnicas realizadas pela Caixa, conforme descritos a seguir:

A) afundamento de pavimentação em paralelepípedo, localizado na Rua José Vieira de Lima, com danos profundos na estrutura do pavimento e do meio-fio, localizado nas proximidades do cruzamento com a Av. Manoel Antônio dos Santos, com coordenadas georreferenciadas (Datum WGS-84) UTM E-670.781; N-8.818.342;



Fotos 1 e 2 - Itabaiana/SE, 22 de março de 2017
Rua José Vieira de Lima – Bairro Rotary

B) irregularidades da pavimentação em paralelepípedo, localizadas em dois pontos próximos do cruzamento das Ruas José Auto de Oliveira com a Rua Felismino P. de Andrade com coordenadas georreferenciadas (Datum WGS-84) UTM E-671.691; N-8.816.900, ambos com danos superficiais na estrutura do pavimento, na drenagem e meio-fio;



Foto 3 - Itabaiana/SE, 22 de março de 2017

Foto 4 - Itabaiana/SE, 22 de março de 2017

C) desagregações da pavimentação em paralelepípedo, localizadas em diversos pontos do Bairro Serrano, por diversos motivos, tais como a falta de execução de meio fio de travamento da última fiada e deficiência na drenagem com danos na estrutura do pavimento;



Foto 5 - Itabaiana/SE, 23 de março de 2017
Rua Jailton Andrade Machado – Bairro Serrano
Cruzamento com a Rua Josefa de Jesus
UTM E-671.243; N-8.817.076

Foto 6 - Itabaiana/SE, 23 de março de 2017
Rua Jailton Andrade Machado – Bairro Serrano
Cruzamento com a Rua Ornélia O. dos Santos
UTM E-671.229; N-8.817.189

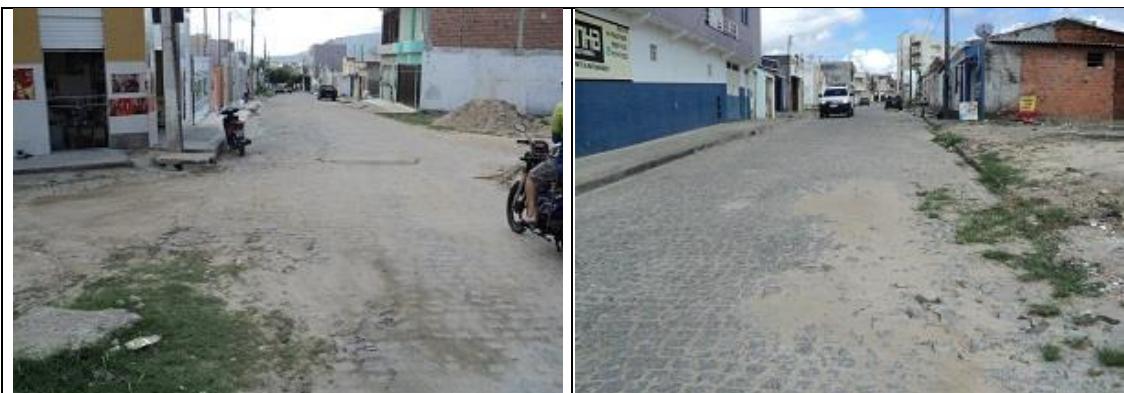


Foto 7 - Itabaiana/SE, 23 de março de 2017
Rua Vicente Machado Menezes – Bairro Serrano
Cruzamento com a Rua Quirino Pereira de Jesus
UTM E-671.404; N-8.817.253

Foto 8 - Itabaiana/SE, 23 de março de 2017
Rua Vicente Machado Menezes – Bairro Serrano
Cruzamento com a Av. Manoel Francisco Teles
UTM E-671.533; N-8.817.216

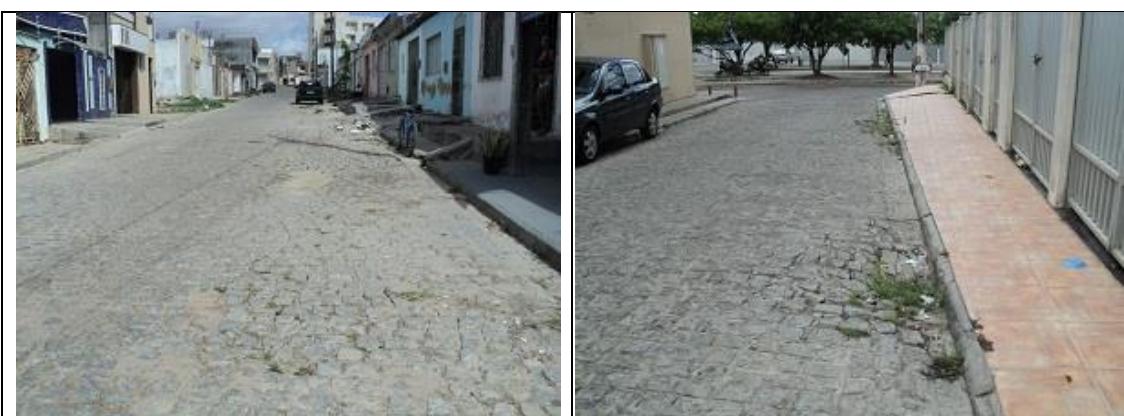


Foto 9 - Itabaiana/SE, 23 de março de 2017
Rua Vicente Machado Menezes – Bairro Serrano

Foto 10 - Itabaiana/SE, 23 de março de 2017
Trav. José Domingos Santana – Bairro Serrano

Próximo à Av. Manoel Francisco Teles UTM E-671.533; N-8.817.216	Próximo à Av. Manoel Francisco Teles UTM E-671.531; N-8.817.270
	
Foto 11 - Itabaiana/SE, 23 de março de 2017 Rua Abdias Venâncio Neto – Bairro Serrano Próximo à Rua Antônio Germano de Oliveira UTM E-671.437; N-8.817.566	Foto 12 - Itabaiana/SE, 23 de março de 2017 Rua Abdias Venâncio Neto – Bairro Serrano Cruz. com a Rua Cecília V. Santos UTM E-671.435; N-8.817.481

A execução dos serviços de pavimentação em paralelepípedo, no local mencionado da Rua Jailton Andrade Machado, cruzamento com a Rua Josefa de Jesus, Bairro Serrano, está em desacordo com o item 4.2.6 – Pavimentação em Paralelepípedo Granítico – das Especificações Técnicas do projeto aprovado (fls. 160) que estabelece o seguinte:

“[...] Os paralelepípedos deverão ser assentados em fiadas, perpendiculares ao eixo da via, ficando a maior dimensão na direção da fiada ou de acordo com o projeto. Sendo que no final de cada rua pavimentada haverá um travamento no pavimento com meio fio em concreto simples.” Original sem grifo

Por fim, ressalta-se que o item 4.1.6 – Responsabilidade pelos Serviços – das Normas Gerais do Trabalho, que integram o projeto aprovado (fls. 151 e 152), estabelece que:

“[...] Até que seja notificada pela Fiscalização sobre a aceitação final dos serviços, a Executante deverá ser responsável pela conservação e deverá tomar as precauções contra prejuízo ou danos a qualquer parte dos mesmos, pela ação dos elementos, ou qualquer outra causa, quer surjam da execução dos serviços, quer de sua não execução. A Executante, por sua conta, deverá reparar e restaurar todos os danos a qualquer parte dos serviços objeto do contrato, exceto aqueles danos devidos a causas imprevisíveis, fora de controle e não motivados por negligência da Executante [...]”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Para a celebração das obras de pavimentação em paralelepípedo de ruas dos bairros Rotary e Serrano, foram firmados os Contratos Administrativos nº 241/2010, 200/2014 e 082/2017, respectivamente, com as empresas LOC Construções e Empreendimentos Ltda., JGR Construções e Incorporações Ltda. e Andrade & Oliveira Construções Ltda.

Em inspeção física realizada pela CGU nos dias 22 e 23 de março de 2017, foram verificados problemas construtivos, que não mais os apontados no RAE nº 02 (afundamento da pavimentação na Travessa Victor Vasconcelos), comprometendo-se a Secretaria Municipal das Obras a notificar as empresas responsáveis pela execução do objeto destes contratos para que proceda às devidas correções dos serviços mal executados”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o Prefeito afirmou que os problemas construtivos verificados pela CGU não são mais os apontados no RAE nº 02 da Caixa e que a Secretaria Municipal de Obras se comprometeu em notificar as empresas responsáveis pela execução dos serviços para as devidas correções. Com isso, resta corroborada a constatação da ocorrência de problemas construtivos.

2.2.4. Ausência de utilização de Equipamentos de Proteção Individual - EPI nas obras de pavimentação das Ruas dos Bairros Rotary e Serrano.

Fato

Em inspeção física realizada pela CGU, nos dias 22 e 23 de março de 2017, nas obras de pavimentação em paralelepípedo de Ruas do Bairro Rotary, na Sede do Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 082/2017, celebrado, em 08 de fevereiro de 2017, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a empresa Andrade & Oliveira Construções Ltda. – EPP, CNPJ 18.578.704/0001-01, no valor de R\$ 1.401.365,02, constatou-se que os operários não estavam utilizando os devidos equipamentos de proteção individual – EPI’s, nem uniformes, conforme registros fotográficos a seguir:



Fotos 13 e 14 - Itabaiana/SE, 22 e 23 de março de 2017
Rua Jason Correia – Bairro Rotary

O uso de equipamentos de proteção individual (botas, luvas, capacetes etc) pelos operários da construção civil é uma exigência da legislação em vigor, e seu custo está embutido nos valores dos serviços contratados, geralmente no item encargos complementares. Da mesma maneira, os custos com uniformes também estão previstos no orçamento da obra.

Dessa forma, o não fornecimento desses equipamentos para seus empregados, além de caracterizar um descumprimento da legislação, representa um enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada, pois os seus custos estão embutidos nos preços dos serviços pagos pela Administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Logo após a inspeção física realizada pela CGU nos dias 22 e 23 de março de 2017, a empresa Andrade & Oliveira Construções Ltda. foi notificada e advertida da necessidade de fornecer aos seus funcionários – e exigir deles o uso – dos Equipamentos de Proteção Individual – EPI’s – e do fardamento, sob pena de restar caracterizado seu enriquecimento ilícito, haja vista que os seus custos estão embutidos nos preços dos serviços pagos pela Administração.

Ocorre que, hoje, e logo após a enunciada notificação, a empresa atendeu aos termos da notificação e hoje todos os seus funcionários estão em uso dos EPI’s e do fardamento”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o Prefeito afirmou que notificou a empresa Andrade & Oliveira Construções Ltda. quanto à necessidade e exigência do uso dos equipamentos de proteção individual e fardamento pelos seus funcionários, bem como que a empresa atendeu esta notificação. Contudo não apresentou cópia da notificação mencionada e nem registro fotográfico comprobatório do atendimento pela empresa. Pela análise da própria manifestação do Prefeito, resta corroborada a constatação da CGU.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, no que se refere às seguintes constatações, e exige providências de regularização por parte do gestor federal:

- 2.1.3. Inversão indevida de fases na Concorrência n.º 004/2010.
- 2.1.4. Apresentação antecipada de garantia contratual na Concorrência n.º 004/2010.
- 2.1.5. Inversão indevida de fases na Concorrência n.º 001/2014.
- 2.1.6. Inversão indevida de fases na Concorrência n.º 004/2016.
- 2.2.1. Atraso de quase seis anos na execução das obras de pavimentação de ruas dos Bairros Rotary e Serrano.
- 2.2.2. Medição em duplicidade dos serviços de colchão de areia, causando pagamentos indevidos no valor total de R\$ 270.498,09.
- 2.2.3. Problemas construtivos nas obras de pavimentação de ruas dos Bairros Rotary e Serrano.
- 2.2.4. Ausência de utilização de Equipamentos de Proteção Individual - EPI nas obras de pavimentação das Ruas dos Bairros Rotary e Serrano.

Ordem de Serviço: 201700407

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 822478

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ITABAIANA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 285.962,84

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 20 a 21 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A ação fiscalizada destina-se à análise da execução da pavimentação em paralelepípedo das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluizio Almeida Silva, situadas no Bairro Mamede Paes Mendonça, na Sede do Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 117/2016 celebrado, em 30 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, no valor atual de R\$ 285.962,84 (2º Termo Aditivo).

Para a execução da referida obra, a União, por intermédio do Ministério das Cidades, na qualidade de contratante, representado pela Caixa Econômica Federal, firmou em 31 de dezembro de 2015 com o município de Itabaiana/SE, na qualidade de contratado, o Contrato de Repasse nº 822478/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1026752-00/2015), no valor original de R\$ 260.000,00, dos quais R\$ 245.850,00 de repasse federal e R\$ 14.150,00 relativos à contrapartida financeira municipal.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a legalidade da contratação e da execução do objeto do convênio com a verificação de eventual direcionamento da licitação, sobrepreço e superfaturamento, além da efetiva entrega do objeto contratado na qualidade especificada.

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

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE foi previamente informada sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 03 de julho de 2017, por meio do Ofício nº 166/2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Informações sobre o Contrato de Repasse nº 822478/2015.

Fato

A União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, na qualidade de contratante, representado pela Caixa Econômica Federal, firmou em 31 de dezembro de 2015 com o município de Itabaiana/SE, na qualidade de contratado, o Contrato de Repasse nº 822478/2015, tendo por objeto a “*pavimentação da Rua Marechal Deodoro e outras*”. O valor original do Contrato de Repasse nº 821285/2015 foi de R\$ 260.000,00, dos quais R\$ 245.850,00 de repasse federal e R\$ 14.150,00 relativos à contrapartida financeira municipal. A vigência do ajuste é até 26 de outubro de 2020.

Em duas oportunidades, por meio de Termos Aditivos, o valor da contrapartida financeira municipal foi alterado. Atualmente, vigora o 2º Termo Aditivo ao Contrato de Repasse nº 822478/2015, o qual alterou o recurso aportado pela administração municipal para R\$ 40.112,84.

Por meio de consulta realizada em 30 de março de 2017 no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), verifica-se que ocorreram os seguintes desembolsos de recursos na conta bancária vinculada ao Contrato de Repasse nº 822478/2015:

Tabela – Desembolsos de Recursos.

Data	Valor (R\$)	Fonte
27/06/2016	122.925,00	Federal
02/08/2016	1.774,81	Municipal
21/10/2016	7.884,20	Municipal
22/12/2016	3.690,15	Municipal
27/12/2016	73.755,00	Federal

Fonte: Siconv.

A licitação foi realizada pela Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE por meio da Tomada de Preços nº 004/2016, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para “*pavimentação da Rua Marechal Deodoro e outras*”. O certame contou com a participação de duas empresas e teve o seu objeto adjudicado para a Construtora L.M.S. Ltda - ME (CNPJ 21.372.038/0001-65), resultando no Contrato nº 117/2016, de 30 de março de 2016, no valor de R\$ 280.937,62.

O referido contrato tinha data de vigência até 17 de julho de 2016, mas seu prazo foi prorrogado em três oportunidades por Termos Aditivos (1º, 3º e 4º). Atualmente, vigora o 4º Termo Aditivo, o qual prorrogou o prazo de vigência por um período de três meses, contados a partir de 13 de janeiro de 2017. O 2º Termo Aditivo efetivou um acréscimo no objeto contratual no valor de R\$ 5.025,22.

2.2.2. Desclassificação indevida, na Tomada de Preços nº 004/2016, de Proposta de menor valor global.

Fato

A Tomada de Preços nº 004/2016, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para “*pavimentação da Rua Marechal Deodoro e outras*”, contou com a participação de duas empresas. Verifica-se, na Ata da Sessão Pública de resultado do julgamento do envelope de Proposta, de 25 de fevereiro de 2016, que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) desclassificou o licitante que apresentou a proposta de R\$ 244.712,20, de menor valor global, amparada em Parecer Técnico de Engenharia emitido pela Secretaria Municipal das Obras, Urbanismo, Infraestrutura e dos Serviços Públicos de Itabaiana/SE.

A proposta de menor valor global foi desclassificada pela CPL em razão de o Parecer Técnico de Engenharia considerar que o licitante apresentou nove itens de composição de custos unitários com valores diferentes daqueles indicados em sua Planilha de Preços. Segue na tabela adiante informação sobre os nove itens que foram citados no Parecer Técnico de Engenharia:

Tabela – Itens com Valores Divergentes.

Código	Descrição	Preço Total Planilha de Composição de Custos Unitários (R\$)	Planilha Orçamentária de Preços (R\$)
05088/ORSE	Barracão para obras de Médio Porte Reaproveitamento 2 vezes.	156,90	156,86
02605/ORSE	Locação de serviços de pavimentação	1,27	0,89
04568/ORSE	Escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria, com carregadeira, dmt 801 a 1000m	8,77	6,24
742231/SINAPI	Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado, dimensões 12x15x30x100 cm (face superior x face inferior x altura x comprimento), rejuntado c/argamassa 1:4 cimento:areia, incluindo escavação e reaterro.	37,29	26,64
72948/SINAPI	Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados.	114,66	88,85
02172/ORSE	Piso cimentado desempolado traço 1:5, e=3 cm.	22,31	15,93
04648/ORSE	Sinalização permanente, vertical, com placa circular padrão DNER diam=0,75m, com poste de madeira 3,50m fixado com base de concreto, 40x40x50.	442,71	438,90
03746/ORSE	Rampa para acesso de deficientes, em concreto simples Fck=25 Mpa,	245,80	245,75

Código	Descrição	Preço Total Planilha de Composição de Custos Unitários (R\$)	Planilha Orçamentária de Preços (R\$)
	desempolada, com pintura indicativa em novacor, 02 demãos.		
06191/ORSE	Limpeza de ruas (varrição e remoção de entulhos)	0,32	0,24

Fonte: Tomada de Preços nº 004/2016.

A desclassificação do licitante pela CPL, tendo como critério erros materiais dessa natureza, sem ter dado oportunidade para que a empresa promovesse ajustes em sua proposta, contraria o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo os Acórdãos nº 1.811/2014, 187/2014 e 670/2016, todos do Plenário, e Acórdão nº 1.401/2014-2ª Câmara.

Merece registrar que o edital da Tomada de Preços nº 004/2016 possibilita, em seu item 8.7, que a CPL considere como Proposta o “*valor submetido a cálculo de correção a ser efetuado pelos membros da Comissão*”.

Neste certame, foi declarada vencedora, e posteriormente contratada, a Construtora L.M.S. Ltda - ME (CNPJ 21.372.038/0001-65), que apresentou o segundo menor preço, resultando no Contrato nº 117/2016, de 30 de março de 2016, no valor de R\$ 280.937,62.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“A desclassificação da licitante foi devida face à mesma ter descumprido as condições estabelecidas em edital. Senão, vejamos.

É do senso comum que a Administração Pública trilha pelos princípios que a norteiam, ou seja, segue o Poder Público as vias dos Princípios da Legalidade, da Publicidade, Impessoalidade, dentre outros correlatos e aplicados às licitações, a exemplo da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Destarte, a Administração Pública está jungida, principalmente, ao Princípio da Legalidade, como aqui demonstrado. Desta forma, podemos depreender que os princípios carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota seu caráter normativo (dever ser), especialmente o da Legalidade, onde somente se faz o que a lei determina.

Assim sendo, qualquer ato administrativo praticado pelos agentes da administração pública, deve ser praticado observando os princípios, pois qualquer ato administrativo que dele se destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção pela inobservância deste padrão normativo (e não apenas valorativo), cuja reverência é obrigatória. Os princípios veiculam diretrizes comportamentais, acarretando um dever positivo para o servidor público. E, nesse ponto, inclui-se, aí, o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Esta norma-princípio encontra-se disposta no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93, que estabelece: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.” O edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes.

Sobre o tema, a doutrina do festejado administrativista Hely Lopes Meirelles nos esclarece:

“A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...]. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus temos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento.”

E consoante leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

“O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua “lei interna”. Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que prevê regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda que não reproduzidas em seu texto, como bem o diz Hely Lopes Meirelles, o edital é “a matriz da licitação e do contrato”; daí não se pode “exigir ou decidir além ou aquém do edital.”.”

Dito isso, vejamos o que estabelece o Edital:

11.2. De acordo, ainda, com o art. 43, IV c/c art. 48 da Lei nº. 8.666/933, serão desclassificadas as propostas que:

11.2.1. Não obedecerem às condições estabelecidas neste Edital, em especial em seu item 09 e subitens, conforme art. 48, I da Lei nº. 8.666/93;

11.2.2. Cotarem preços superiores aos máximos fixados (unitários e global), ou inexequíveis, na forma da Súmula 259 do TCU.

Portanto, da exegese da supratranscrita disposição editalícia, a apresentação dos 09 itens em desacordo com o estabelecido ensejaria, obrigatoriamente, a desclassificação da proposta. Não obstante tal, veja-se a Súmula nº 259 do TCU:

SÚMULA Nº 259

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

Assim, a possibilidade da promoção de ajustes na proposta elidiria a isonomia entre os licitantes, pois estaria alterando os termos originais da proposta inicialmente apresentada e, por consequência, conferindo vantagem ao detentor da pseudomelhor proposta.

Aliás, o próprio TCU tem esse entendimento:

“Após iniciada a abertura dos envelopes, não são permitidas quaisquer correções de falhas existentes na documentação ou na proposta que possam influir no resultado final da licitação. Exemplo: alterações da forma de pagamento, dos prazos ou de condição que importe modificação dos termos originais da proposta ou documentos de habilitação apresentados.

Quando definido no instrumento convocatório, poderão ser feitas pelos responsáveis pela licitação correções destinadas a sanar evidentes erros materiais de soma e/ou multiplicação, falta do número do CNPJ (MF) e da inscrição estadual ou municipal ou do endereço completo. Falta de data ou de

assinatura e/ou de rubrica na proposta poderá ser suprida pelo representante legal do licitante presente à sessão.”

E ratifica:

“Em qualquer modalidade licitatória, não podem ser modificados os termos da proposta ou dos documentos, em qualquer hipótese, salvo quanto a erros ou falhas materiais que possam ser sanados ou corrigidos, por meio de despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia jurídica para fins de classificação das propostas e habilitação dos licitantes. Possíveis correções devem constar do ato convocatório.”

No mais, o próprio edital não permite essa possibilidade de alteração de valores, como que fazer parecer o douto técnico, mas, tão somente, a efetuação de cálculo de correção, em função de erros de soma ou multiplicação, como dispõe o TCU, e nada mais. Assim está disposto, por completo, no edital:

8.7. Havendo divergência entre os preços unitário e total, prevalecerá o primeiro, e o total será corrigido, de forma a conferir com aquele, considerando-se para a proposta o valor submetido a cálculo de correção a ser efetuado pelos membros da Comissão. Havendo, também, divergência entre os preços em algarismos e por extenso, prevalecerá este último, após as devidas correções, de forma a ser compatível com o valor correto.

Portanto, necessária e correta a desclassificação.”

Análise do Controle Interno

A manifestação informa que “*a possibilidade da promoção de ajustes na proposta elidiria a isonomia entre os licitantes, pois estaria alterando os termos originais da proposta inicialmente apresentada e, por consequência, conferindo vantagem ao detentor da pseudomelhor proposta*”, mas em seguida cita entendimentos do TCU que indicam a possibilidade de ajustes/correções na proposta, os quais estão em harmonia com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União utilizada pela CGU no relato.

2.2.3. Habilitação indevida de licitante na Tomada de Preços nº 004/2016.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação habilitou, na Tomada de Preços nº 004/2016, a Construtora L.M.S. Ltda - ME (CNPJ 21.372.038/0001-65), embora esta empresa não tenha apresentado documentação exigida no item 9.4.1 do edital. De acordo com este item, para comprovar qualificação econômico-financeira era necessário apresentar Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis do último exercício social. Entretanto, não consta no processo licitatório documento (s) relativos às Demonstrações Contábeis do licitante, o qual foi declarado vencedor do certame e posteriormente contratado (Contrato nº 117/2016, de 30 de março de 2016, no valor de R\$ 280.937,62).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Não procede a alegação de que não foi apresentada a documentação, haja vista que às fls. 396 do processo encontramos o referido documento. Outrossim, é bem de perceber que tendo a empresa menos de um exercício financeiro, a mesma utilizou-se da disposição prevista no item 9.4.2.2 do Instrumento Convocatório, que estabelece:

9.4.2.2. As empresas com menos de um exercício financeiro devem cumprir a exigência deste item mediante apresentação de balanço de abertura ou do último balanço patrimonial levantado, conforme o caso.

Destarte, regular a documentação apresentada.”

Análise do Controle Interno

A manifestação se limita a tratar do Balanço Patrimonial, documento diverso do que foi objeto de questionamento no relato da CGU. Importante registrar que o documento que consta na fl. 396 é o Balanço Patrimonial do licitante.

2.2.4. Inversão indevida de fases na Tomada de Preços nº 004/2016.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) realizou na Tomada de Preços nº 004/2016 a inversão das fases de habilitação e julgamento, tendo em vista que a sessão de recebimento e abertura das propostas antecedeu à de habilitação, na qual se verifica a qualificação técnica e econômico-financeira, bem como a regularidade jurídica e fiscal de todos os licitantes. O procedimento adotado pela CPL foi em obediência à Lei Municipal nº 1.331, de 27 de março de 2009, aplicada no âmbito da administração pública do município de Itabaiana/SE. Tal prática, entretanto, é considerada indevida à luz do disposto no art. 43 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 62 da Portaria MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011 e na Cláusula Segunda, Item 2.2, Inciso XI do Anexo ao Contrato de Repasse nº 822478/2015, bem como contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo o Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário. Em resumo, percebe-se do citado julgado que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n. 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “procedimentos operacionais”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente admitiu ou foi omisso, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119. Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequencia dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejem procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite) definir, em cada certame, quais serão

aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “caput” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

“Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe.

Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à

Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos.”

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “*a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração*”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresenta argumentos, bem como cita doutrinadores, favoráveis à inversão de fases em licitação, entretanto a ocorrência relatada pela CGU utilizou como referencial o entendimento do Tribunal de Contas da União.

2.2.5. Subdimensionamento no efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva.

Fato

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou documentação referente aos pagamentos das Notas Fiscais Eletrônicas de Prestação de Serviços nº 00000003, no valor de R\$ 67.921,21, nº 00000008, no valor de R\$ 48.357,39 e nº 00000015, no valor de R\$ 26.279,32, referentes à obra de pavimentação em paralelepípedo das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva, situadas no Bairro Mamede Paes Mendonça, na Sede do Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 117/2016 celebrado, em 30 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, no valor atual de R\$ 285.962,84 (2º Termo Aditivo).

Na documentação apresentada pela Prefeitura, verificou-se que a obra foi inscrita no Cadastro Específico do INSS - CEI sob nº 51.236.39588/78 e que foram registrados apenas dois empregados na Relação dos Trabalhadores do Arquivo SEFIP, nas competências fornecidas pela Prefeitura (07/2016, 09/2016 e 10/2016), sendo 01 (um) Servente – Código CBO 07170 – e 01 (um) Pedreiro – Código CBO 07152, configurando o subdimensionamento no efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra, uma vez que o projeto aprovado, para pavimentação das mencionadas ruas, abrange uma área total de 3.049,70 metros quadrados.

É importante frisar que, no Ofício SEOSP/nº 111/2017, de encaminhamento da documentação digitalizada das obras fiscalizadas, protocolado na CGU em 23 de março de 2017, a Prefeitura

não apresentou a relação dos trabalhadores que atuaram na obra, contendo: nome, CPF, função exercida e período de trabalho na obra, nem cópia das GFIP's das competências referentes a cada mês de realização dos serviços, requisitadas, respectivamente, nos itens “o” e “q” da Solicitação de Fiscalização da CGU nº 201700407-01, de 13 de março de 2017.

Ademais, durante a inspeção física realizada pela CGU, nos dias 20 e 21 de março de 2017, verificou-se que estavam na obra 05 (cinco) pessoas, sendo 03 (três) serventes, 01 (um) pedreiro e 01 (um) encarregado, conforme informações prestadas pelo encarregado da frente de serviço e registros fotográficos a seguir:



Fotos 1 e 2 - Itabaiana/SE, 20 e 21 de março de 2017
Rua Marechal Deodoro da Fonseca

Ressalta-se que se deve garantir o efetivo recolhimento dos tributos, de forma a evitar o enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada, tendo em vista que, nos custos dos serviços contratados pela Administração Pública, estão incluídos os encargos relativos aos devidos tributos.

Ressalta-se, ainda, que a exigência contratual de comprovação de regularidade junto à Previdência objetiva garantir a confirmação de que a mão-de-obra empregada na execução do calçamento foi devidamente formalizada por meio do registro efetivo de todos os empregados da obra e respectivas informações à Previdência Social. Da mesma forma, as verbas trabalhistas, como férias e décimo terceiro salários, estão apropriadas nos custos da obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“No tocante a inscrição dos funcionários no registro do CEI tem-se que não era prática dos fiscais da obra que, ao inspecionar e medir os serviços executados de acordo com os projetos e especificações, também verificasse a compatibilidade entre o número efetivo de funcionários registrados no CEI com a equipe constante no local do calçamento.

Ocorre que, os fiscais da obra sempre primaram pela efetiva prestação do serviço, sem se atentar para a obrigatoriedade de registro do mesmo quantitativo de funcionários existentes no local da obra, com os lançados no CEI.

Certo é que, o padrão apontado por meio deste Relatório Preliminar da CGU será o adotado para os próximos contratos”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou o achado de fiscalização da CGU e informou que adotará, para os próximos contratos, a verificação da compatibilidade entre o número efetivo de funcionários registrados no CEI com a equipe constante no local do calçamento.

No entanto, a Prefeitura não apresentou comprovante de notificação à empresa contratada para regularizar o registro dos empregados na Relação dos Trabalhadores do Arquivo SEFIP, nas respectivas competências, com vistas a incluir, nesta Relação, todos os trabalhadores atuantes na obra de execução do objeto do Contrato nº 117/2016, inscrita no Cadastro Específico do INSS – CEI sob o nº 51.236.39588/78.

Ademais, a Prefeitura não apresentou a relação dos trabalhadores atuantes na obra, contendo: nome, CPF, função exercida e período de trabalho na obra, nem cópia das GFIP's de todas as competências referentes a cada mês de realização dos serviços, o que impossibilitou identificar os trabalhadores que ainda não tiveram seus registros efetivados e respectivas informações à Previdência Social e ao Ministério do Trabalho e Emprego.

2.2.6. Ausência de utilização de Equipamentos de Proteção Individual - EPI na obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva.

Fato

Em inspeção física realizada pela CGU, nos dias 20 e 21 de março de 2017, na obra de pavimentação em paralelepípedo das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva, situadas no Bairro Mamede Paes Mendonça, na Sede do Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 117/2016, celebrado, em 30 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, no valor atual de R\$ 285.962,84 (2º Termo Aditivo), constatou-se que os operários não estavam utilizando os devidos equipamentos de proteção individual – EPI's, nem uniformes, conforme registros fotográficos a seguir:



Fotos 1 e 2 - Itabaiana/SE, 20 e 21 de março de 2017
Rua Marechal Deodoro da Fonseca

O uso de equipamentos de proteção individual (botas, luvas, capacetes etc) pelos operários da construção civil é uma exigência da legislação em vigor, e seu custo está embutido nos valores dos serviços contratados, geralmente no item encargos complementares. Da mesma maneira, os custos com uniformes também estão previstos no orçamento da obra.

Dessa forma, o não fornecimento desses equipamentos para seus empregados, além de caracterizar um descumprimento da legislação, representa um enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada, pois os seus custos estão embutidos nos preços dos serviços pagos pela Administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Nesta ordem de serviço, após inspeção física realizada pela CGU nos dias 20 e 21 de março de 2017, fez constar neste Relatório Preliminar a informação de que nas obras de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluísio Almeida Silva, os funcionários da Construtora L.M.S. Ltda – ME foram vistos sem o devido fardamento e os Equipamentos de Proteção Individual – EPI’s.

Sendo assim, será a referida empresa notificada e advertida da necessidade de fornecer aos seus funcionários – e exigir deles o uso – (d)os Equipamentos de Proteção Individual – EPI’s – e do fardamento, sob pena de restar caracterizado seu enriquecimento ilícito, haja vista que os seus custos estão embutidos nos preços dos serviços pagos pela Administração”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou o achado de fiscalização da CGU e informou que a empresa contratada será notificada e advertida da necessidade de fornecer aos seus funcionários e exigir deles o uso dos Equipamentos de Proteção Individual – EPI’s – e do fardamento.

No entanto, a Prefeitura não informou quando irá notificar e advertir a empresa contratada sobre a obrigatoriedade de fornecer aos trabalhadores os Equipamentos de Proteção Individual – EPI’s e uniformes necessários à execução da obra com segurança e bem-estar.

Ademais, verificou-se, na proposta de preços da empresa contratada, com referência em fevereiro de 2016, que o valor total dos encargos complementares do custo direto da obra foi de R\$ 7.118,89, dos quais R\$ 1.500,05 referentes a EPI.

2.2.7. Problemas construtivos na obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluísio Almeida Silva, situadas no Bairro Mamede Paes Mendonça, na Sede do Município de Itabaiana/SE.

Fato

Em inspeção física realizada pela CGU, nos dias 20 e 21 de março de 2017, na obra de pavimentação em paralelepípedo das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluísio Almeida Silva, situadas no Bairro Mamede Paes Mendonça, na Sede do Município de Itabaiana/SE,

objeto do Contrato nº 117/2016 celebrado, em 30 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, no valor atual de R\$ 285.962,84 (2º Termo Aditivo), constatou-se a ocorrência de problemas construtivos, localizados em parte dos serviços executados, que estão ou podem comprometer a utilização e a vida útil da obra.

De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia da CAIXA – RAE nº 03, referente à visita técnica realizada em 01 de fevereiro de 2017, às fls. 314 a 316 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 822478/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1026752-00/2015), a obra encontrava-se atrasada, com percentual de engenharia aferido acumulado de 62,25% do valor total contratado.

Verificou-se que esse percentual foi calculado com base no 4º Boletim de Medição, datado de 28 de dezembro de 2016, atestado pela Engenheira Civil, Fiscal da obra, CPF ***.559.675-**, no valor acumulado de R\$ 178.006,64, sendo R\$ 153.037,13 com recursos do repasse federal e R\$ 24.969,51 de contrapartida municipal.

Os problemas construtivos, identificados na inspeção física da CGU realizada nos dias 20 e 21 de março de 2017, consistem, basicamente, nos seguintes apontamentos:

A) afundamento de pavimentação em paralelepípedo, localizado na Rua Aluísio Almeida Silva, no trecho com extensão de 34,01 metros lineares, compreendido entre os pontos de coordenadas georreferenciadas (Datum WGS-84) UTM E 672397; N 8818846 e UTM E 672431; N 8818845;



B) desagregação das pedras de paralelepípedo por falta de travamento, com meio-fio em concreto simples, da última fiada de paralelo no final da rua pavimentada, no bordo esquerdo do cruzamento das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluísio Almeida Silva, com coordenadas UTM E 672318; N 8818844;



Fotos 3 e 4 - Itabaiana/SE, 20 de março de 2017
Cruzamento das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva

A execução dos serviços de pavimentação em paralelepípedo, nesse trecho, está em desacordo com o item 2.4 – Pavimentação em Paralelepípedo Granítico – da especificação técnica do projeto aprovado que estabelece o seguinte:

“[...] Os paralelepípedos deverão ser assentados em fiadas, perpendiculares ao eixo da via, ficando a maior dimensão na direção da fiada ou de acordo com o projeto. Sendo que no final de cada rua pavimentada haverá um travamento no pavimento com meio fio em concreto simples.” Original sem grifo

C) aplicação de argamassa no passeio (piso cimentado), sem umedecimento e compactação do solo, bem como sem junta de dilatação, o que pode provocar surgimento de fissuras e deterioração acelerada do passeio;



Fotos 5 e 6 - Itabaiana/SE, 20 e 21 de março de 2017
Rua Marechal Deodoro da Fonseca

D) execução da drenagem superficial reduzindo a área de captação da boca de lobo, dificultando o escoamento das águas superficiais (drenagem pluvial), podendo provocar alagamento da Rua Marechal Deodoro da Fonseca em períodos chuvosos;



Fotos 7 e 8 - Itabaiana/SE, 20 de março de 2017
Rua Marechal Deodoro da Fonseca

E) execução de rampas para acesso de pessoas com dificuldades de locomoção, feitas com argamassa, ao invés de concreto, e sem pintura indicativa, em desacordo com item 3.2 – Rampa para deficiente – da especificação técnica do projeto aprovado que estabelece o seguinte:

“Será executada rampa para acesso de deficientes, em concreto simples fck=25mpa, desempolada, com pintura indicativa em novacor, com 02 (duas) demãos, em locais indicados no projeto.” Original sem grifo



Fotos 9 e 10 - Itabaiana/SE, 20 e 21 de março de 2017
Rua Marechal Deodoro da Fonseca

F) desagregação da argamassa de rejunte do meio-fio em concreto simples, fragilizando a proteção dos bordos da rua, em desacordo com o item 2.5 – Meio-fio – da especificação técnica do projeto aprovado que estabelece o seguinte:

“[...] O meio fio será em concreto simples, assentado sobre base de concreto simples e rejuntado com argamassa no traço 1:3 (cimento e areia). O processo eventualmente utilizado será adaptado às particularidades da obra e submetido à aprovação da Fiscalização e posterior execução de pintura (caiação).” Original sem grifo



Fotos 11 e 12 - Itabaiana/SE, 20 de março de 2017
Rua Marechal Deodoro da Fonseca

Por fim, ressalta-se que, o item da especificação técnica do projeto aprovado que trata da – RESPONSABILIDADE DA EMPREITEIRA – estabelece que:

[...] É de inteira responsabilidade da Empreiteira, a reconstituição de quaisquer danos e avarias causados a serviços realizados, motivados pela Construção, inclusive aos de viação e urbanização [...]”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação aos problemas construtivos destacados pela fiscalização, temos que a empresa responsável (Construtor L.M.S. Ltda) será notificada pontualmente, mantendo-se a certeza de que, no ato de recebimento provisório da obra, todos eles serão apontados, estando o recebimento definitivo da obra condicionado ao seu reparo.

Quanto à execução do piso cimentado sem junta de dilatação (subitem “C”), vale a observação de que o serviço constante da planilha é de “**Piso cimentado liso traço 1:5, e = 3 cm**”, não comportando, assim, junta de dilatação, razão pela qual não será exigida.

Ocorre que, embora na especificação da obra, o item de meio-fio esteja descrito como “*meio fio em concreto simples, assentado sobre base de concreto simples e rejuntado com argamassa no traço 1:3 (cimento e areia)*”, o item especificado na planilha orçamentária, e aferido nos boletins de medição, trata-se de “*Meio-fio (guia) de concreto pre-moldado, dimensões 12x15x30x100cm (face superior x face), rejuntado c/argamassa 1:4 cimento:areia, incluindo escavação e reaterro*”, sendo, portanto, esse o serviço executado *in loco*.

Quanto a alegação de execução da drenagem superficial (subitem “D”), o que reduziria a área de captação da boca de lobo, dificultando o escoamento das águas superficiais, podendo ocasionar alagamento da Rua Marechal Deodoro da Fonseca em período chuvoso, é válido afirmar que a execução de drenagem superficial com rebaixamento da sarjeta visa direcionar o escoamento das águas superficiais para as caixas coletoras, não fica identificado, assim, prejuízo à função das mesmas.

Quanto ao problema construtivo trazido pelo subitem “E” deste item, ressaltamos que os serviços de construção das rampas para acesso a deficientes ainda não foram medidos pelos fiscais da obra da Prefeitura, bem como pagos por esta, razão qual pela, observadas quaisquer divergências de especificações na execução, a empresa responsável (Construtor L.M.S. Ltda) será notificada e provocada a executar as devidas correções”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou os achados de fiscalização da CGU e informou que notificará a empresa contratada a respeito dos problemas apontados, condicionando o recebimento definitivo da obra ao seu reparo. No entanto, a Prefeitura ainda não apresentou o comprovante de notificação e nem o prazo para regularização dos problemas construtivos detectados.

É importante ressaltar que a morosidade na regularização dos problemas construtivos apontados pode comprometer a estrutura do objeto contratado em função da ocorrência de infiltrações e de tensões por peso, além de ser um fator que pode contribuir para ocorrência de possíveis acidentes de trânsito nas áreas onde se constatou desagregação das pedras de paralelepípedo e afundamento de pavimentação.

Quanto à aplicação de argamassa no passeio (piso cimentado) da Rua Marechal Deodoro da Fonseca, a Prefeitura não apresentou comprovante de execução dos serviços de umedecimento e compactação do solo, o que pode provocar surgimento de fissuras e deterioração acelerada do passeio.

Ressalta-se, ainda, que a ausência de junta de dilatação também pode provocar o aparecimento de fissuras no piso cimentado, em função da falta de espaço extra necessário para a expansão da calçada submetida à variação térmica (condições climáticas quentes e frias), à umidade do ambiente e à tensão por peso.

Em relação aos serviços de meio-fio da pavimentação, a Prefeitura, além de permitir a execução em desacordo com a especificação técnica do projeto aprovado, não se manifestou sobre a desagregação da argamassa de rejunte, fragilizando a proteção dos bordos, constatada na Rua Marechal Deodoro da Fonseca.

A respeito da execução dos serviços de drenagem superficial da Rua Marechal Deodoro da Fonseca, a Prefeitura informou que não identificou prejuízo funcional no escoamento das águas superficiais para as caixas coletoras. Acontece que a redução da área de captação da boca de lobo além de comprometer a funcionalidade do sistema de drenagem superficial, em função da dificuldade no escoamento das águas superficiais, pode ocasionar alagamento na área em períodos chuvosos.

Já quanto à execução de rampas para acesso de pessoas com dificuldades de locomoção, feitas com argamassa, ao invés de concreto, e sem pintura indicativa, em desacordo com a especificação técnica do projeto aprovado, a Prefeitura informou que notificará a empresa contratada para executar as devidas correções. No entanto, não apresentou prazo para regularização dos problemas construtivos apontados.

2.2.8. Atraso de mais de oito meses na execução da obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva.

Fato

O cronograma de execução da obra de pavimentação em paralelepípedo, objeto do Contrato n° 117/2016, celebrado em 30 de março de 2016, no valor inicial de R\$ 280.937,62, previu prazo para execução no período de três meses contados da emissão da Ordem de Serviço e consequente recebimento pelo licitante vencedor, conforme Cláusula Quarta – DA VIGÊNCIA – do referido contrato.

Por meio da Ordem de Serviço, emitida em 18 de abril de 2014, a Prefeitura Municipal de Itabaiana deu ciência à empresa contratada Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, de que o prazo para execução dos serviços seria de três meses, encerrando-se em 17 de julho de 2016.

Verificou-se que, em 01 de julho de 2016, a empresa contratada pleiteou à Prefeitura Municipal de Itabaiana prorrogação de prazo em três meses, alegando que o prazo contratual não foi suficiente para a conclusão do objeto bem como andamento nos trâmites legais.

A Prefeitura Municipal de Itabaiana acatou o pedido da empresa contratada e celebrou, em 04 de julho de 2016, o 1º Termo Aditivo ao Contrato n° 117/2016, prorrogando o prazo contratual por três meses a partir de 17 de julho de 2016.

No dia 14 de julho de 2016, a Engenheira Civil da Prefeitura, Fiscal da Obra, CPF ***.559.675-**, apresentou justificativa técnica, alegando necessidade de reprogramação da planilha orçamentária, basicamente, no tocante à supressão, no valor total de R\$ 58.809,40, de serviços de locação, pavimentação e drenagem superficial dos trechos finais da Rua Marechal Deodoro da Fonseca que constavam no projeto inicial, e ao acréscimo, no valor total de R\$ 63.834,62, referente aos serviços de locação, pavimentação e drenagem superficial da Rua Aluísio Almeida Silva, não contemplada no contrato inicial.

A diferença entre o acréscimo e a supressão de serviços resultou no aumento contratual, no valor de R\$ 5.025,22, que foi objeto do 2º Termo Aditivo, datado de 15 de julho de 2016, passando o valor do Contrato n° 117/2016 de R\$ 280.937,62 para R\$ 285.962,84.

Em 03 de outubro de 2016, a empresa contratada pleiteou, pela segunda vez, prorrogar o prazo contratual por mais três meses, sob a mesma alegação que não foi suficiente para a conclusão do objeto bem como andamento nos trâmites legais.

A Prefeitura Municipal de Itabaiana acatou o novo pedido da empresa contratada e celebrou, em 07 de outubro de 2016, o 3º Termo Aditivo ao Contrato n° 117/2016, prorrogando o prazo contratual por três meses a partir de 15 de outubro de 2016.

Já em 12 de dezembro de 2016, a empresa contratada pleiteou, pela terceira vez, prorrogar o prazo contratual por mais três meses, sob a mesma alegação que não foi suficiente para a conclusão do objeto bem como andamento nos trâmites legais.

A Prefeitura Municipal de Itabaiana acatou o pedido da empresa contratada e celebrou, em 20 de dezembro de 2016, o 4º Termo Aditivo ao Contrato n° 117/2016, prorrogando o prazo contratual por três meses a partir de 13 de janeiro de 2017.

Inobstante a reprogramação da planilha contratada, realizada três dias antes do final do prazo inicial de execução dos serviços, verificou-se, na documentação disponibilizada pela Prefeitura, que a empresa contratada apresentou, nos pedidos de prorrogação do prazo contratual, a mesma alegação de que o prazo concedido pela Prefeitura não foi suficiente para a conclusão da obra, sem, no entanto, elencar os motivos que justificassem o atraso da obra.

Ademais, durante a inspeção física realizada pela CGU, nos dias 20 e 21 de março de 2017, constatou-se que, passados mais de oito meses do fim do prazo inicialmente contratado (17 de julho de 2016), a obra se encontrava em execução com apenas uma frente de serviço, formada por cinco pessoas, sendo 03 serventes, 01 pedreiro e 01 encarregado, atuando na Rua Marechal Deodoro da Fonseca, conforme informações prestadas pelo encarregado da frente de serviço, apesar dos problemas construtivos identificados nas visitas *in loco*.

Por fim, consoante informações constantes no Relatório de Acompanhamento de Engenharia da CAIXA – RAE nº 03, referente à visita técnica realizada em 01 de fevereiro de 2017, às fls. 314 a 316 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 822478/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1026752-00/2015), verificou-se que a obra se encontrava atrasada, com 9,4 meses de prazo decorrido, mais de três vezes o prazo inicialmente contratado, com percentual de engenharia aferido acumulado de 62,25% do valor total contratado, calculado com base no 4º Boletim de Medição Acumulado, datado de 28 de dezembro de 2016, no valor de R\$ 178.006,64.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Passado o prazo inicial de três meses do início da obra o percentual acumulado de serviços na 1ª medição, com prazo final no dia 14/07/2016, era cerca de 23,75%. Diante desse fato, o município como agente fiscalizador priorizou aditar o prazo da obra, acatando a solicitação da empresa, para que fosse dada continuidade a execução do convênio.

Além disso, o aditivo dos serviços em função da inserção no contrato da Rua Aluízio Almeida e Silva, formalizado dentro dos limites da lei 8.666/93, representa um aumento no cronograma físico da obra.

Na data da vistoria realizada pela equipe da CGU, dias 20 e 21 de março, e com base nos dados do 4º boletim de medição, o valor acumulado da obra é 62,25%, sendo que havia uma margem maior de serviços executados e ainda não formalizados, faltando apenas a execução de alguns serviços complementares, como parte dos passeios, rampas e sinalização.

Ressaltando que a lei nº 8.666/93 prevê a prorrogação de prazo do contrato na ocorrência da necessidade”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou a constatação de atraso na execução da obra, objeto do Contrato nº 117/2016, ao informar que após o prazo inicial contratado de três meses do início dos serviços, com término previsto para julho de 2016, o percentual acumulado de serviços na 1ª medição era de apenas 23,75%.

A Prefeitura informou, como justificativa, apenas a realização de aditivo dos serviços em função da inserção, no mencionado contrato, dos serviços de pavimentação da Rua Aluízio Almeida e Silva. Ressalta-se que a reprogramação da planilha contratada foi realizada, em 14 de julho de 2016, três dias antes do final do prazo inicial de execução dos serviços.

Ademais, a Prefeitura não apresentou os motivos que levaram à empresa contratada a pleitear três vezes a prorrogação da vigência contratual, não se manifestou sobre a existência de apenas uma frente de serviços atuando na obra e nem apresentou prazo para conclusão da obra.

2.2.9. Falta de supressão, na planilha de rerratificação do 2º Termo Aditivo ao Contrato n° 117/2016, do item contratado em duplicidade, colchão de areia para pavimentação em paralelepípedos ou blocos de concreto intertravados da Rua Marechal Deodoro da Fonseca, no valor remanescente de R\$ 22.730,92.

Fato

Para o estudo das composições de preços da planilha contratada, utilizou-se a metodologia denominada “Curva ABC”, por meio da qual foi selecionada a amostra, abaixo, no valor de R\$ 238.571,17, correspondente a 83,43% do valor atualizado do Contrato n° 117/2016 (R\$ 285.962,84).

- *Quadro contendo os itens de serviços contratados, selecionados na amostra, para análise das composições de preços:*

DESCRIÇÃO	Un	Qtde.	P. Unit. Contrato (R\$)	P. Total Amostra (R\$)	% Acumulado
Pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 (pedras pequenas 30 a 35 peças por m ²)	m ²	3.003,96	49,12	147.554,52	51,60%
Meio-fio (guia) de concreto premoldado, dimensões 12x15x30x100cm (face superiorxface inferiorxaltura x comprimento), rejuntado c/argamassa 1:4 cimento:areia, incluindo escavação e reaterro.	m	977,80	37,32	36.491,50	64,36%
Piso cimentado desempolado traço 1:5, e = 3 cm	m ²	1.425,75	22,30	31.794,23	75,48%
Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados	m ³	197,97	114,82	22.730,92	83,43%
Total da amostra selecionada – Contrato n° 117/2016				238.571,17	

Fonte: Curva ABC da planilha referente ao Contrato n° 117/2016.

Os preços unitários contratados, referentes aos itens de serviços constantes da amostra selecionada, foram comparados com os custos unitários obtidos no Sistema Paradigma SINAPI e ORSE de forma subsidiária, referência fevereiro de 2016 (mês base da proposta contratada), com incidência do BDI contratado de 26,85%.

O estudo comparativo apontou que, embora não tenha sido encontrado sobrepreço no resultado final da Curva ABC, constatou-se existência de duplicidade, na planilha contratada, em relação à previsão de areia para utilização como colchão para a pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados na Rua Marechal Deodoro da Fonseca.

Essa duplicidade foi constatada a partir da análise da composição do item mais relevante da planilha contratada, “Pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3”, que já contempla areia para utilização como colchão prevista também no item de serviço “Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados”.

Apesar da ocorrência dessa duplicidade, verificou-se que a Engenheira Civil, Fiscal da obra, CPF ***.559.675-**, na planilha de rerratificação do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 117/2016, datado de 15 de julho de 2016, reduziu apenas parcialmente, em 106,50m³, o volume contratado (304,47 m³) referente ao item “Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados” da Rua Marechal Deodoro da Fonseca, faltando suprimir o saldo remanescente de 197,97 m³, no valor de R\$ 22.730,92, que não será executado.

Ressalta-se que, na planilha de rerratificação do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 116/2016, datado de 03 de outubro de 2016, a Engenheira Civil, Fiscal da obra, CPF ***.559.675-**, supriu, do contrato, o valor de R\$ 13.499,34, correspondente a 100% do volume previsto para o item “Colchão de areia previsto inicialmente no contrato para a pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados” da Rua José Meireles Teles, Bairro Riacho Doce.

Ressalta-se, ainda, que em relação à Rua Aluízio Almeida Silva, objeto deste Contrato nº 117/2016, e às demais ruas de pavimentação em paralelepípedo, objeto dos Contratos nº 116/2016 e nº 111/2016, não houve previsão deste item.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O Item de “*Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados*”, contemplado na planilha contratada, foi considerado viável após análise pelo corpo técnico da CAIXA, e é utilizado com o intuito de complementar, caso haja necessidade, a altura de colchão já presente na composição do serviço de “*Pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 (pedras pequenas 30 a 35 peças por m²)*”, razão pela qual não resta caracterizada a duplicidade, mas sim como um serviço acessório à obra.

Ocorre que, embora contemplado em planilha, os serviços executados são aferidos *in loco* e pagos somente após a comprovação da execução dos mesmos. Para o caso da Rua Marechal Deodoro, os serviços de “*Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados*” não foram executados, portanto não foi medido pelos fiscais da obra designados pela Administração, nem foi pago pelo Município.

Quanto ao questionamento feito pela CGU sobre a planilha de rerratificação não contemplar a supressão do referido serviço – que entende ter sido previsto em duplicidade – temos que, a

supressão contratual no valor de R\$ 58.809,40 representou um percentual de 20,93% do valor do contrato e, nesse primeiro momento, estou priorizada a redução nos quantitativos de forma compatível com o que fora suprimido da totalidade dos serviços da Rua Marechal Deodoro. Por esta razão, suprimiu-se apenas parte do “*Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravado*”. Ademais, e mesmo que fosse necessária, a supressão de todo o quantitativo excederia o percentual de 25%, limite preconizado pela Lei Federal nº 8.666/93.

Por fim, vale frisar que, o saldo do serviço de Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravado, bem como do Transporte comercial com caminhão basculante 6 m³, rodovia pavimentada não serão atestados e ao final da prestação de contas será efetuada a anulação do valor remanescente do contrato”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE não apresentou comprovante de realização de estudos técnicos que justificassem a necessidade de previsão, na planilha do Contrato nº 117/2016, de execução dos serviços de colchão de areia, com intuito de complementar a altura do colchão, na Rua Marechal Deodoro da Fonseca, considerando que a composição do item mais relevante da planilha contratada “Pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3” já contemplava areia para utilização como colchão.

Ressalta-se que, na planilha de rerratificação referente ao 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 117/2016, datado de 15 de julho de 2016, não houve previsão de execução dos serviços de colchão de areia na pavimentação da Rua Aluísio Almeida Silva, situada perpendicular à Rua Marechal Deodoro da Fonseca, uma vez que o item “Pavimento em paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3” já contemplava areia para utilização como colchão.

Verificou-se, ainda, na planilha de rerratificação, que o valor total aditado foi de R\$ 63.834,62 e o suprimido foi de R\$ 58.809,40, alterando o valor inicialmente contratado de R\$ 280.937,62 para R\$ 285.962,84, aumentando o valor contratual em R\$ 5.025,22, correspondente a 1,789%.

A ocorrência de duplicidade, na planilha contratada, em relação à previsão de areia para utilização como colchão para a pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados, na Rua Marechal Deodoro da Fonseca, deveria ser corrigida, na planilha de rerratificação referente ao 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 117/2016, com a supressão integral e não parcial do item “Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados”.

Portanto, a Prefeitura falta ainda suprimir do Contrato nº 117/2016 o saldo remanescente de 197,97 m³, no valor de R\$ 22.730,92, do item “Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravados” que não será executado.

Ademais, a Prefeitura informou que “*o saldo do serviço de Colchão de areia para pavimentação em paralelepípedo ou blocos de concreto intertravado, bem como do Transporte comercial com caminhão basculante 6 m³, rodovia pavimentada não serão atestados e ao final da prestação de contas será efetuada a anulação do valor remanescente do contrato*”.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, no que se refere às seguintes constatações, e exige providências de regularização por parte do gestor federal:

- 2.2.2. Desclassificação indevida, na Tomada de Preços nº 004/2016, de Proposta de menor valor global;
- 2.2.3. Habilitação indevida de licitante na Tomada de Preços nº 004/2016;
- 2.2.4. Inversão indevida de fases na Tomada de Preços nº 004/2016;
- 2.2.5. Subdimensionamento no efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva;
- 2.2.6. Ausência de utilização de Equipamentos de Proteção Individual - EPI na obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva;
- 2.2.7. Problemas construtivos na obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva, situadas no Bairro Mamede Paes Mendonça, na Sede do Município de Itabaiana/SE;
- 2.2.8. Atraso de mais de oito meses na execução da obra de pavimentação das Ruas Marechal Deodoro da Fonseca e Aluízio Almeida Silva;
- 2.2.9. Falta de supressão, na planilha de rerratificação do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 117/2016, do item contratado em duplicidade, colchão de areia para pavimentação em paralelepípedos ou blocos de concreto intertravados da Rua Marechal Deodoro da Fonseca, no valor remanescente de R\$ 22.730,92.

Ordem de Serviço: 201700421

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 821285

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ITABAIANA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 630.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 20 a 21 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A ação fiscalizada destina-se à análise da execução da pavimentação em paralelepípedo das Ruas Sérgio Sousa Ferreira, Projetada 1, Valdelina Teixeira Oliveira e Ana Silva Leal, situadas no Bairro José Milton Machado, Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 111/2016 celebrado, em 14 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora JRJ Construções Ltda., CNPJ 10.858.400/0001-96, no valor de R\$ 558.966,33.

Para a execução da referida obra, a União, por intermédio do Ministério das Cidades, na qualidade de contratante, representado pela Caixa Econômica Federal, firmou em 31 de dezembro de 2015 com o município de Itabaiana/SE, na qualidade de contratado, o Contrato de Repasse nº 821285/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1024680-59/2015), tendo por objeto a pavimentação de ruas no bairro Doutor José Amilton Machado. O valor do Contrato de Repasse nº 821285/2015 foi de R\$ 630.000,00, dos quais R\$ 592.296,70 de repasse federal e R\$ 37.703,30 relativos à contrapartida financeira municipal.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a legalidade da contratação e da execução do objeto do convênio com a verificação de eventual direcionamento da licitação, sobrepreço e superfaturamento, além da efetiva entrega do objeto contratado na qualidade especificada.

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

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE foi previamente informada sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 03 de julho de 2017, por meio do Ofício nº 166/2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Informações sobre o Contrato de Repasse nº 821285/2015.

Fato

A União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, na qualidade de contratante, representado pela Caixa Econômica Federal, firmou em 31 de dezembro de 2015 com o município de Itabaiana/SE, na qualidade de contratado, o Contrato de Repasse nº 821285/2015, tendo por objeto a pavimentação de ruas no bairro Doutor José Milton Machado. O valor do Contrato de Repasse nº 821285/2015 foi de R\$ 630.000,00, dos quais R\$ 592.296,70 de repasse federal e R\$ 37.703,30 relativos à contrapartida financeira municipal. A vigência do ajuste é até 31 de dezembro de 2020.

Por meio de consulta realizada em 23 de março de 2017 no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), verifica-se que ocorreram os seguintes desembolsos de recursos na conta bancária vinculada ao Contrato de Repasse nº 821285/2015:

Tabela – Desembolsos de Recursos.

Data	Valor (R\$)	Fonte
29/06/2016	296.148,35	Federal
02/08/2016	8.483,00	Municipal
16/11/2016	6.497,22	Municipal
25/01/2017	6.927,49	Municipal

Fonte: Siconv.

A licitação foi realizada pela Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE por meio da Tomada de Preços nº 005/2016, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para pavimentação de ruas no bairro Doutor José Milton Machado. O certame contou com a participação de quatro empresas e teve o seu objeto adjudicado para a JRJ Construções Ltda – EPP (CNPJ 10.858.400/0001-96), resultando no Contrato nº 111/2016, de 14 de março de 2016, no valor de R\$ 558.966,33.

O referido contrato tinha data de vigência até 15 de setembro de 2016, mas seu prazo foi prorrogado em duas oportunidades por Termos Aditivos. Atualmente, vigora o 2º Termo Aditivo, o qual prorrogou o prazo de vigência por um período de cinco meses, contados a partir de 08 de janeiro de 2017. Ambas as prorrogações foram solicitadas pela contratada sob a alegação de ser necessário que a administração municipal realizasse serviços prévios de drenagem nas localidades onde seriam executados os serviços e as obras de pavimentação.

2.2.2. Desclassificação indevida, na Tomada de Preços nº 005/2016, de Proposta de menor valor global.

Fato

A Tomada de Preços nº 005/2016, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para pavimentação de ruas no bairro Doutor José Milton Machado, contou com a participação de quatro empresas. Verifica-se, na Ata da Sessão Pública de resultado do julgamento do envelope de Proposta, de 26 de fevereiro de 2016, que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) desclassificou o licitante que apresentou a proposta de R\$ 498.923,72, de menor valor global, amparada em Parecer Técnico de Engenharia emitido pela Secretaria Municipal das Obras, Urbanismo, Infraestrutura e dos Serviços Públicos de Itabaiana/SE.

A proposta de menor valor global foi desclassificada pela CPL em razão de o Parecer Técnico de Engenharia considerar o valor de custo apresentado na Planilha da Equipe Dirigente (R\$ 20.337,07) não compatível com o de venda registrado no item “*02.01.001 – Equipe Dirigente*” da Planilha Orçamentária do licitante, o qual informa o valor de R\$ 25.745,68. De acordo com o Parecer Técnico de Engenharia, quando da incidência do percentual do BDI de 26,85% no valor da composição de custos unitários apresentado na Planilha da Equipe Dirigente, há uma divergência de preços em relação ao valor de venda registrado no item “*02.01.001 – Equipe Dirigente*” da Planilha Orçamentária. A desclassificação de licitante pela CPL, tendo como critério erros materiais dessa natureza, sem ter dado oportunidade para que a empresa promovesse ajustes em sua proposta, contraria o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo os Acórdãos nº 1.811/2014, 187/2014 e 670/2016, todos do Plenário, e Acórdão nº 1.401/2014-2ª Câmara.

Merece registrar que o edital da Tomada de Preços nº 005/2016 possibilita, em seu item 8.7, que a CPL considere como Proposta o “*valor submetido a cálculo de correção a ser efetuado pelos membros da Comissão*”.

Neste certame, foi declarada vencedora, e posteriormente contratada, a JRJ Construções Ltda – EPP (CNPJ 10.858.400/0001-96), que apresentou o segundo menor preço, resultando no Contrato nº 111/2016, de 14 de março de 2016, no valor de R\$ 558.966,33.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“A desclassificação da licitante se deu por ter descumprido as condições estabelecidas em edital. Senão, vejamos.

É do senso comum que a Administração Pública trilha pelos princípios que a norteiam, ou seja, segue o Poder Público as vias dos Princípios da Legalidade, da Publicidade, Impessoalidade, dentre outros correlatos e aplicados às licitações, a exemplo da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Destarte, a Administração Pública está jungida, principalmente, ao Princípio da Legalidade, como aqui demonstrado. Desta forma, podemos depreender que os princípios carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota seu caráter

normativo (dever ser), especialmente o da Legalidade, onde somente se faz o que a lei determina.

Assim sendo, qualquer ato administrativo praticado pelos agentes da administração pública, deve ser praticado observando os princípios, pois qualquer ato administrativo que dele se destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção pela inobservância deste padrão normativo (e não apenas valorativo), cuja reverência é obrigatória. Os princípios veiculam diretivas comportamentais, acarretando um dever positivo para o servidor público. E, nesse ponto, inclui-se, aí, o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Esta norma-princípio encontra-se disposta no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93, que estabelece: "*A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*" O edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes.

Sobre o tema, a doutrina do festejado administrativista Hely Lopes Meirelles nos esclarece:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...]. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus temos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento."

E consoante leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

"O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua "lei interna". Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que prevê regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda que não reproduzidas em seu texto, como bem o diz Hely Lopes Meirelles, o edital é "a matriz da licitação e do contrato"; daí não se pode "exigir ou decidir além ou aquém do edital."."

Dito isso, vejamos o que estabelece o Edital:

11.2. De acordo, ainda, com o art. 43, IV c/c art. 48 da Lei nº. 8.666/933, serão desclassificadas as propostas que:

11.2.1. Não obedecerem às condições estabelecidas neste Edital, em especial em seu item 09 e subitens, conforme art. 48, I da Lei nº. 8.666/93;

11.2.2. Cotarem preços superiores aos máximos fixados (unitários e global), ou inexequíveis, na forma da Súmula 259 do TCU.

Portanto, da exegese da supratranscrita disposição editalícia, a apresentação dos 09 itens em desacordo com o estabelecido ensejaria, obrigatoriamente, a desclassificação da proposta. Não obstante tal, veja-se a Súmula nº 259 do TCU:

SÚMULA Nº 259

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

Assim, a possibilidade da promoção de ajustes na proposta elidiria a isonomia entre os licitantes, pois estaria alterando os termos originais da proposta inicialmente apresentada e, por consequência, conferindo vantagem ao detentor da pseudomelhor proposta.

Aliás, o próprio TCU tem esse entendimento:

“Após iniciada a abertura dos envelopes, não são permitidas quaisquer correções de falhas existentes na documentação ou na proposta que possam influir no resultado final da licitação. Exemplo: alterações da forma de pagamento, dos prazos ou de condição que importe modificação dos termos originais da proposta ou documentos de habilitação apresentados.

Quando definido no instrumento convocatório, poderão ser feitas pelos responsáveis pela licitação correções destinadas a sanar evidentes erros materiais de soma e/ou multiplicação, falta do número do CNPJ (MF) e da inscrição estadual ou municipal ou do endereço completo. Falta de data ou de assinatura e/ou de rubrica na proposta poderá ser suprida pelo representante legal do licitante presente à sessão.”

E ratifica:

“Em qualquer modalidade licitatória, não podem ser modificados os termos da proposta ou dos documentos, em qualquer hipótese, salvo quanto a erros ou falhas materiais que possam ser sanados ou corrigidos, por meio de despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia jurídica para fins de classificação das propostas e habilitação dos licitantes. Possíveis correções devem constar do ato convocatório.”

No mais, o próprio edital não permite essa possibilidade de alteração de valores, como que fazer parecer o douto técnico, mas, tão somente, a efetuação de cálculo de correção, em função de erros de soma ou multiplicação, como dispõe o TCU, e nada mais. Assim está disposto, por completo, no edital:

8.7. Havendo divergência entre os preços unitário e total, prevalecerá o primeiro, e o total será corrigido, de forma a conferir com aquele, considerando-se para a proposta o valor submetido a cálculo de correção a ser efetuado pelos membros da Comissão. Havendo, também, divergência entre os preços em algarismos e por extenso, prevalecerá este último, após as devidas correções, de forma a ser compatível com o valor correto.

Outrossim, com relação ao BDI, o TCU já definiu:

“1.5.2. alerte o Município de Afonso Cláudio/ES para que não mais inclua nos editais cujo objeto seja custeado, no todo ou em parte, com recursos públicos federais, as seguintes exigências/cláusulas:

(...)

1.5.3. alertar, ainda, aquele ente federado para a necessidade:

(...)

1.5.3.2. de que futuros editais indiquem, expressamente, o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global das propostas, conforme o caso, em

face do exposto nos subitens 3.2.1 a 3.2.3 da instrução de fls. 20-25 e no item 2 desta instrução;

1.5.3.3. da inclusão, nos próximos certames financiados com verbas provenientes da União, de disposição editalícia prevendo a necessidade de detalhamento pelas empresas em suas propostas comerciais, de forma explícita e sob pena de desclassificação, do percentual de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas, bem como a descrição de todos os seus componentes (composição analítica) , de forma a garantir maior transparência na execução das despesas e a evitar sobrepreço no orçamento pela inclusão indevida de parcelas, consoante tratado no subitem 3.3 da instrução de fls. 20-25 e no item 2 da presente instrução;” (Acórdão nº 7.286/2010 – 2ª Câmara).

Portanto, necessária e correta a desclassificação.”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal afirma, quanto ao edital, que “*a apresentação dos 09 itens em desacordo com o estabelecido ensejaria, obrigatoriamente, a desclassificação da proposta*”. Esta afirmação não corresponde ao verificado na Tomada de Preços nº 005/2016, cujo certame teve a proposta de menor valor desclassificada pela CPL por incompatibilidade de valor em apenas um item (02.01.001 – Equipe Dirigente) da planilha orçamentária.

A manifestação também informa que “*a possibilidade da promoção de ajustes na proposta elidiria a isonomia entre os licitantes, pois estaria alterando os termos originais da proposta inicialmente apresentada e, por consequência, conferindo vantagem ao detentor da pseudomelhor proposta*”, mas em seguida cita entendimentos do TCU que indicam a possibilidade de ajustes/correções na proposta, os quais estão em harmonia com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União utilizada pela CGU no relato.

2.2.3. Inversão indevida de fases na Tomada de Preços nº 005/2016.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) realizou na Tomada de Preços nº 005/2016 a inversão das fases de habilitação e julgamento, tendo em vista que a sessão de recebimento e abertura das propostas antecedeu à de habilitação, na qual se verifica a qualificação técnica e econômico-financeira, bem como a regularidade jurídica e fiscal de todos os licitantes. O procedimento adotado pela CPL foi em obediência à Lei Municipal nº 1.331, de 27 de março de 2009, aplicada no âmbito da administração pública do município de Itabaiana/SE. Tal prática, entretanto, é considerada indevida à luz do disposto no art. 43 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 62 da Portaria MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011 e na Cláusula Segunda, Item 2.2, Inciso XI do Anexo ao Contrato de Repasse nº 821285/2015, bem como contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo o Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário. Em resumo, percebe-se do citado julgado que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei nº 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “procedimentos operacionais”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente

admitiu ou foi omissa, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119. Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequencia dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou

internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejam procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite) definir, em cada certame, quais serão aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’”.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “caput” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

“Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe.

Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos.”

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “*a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração*”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresenta argumentos, bem como cita doutrinadores, favoráveis à inversão de fases em licitação, entretanto a ocorrência relatada pela CGU utilizou como referencial o entendimento do Tribunal de Contas da União.

2.2.4. Ausência de comprovação da formalização da mão de obra utilizada na pavimentação das Ruas Sérgio Sousa Ferreira, Projetada 1, Valdelina Teixeira Oliveira e Ana Silva Leal.

Fato

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou documentação referente aos pagamentos das Notas Fiscais Eletrônicas de Prestação de Serviços nº 00000031, no valor de R\$ 29.655,96, nº 00000045, no valor de R\$ 108.564,75 e nº 00000002, no valor de R\$ 115.754,29, referentes à obra de pavimentação em paralelepípedo das Ruas Sérgio Sousa Ferreira, Projetada 1, Valdelina Teixeira Oliveira e Ana Silva Leal, situadas no Bairro José Milton Machado, Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 111/2016 celebrado, em 14 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora JRJ Construções Ltda., CNPJ 10.858.400/0001-96, no valor de R\$ 558.966,33.

Por meio dos itens “o”, “p” e “q” da Solicitação de Fiscalização da CGU nº 201700421-01, de 13 de março de 2017, solicitou-se à Prefeitura disponibilizar, respectivamente, a relação dos trabalhadores que atuaram na obra, contendo: nome, CPF, função exercida e período de

trabalho na obra, a cópia da matrícula dos serviços de engenharia no CEI – Cadastro de Empresa Individual, junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e a cópia das GFIP's das competências referentes a cada mês de realização dos serviços de pavimentação da obra em análise.

Na documentação apresentada pela Prefeitura, por meio do Ofício SEOSP/nº 111/2017, protocolado na CGU em 23 de março de 2017, verificou-se que a obra foi inscrita no Cadastro Específico do INSS - CEI sob nº 51.235.80688/75. No entanto, não foi possível verificar o número efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra, nem as competências referentes a cada mês de realização dos serviços de pavimentação da obra, uma vez que a Prefeitura não apresentou a Relação dos Trabalhadores constantes no Arquivo SEFIP, nas competências referentes a cada mês de realização dos serviços, referente à inscrição CEI nº 51.235.80688/75.

Em inspeção física realizada pela CGU, no dia 21 de março de 2017, verificou-se que estavam na obra nove pessoas, sendo um pedreiro, três calceteiros, quatro ajudantes e um encarregado, atuando na Rua Ana Silva Leal, conforme informações prestadas pelo encarregado da frente de serviço.

De acordo com projeto aprovado, a pavimentação das mencionadas ruas abrange uma área total de 8.688,10 metros quadrados.

Ressalta-se que se deve garantir o efetivo recolhimento dos tributos, de forma a evitar o enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada, tendo em vista que, nos custos dos serviços contratados pela Administração Pública, estão incluídos os encargos relativos aos devidos tributos.

Ressalta-se, ainda, que a exigência contratual de comprovação de regularidade junto à Previdência objetiva garantir a confirmação de que a mão-de-obra empregada na execução do calçamento foi devidamente formalizada por meio do registro efetivo de todos os empregados da obra e respectivas informações à Previdência Social. Da mesma forma, as verbas trabalhistas, como férias e décimo terceiro salários, estão apropriadas nos custos da obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“No tocante a inscrição dos funcionários no registro do CEI tem-se que não era prática dos fiscais da obra que, ao inspecionar e medir os serviços executados de acordo com os projetos e especificações, também verificasse a compatibilidade entre o número efetivo de funcionários registrado no CEI com a equipe constante no local do calçamento.

Ocorre que, os fiscais da obra sempre primaram pela efetiva prestação do serviço, sem se atentar para a obrigatoriedade de registro do mesmo quantitativo de funcionários existentes no local da obra, com os lançados no CEI.

Certo é que, o padrão apontado por meio deste Relatório Preliminar da CGU será o adotado para os próximos contratos”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE informou que adotará, para os próximos contratos, a verificação da compatibilidade entre o número efetivo de funcionários registrados no CEI com a equipe constante no local do calçamento.

No entanto, a Prefeitura não apresentou a Relação dos Trabalhadores constantes no Arquivo SEFIP, nas competências referentes a cada mês de realização dos serviços, referente à obra, objeto do Contrato nº 111/2016, inscrita no Cadastro Específico do INSS - CEI nº 51.235.80688/75.

Ademais, não apresentou a relação dos trabalhadores atuantes na obra, contendo: nome, CPF, função exercida e período de trabalho na obra, nem cópia das GFIP's das competências referentes a cada mês de realização dos serviços, o que impossibilitou verificar se a mão-de-obra empregada na execução do calçamento foi devidamente formalizada por meio do registro efetivo de todos os trabalhadores atuantes na obra e respectivas informações à Previdência Social e ao Ministério do Trabalho e Emprego.

2.2.5. Atesto de quantidades medidas a maior na área de pavimento e drenagem superficial das Ruas Sérgio Sousa Ferreira e Valdelina Teixeira Oliveira, resultando em pagamento a maior, no valor total de R\$ 13.991,53, até o terceiro boletim de medição acumulado.

Fato

A análise comparativa entre as quantidades de serviços medidos no acumulado até o 3º Boletim de Medição, datado de 05 de janeiro de 2017, atestadas pela Engenheira Civil, Fiscal da obra, CPF ***.559.675-**, e as quantidades levantadas na inspeção física da CGU, realizada em 21 de março de 2017, apontou existência de atesto a maior na área de pavimento em paralelepípedo e drenagem superficial das Ruas Sérgio Sousa Ferreira e Valdelina Teixeira Oliveira, Bairro José Milton Machado, Itabaiana/SE, resultando em pagamento a maior, no valor total de R\$ 13.991,53, conforme quadros a seguir:

- *Quadro contendo o levantamento de campo realizado pela CGU na Rua Sérgio Sousa Ferreira, Bairro José Milton Machado, Itabaiana/SE*

Local	Coordenadas UTM		Extensão (m)	Larguras (m)		Área de Pavimento + Drenagem Superficial (m ²)
	E (m)	N (m)		Pontual	Média	
Rua Sérgio Sousa Ferreira (eixo-início) / Rua Eliotério Alves dos Santos (bordo esquerdo)	670.050	8.817.890	-	7,00	-	-
Rua Sérgio Sousa Ferreira (eixo) - Emenda (Escola da Coruja/Posto Médico)	670.060	8.817.810	80,62	7,00	7,00	564,34
Rua Sérgio Sousa Ferreira (eixo-final) Após Posto Médico - Sem Saída	670.064	8.817.787	23,35	7,00	7,00	163,45

Local	Coordenadas UTM		Extensão (m)	Larguras (m)		Área de Pavimento + Drenagem Superficial (m²)
	E (m)	N (m)		Pontual	Média	
Extensão (m)		103,97	Área Total (m²)		727,79	

Fonte: Planilha Levantamento GPS – Inspeção Física CGU.

Do quadro, acima, verifica-se que foram levantados em campo pela CGU 727,79 metros quadrados de área de pavimento em paralelepípedo e drenagem superficial na Rua Sérgio Sousa Ferreira. No entanto, foram medidos e pagos 894,67 metros quadrados até o 3º Boletim de Medição Acumulado. Essa diferença de área ($894,67 - 727,79 = 166,88$ metros quadrados) corresponde a um pagamento a maior, no valor de R\$ 7.661,46 ($166,88 \text{ m}^2 * \text{R\$ } 45,91$ – preço unitário contratado).

- *Quadro contendo o levantamento de campo realizado pela CGU na Rua Valdelina Teixeira Oliveira, Bairro José Milton Machado, Itabaiana/SE*

Local	Coordenadas UTM		Extensão (m)	Larguras (m)		Área de Pavimento + Drenagem Superficial (m²)
	E (m)	N (m)		Pontual	Média	
Rua Valdelina Santos Teixeira Oliveira (eixo-início) - Sem Saída	670.241	8.817.682	-	8,00	-	-
Rua Valdelina Santos Teixeira Oliveira (eixo) / Estrada Vicinal LE (eixo)	670.231	8.817.741	59,84	8,00	8,00	478,72
Rua Valdelina Santos Teixeira Oliveira (eixo) / Rua Vera Cândida (eixo)	670.229	8.817.801	60,03	8,00	8,00	480,24
Rua Valdelina Santos Teixeira Oliveira (eixo) / Rua Ana Silva Leal (bordo esquerdo)	670.217	8.817.890	89,81	8,00	8,00	718,48
Rua Valdelina Santos Teixeira Oliveira (eixo) / Rua Eliotério Alves dos Santos (Emenda Pavto LE)	670.212	8.817.915	25,50	7,70	7,85	200,18
Rua Valdelina Santos Teixeira Oliveira (eixo) / Rua Eliotério Alves dos Santos (Emenda Pavto LD)	670.211	8.817.942	-	7,00	-	-
Rua Valdelina Santos Teixeira Oliveira (eixo) - Variação de Largura	670.201	8.818.013	71,70	6,60	6,80	487,56
Rua Valdelina Santos Teixeira Oliveira (eixo-final) - Sem Saída, Portão em Cancela	670.200	8.818.040	27,02	6,90	6,75	182,39
Extensão (m)			333,90	Área (m²)		2.547,57
				Área – limpa rodas Rua Vera Cândida		10,50

Local	Coordenadas UTM		Extensão (m)	Larguras (m)		Área de Pavimento + Drenagem Superficial (m ²)
	E (m)	N (m)		Pontual	Média	
					Área Total (m ²)	2.558,07

Fonte: Planilha Levantamento GPS – Inspeção Física CGU.

Do quadro, acima, verifica-se que foram levantados em campo pela CGU 2.558,07 metros quadrados de área de pavimento em paralelepípedo e drenagem superficial na Rua Valdelina Teixeira Oliveira. No entanto, foram medidos e pagos 2.695,95 metros quadrados até o 3º Boletim de Medição Acumulado. Essa diferença de área ($2.695,95 - 2.558,07 = 137,88$ metros quadrados) corresponde a um pagamento a maior, no valor de R\$ 6.330,07 (137,88 m² * R\$ 45,91 – preço unitário contratado).

Diante do exposto, o somatório das áreas medidas a maior de pavimento em paralelepípedo e drenagem superficial das Ruas Sérgio Souza Ferreira e Valdelina Teixeira Oliveira, Bairro José Milton Machado, Itabaiana/SE, corresponde ao pagamento a maior, no valor total de R\$ 13.991,53 (R\$ 7.661,46 + R\$ 6.330,07).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Como preconiza os contratos por empreitada global onde se pressupõe uma definição minuciosa dos componentes das obras, os orçamentos, embasados nos projetos, tem uma boa margem de precisão das quantidades dos serviços a serem executados.

Partindo dessa premissa, os valores atestados nos boletins de medição referente a Ruas Sérgio Souza Ferreira e Valdelina Teixeira Oliveira eram aferidos conforme a evolução da pavimentação na referida Rua.

A inspeção realizada pela fiscalização da CGU motivou um novo levantamento de quantitativos in loco nas citadas Ruas e ficou comprovada a divergência entre os valores que constavam acumulados em planilha de medição, valores estes contratados no projeto inicial, e o executado, resultado da diferença de área de pavimentação e drenagem superficial.

Valores obtidos com inspeção da fiscalização do município em 21 de junho do corrente ano:

Dados obtidos em campo das áreas de pavimentação e de drenagem superficial:

1- Rua Sérgio Souza Ferreira:

Largura média = 7,00m

Comprimento total = 104,30 m

Área pavimentada= 730,10 m²

Acumulado nos boletim de medição: 894,67 m²

Área em excesso = 164,57 m²

2- Valdelina Teixeira Oliveira:

Trecho	Comprimento	Largura média no trecho	Área (m ²)
Terreno baldio até Rua Maria Santos Oliveira (eixo)	121,00	8,05	974,05
Rua Maria Santos Oliveira (eixo) até Rua Projetada 1(eixo)	20,40	8,00	163,20
Rua Projetada 1 (eixo) até Rua Ana Silva Leal (eixo)	70,50	7,95	560,47
Rua Ana Silva Leal (eixo) até pavimentação existente	26,40	7,90	208,56
Esquina da Rua Eliotero Alves dos Santos até trecho com variação de largura	46,20	6,80	314,16
Trecho com variação de largura até trecho sem saída	53,20	6,75	359,10
Total			2.579,54

Acumulado nos boletins de medição: 2.695,95 m²

Área em excesso = 116,41 m²

Embora haja o ateste dos boletins de medição, um ajustamento com decorrente repactuação das quantidades dos serviços será formalizado através de planilha de rerratificação com a supressão dos serviços em excesso, que serão negativados nos próximos boletins, visando à adequação do custo final da obra”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE informou que a inspeção realizada pela fiscalização da CGU motivou um novo levantamento de quantitativos *in loco* nas citadas Ruas e ficou comprovada a divergência entre os valores que constavam acumulados em planilha de medição e o executado, resultado da diferença de área de pavimentação e drenagem superficial.

A Prefeitura informou, ainda, que formalizará, por meio de planilha de rerratificação, um ajustamento com repactuação das quantidades, com supressão dos serviços em excesso que serão negativados nos próximos boletins de medição.

No entanto, não se manifestou sobre o prazo para regularização desse problema constatado e nem apresentou comprovante de envio à CAIXA, na qualidade de representante do Ministério das Cidades, para ciência e acompanhamento das providências que serão adotadas com vistas a reparar o prejuízo apontado.

2.2.6. Desagregação do pavimento em paralelepípedo, próximo à Igreja, no bordo direito do trecho final da Rua Valdelina Teixeira Oliveira, Bairro José Milton, Itabaiana/SE.

Fato

Em inspeção física realizada pela CGU, no dia 21 de março de 2017, na obra de pavimentação em paralelepípedo das Ruas Sérgio Sousa Ferreira, Projetada 1, Valdelina Teixeira Oliveira e

Ana Silva Leal, situadas no Bairro José Milton Machado, Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 111/2016 celebrado, em 14 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora JRJ Construções Ltda., CNPJ 10.858.400/0001-96, no valor de R\$ 558.966,33, constatou-se a ocorrência de desagregação do pavimento em paralelepípedo, próximo à Igreja, no bordo direito do trecho final da Rua Valdelina Teixeira Oliveira, conforme registro fotográfico a seguir:



Foto 3 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017
Rua Valdelina Teixeira Oliveira

Ressalta-se que, o item da especificação técnica do projeto aprovado que trata da – RESPONSABILIDADE DA EMPREITEIRA – estabelece que:

“[...] É de inteira responsabilidade da Empreiteira, a reconstituição de quaisquer danos e avarias causados a serviços realizados, motivados pela Construção, inclusive aos de viação e urbanização [...]”

De acordo com os documentos, às fls. 169 a 292 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 821285/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1024680-59/2015), a obra encontrava-se atrasada, com percentual de engenharia medido acumulado de 45,44% do valor total contratado.

Verificou-se que esse percentual foi calculado com base no 3º Boletim de Medição, datado de 05 de janeiro de 2017, atestado pela Engenheira Civil, Fiscal da obra, CPF ***.559.675-***, no valor acumulado de R\$ 253.975,01, sendo R\$ 238.775,49 com recursos do repasse federal e R\$ 15.199,52 de contrapartida municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação aos problemas construtivos destacados pela fiscalização, temos que a empresa responsável (Construtora JRJ Construções Ltda) será notificada pontualmente, mantendo-se a

certeza de que, no ato de recebimento provisório da obra, todos eles serão apontados, estando o recebimento definitivo da obra condicionado ao seu reparo”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou o achado de fiscalização da CGU e informou que notificará a empresa contratada a respeito do problema apontado, condicionando o recebimento definitivo da obra ao seu reparo. No entanto, a Prefeitura ainda não apresentou o comprovante de notificação e nem o prazo para regularização do pavimento em paralelepípedo, próximo à Igreja, no bordo direito do trecho final da Rua Valdelina Teixeira Oliveira.

É importante ressaltar que a morosidade na regularização desse problema pode comprometer a estrutura do pavimento, no mencionado local, em função da ocorrência de infiltrações e de tensões por peso, além de ser um fator que pode contribuir para ocorrência de possíveis acidentes de trânsito na área onde se constatou a desagregação do pavimento em paralelepípedo.

2.2.7. Atraso de mais de seis meses na execução da obra de pavimentação das Ruas Sérgio Sousa Ferreira, Projetada 1, Valdelina Teixeira Oliveira e Ana Silva Leal, Bairro José Milton Machado, Município de Itabaiana/SE.

Fato

O cronograma de execução da obra de pavimentação em paralelepípedo das Ruas Sérgio Sousa Ferreira, Projetada 1, Valdelina Teixeira Oliveira e Ana Silva Leal, situadas no Bairro José Milton Machado, Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 111/2016 celebrado, em 14 de março de 2016, no valor de R\$ 558.966,33, previu prazo para execução no período de cinco meses contados da emissão da Ordem de Serviço e consequente recebimento pelo licitante vencedor, conforme Cláusula Quarta – DA VIGÊNCIA – do referido contrato.

Por meio da Ordem de Serviço, emitida em 18 de abril de 2014, a Prefeitura Municipal de Itabaiana deu ciência à empresa contratada Construtora JRJ Construções Ltda., CNPJ 10.858.400/0001-96, de que o prazo para execução dos serviços seria de cinco meses, encerrando-se em 15 de setembro de 2016.

Verificou-se que, em 05 de agosto de 2016, a empresa contratada pleiteou à Prefeitura Municipal de Itabaiana prorrogação de prazo em 150 dias, justificando que os serviços de pavimentação das ruas somente poderiam ser executados após a conclusão dos serviços de drenagem por parte da Prefeitura.

A Prefeitura Municipal de Itabaiana acatou o pedido da empresa contratada e celebrou, em 10 de agosto de 2016, o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 111/2016, prorrogando o prazo contratual por cinco meses a partir de 11 de agosto de 2016.

No dia 16 de dezembro de 2016, a empresa contratada pleiteou à Prefeitura Municipal de Itabaiana a segunda prorrogação de prazo em 150 dias, justificando que, além da falta de conclusão dos serviços de drenagem por parte da Prefeitura, houve demora na liberação de recursos por parte da CAIXA para suprir economicamente a obra.

A Prefeitura Municipal de Itabaiana acatou o novo pedido da empresa contratada e celebrou, em 26 de dezembro de 2016, o 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 111/2016, prorrogando o prazo contratual por cinco meses a partir de 08 de janeiro de 2017.

Inobstante a empresa contratada ter alegado, como justificativa do atraso, a falta de conclusão dos serviços de drenagem de ruas por parte da Prefeitura e a demora na liberação de recursos pela CAIXA, verificou-se, na documentação disponibilizada pela Prefeitura, que a empresa contratada não informou as ruas, cujos serviços de drenagem faltavam ser concluídos.

Verificou-se, ainda, no documento de fl. 258 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 821285/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1024680-59/2015), que a CAIXA enviou, em 29 de junho de 2016, e-mail à Prefeitura, condicionando a liberação da 1ª parcela referente ao 1º Boletim de Medição, no valor de R\$ 29.655,97, à apresentação de uma lista de documentos pendentes. Essa pendência somente foi regularizada pela Prefeitura em 01 de agosto de 2016, por meio do Ofício SEOSP/Nº 294/2016.

Consoante documento de fl. 24 do Volume Principal do Contrato de Repasse nº 821285/2015, no dia seguinte, em 02 de agosto de 2016, a CAIXA enviou outro e-mail, por meio do qual informou à Prefeitura sobre a condição apta para liberação do crédito referente ao 1º Boletim de Medição, sendo R\$ 27.881,15 de repasse federal e R\$ 1.774,81 de contrapartida municipal.

Ainda sobre o assunto, verificou-se, nos documentos às fls. 278 a 281 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 821285/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1024680-59/2015), que, no período inicial de cinco meses (18 de abril de 2016 a 15 de setembro de 2016), previsto no Contrato nº 111/2016, o percentual de execução física acumulado foi de apenas 24,73%.

Ademais, durante a inspeção física realizada pela CGU, no dia 21 de março de 2017, constatou-se que, passados mais de seis meses do fim do prazo inicialmente contratado (15 de setembro de 2016), a obra se encontrava em execução com apenas uma frente de serviço, formada por nove pessoas, sendo um pedreiro, três calceteiros, quatro ajudantes e um encarregado, atuando na Rua Ana Silva Leal, conforme informações prestadas pelo encarregado da frente de serviço.

Por fim, de acordo com os documentos, às fls. 169 a 292 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 821285/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1024680-59/2015), a obra encontrava-se atrasada, com percentual de engenharia medido acumulado de 45,44% do valor total contratado, calculado com base no 3º Boletim de Medição, datado de 05 de janeiro de 2017, atestado pela Engenheira Civil, Fiscal da obra, CPF ***.559.675-**, no valor acumulado de R\$ 253.975,01, sendo R\$ 238.775,49 com recursos do repasse federal e R\$ 15.199,52 de contrapartida municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“A pavimentação do Bairro José Milton Machado, objeto do Contrato Administrativo nº 111 de 14 de março de 2016 firmado com a empresa JRJ Construções Ltda (CNPJ nº 10.858.400/0001-96), teve seu início na Rua Sérgio Souza Ferreira e, com ordem de serviço

emitida em 18 de abril de 2016, possuía o prazo de 05 (cinco) meses para a conclusão dos serviços, findando o prazo contratual em 15 de agosto de 2016.

Passado o prazo originário de 05 (cinco) meses do início da obra, o percentual acumulado de serviços na 1^a e 2^a medições era cerca de apenas 25% (vinte e cinco por cento), razão pela qual, impulsionado pela solicitação da empresa – que justificou que os serviços de pavimentação das ruas somente poderiam ser executados após a conclusão dos serviços de drenagem por parte da Prefeitura – foi aditado a avença em mais 150 (cento e cinquenta) dias.

Consta do Relatório Preliminar da CGU que, em 16 de dezembro de 2016 teria a empresa solicitado novo aditivo de prazo por igual período, sob a mesma alegação de que os serviços de pavimentação das ruas somente poderiam ser executados após a conclusão dos serviços de drenagem por parte da Prefeitura, bem como pela demora na liberação dos recursos por parte da CAIXA, o que ajudaria a suprir economicamente a obra. Certo é que o pedido de dilatação de prazo foi acatado e assinado, em 08 de janeiro de 2017, o segundo aditivo de prazo.

Na data da vistoria realizada pela equipe da CGU, dia 21 de março, o percentual de serviços formalizados era de 45,44%, sendo que havia uma margem maior de serviços executados e ainda não formalizados.

Ressaltando que a lei nº 8.666/93 prevê a prorrogação de prazo do contrato na ocorrência da necessidade e todos os aditivos concedidos, foram amparados nos parâmetros legais”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou a constatação de atraso na execução da obra, objeto do Contrato nº 111/2016, ao informar que após o prazo inicial contratado de cinco meses do início dos serviços, com término previsto para setembro de 2016, o percentual acumulado de serviços na 1^a medição era cerca de apenas 25%.

No entanto, não apresentou justificativa pela morosidade na apresentação de documentos pendentes, solicitados pela CAIXA em 29 de junho de 2016, como condição de liberação da 1^a parcela referente ao 1º Boletim de Medição, no valor de R\$ 29.655,97, os quais somente foram enviados em 01 de agosto de 2016, por meio do Ofício SEOSP/Nº 294/2016.

Ademais, a Prefeitura não se pronunciou sobre a justificativa apresentada pela empresa contratada de que o atraso da obra também foi causado pela falta de conclusão, por parte da Prefeitura, dos serviços de drenagem de ruas, nem se manifestou sobre a existência de apenas uma frente de serviços atuando na obra, além de não apresentar prazo para conclusão da obra.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, no que se refere às seguintes constatações, e exige providências de regularização por parte do gestor federal:

- 2.2.2. Desclassificação indevida, na Tomada de Preços nº 005/2016, de Proposta de menor valor global;

- 2.2.3. Inversão indevida de fases na Tomada de Preços nº 005/2016;
- 2.2.4. Ausência de comprovação da formalização da mão de obra utilizada na pavimentação das Ruas Sérgio Sousa Ferreira, Projetada 1, Valdelina Teixeira Oliveira e Ana Silva Leal;
- 2.2.5. Atesto de quantidades medidas a maior na área de pavimento e drenagem superficial das Ruas Sérgio Sousa Ferreira e Valdelina Teixeira Oliveira, resultando em pagamento a maior, no valor total de R\$ 13.991,53, até o terceiro boletim de medição acumulado;
- 2.2.6. Desagregação do pavimento em paralelepípedo, próximo à Igreja, no bordo direito do trecho final da Rua Valdelina Teixeira Oliveira, Bairro José Milton, Itabaiana/SE;
- 2.2.7. Atraso de mais de seis meses na execução da obra de pavimentação das Ruas Sérgio Sousa Ferreira, Projetada 1, Valdelina Teixeira Oliveira e Ana Silva Leal, Bairro José Milton Machado, Município de Itabaiana/SE.

Ordem de Serviço: 201700422

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 819782

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ITABAIANA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 442.862,58

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 20 a 21 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa 2054 – Planejamento Urbano / Ação 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A ação fiscalizada destina-se à análise da execução da pavimentação em paralelepípedo da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha (Riacho Doce) e José Meireles Teles, situadas no Bairro Riacho Doce, no Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 116/2016 celebrado, em 29 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, no valor atual de R\$ 442.862,58 (2º Termo Aditivo).

Para a execução da referida obra, a União, por intermédio do Ministério das Cidades, na qualidade de contratante, representado pela Caixa Econômica Federal, firmou em 31 de dezembro de 2015 com o município de Itabaiana/SE, na qualidade de contratado, o Contrato de Repasse nº 819782/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1024679-31/2015), tendo por objeto a pavimentação de ruas no Bairro Riacho Doce. O valor original do Contrato de Repasse nº 819782/2015 foi de R\$ 398.200,00, dos quais R\$ 394.200,00 de repasse federal e R\$ 4.000,00 relativos à contrapartida financeira municipal. Em duas oportunidades, por meio de Termos Aditivos, o valor da contrapartida financeira municipal foi alterado, resultando em acréscimo de recursos, ao Contrato de Repasse nº 819782/2015, no montante de R\$ 44.662,58.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a legalidade da contratação e da execução do objeto do convênio com a verificação de eventual direcionamento da licitação, sobrepreço e superfaturamento, além da efetiva entrega do objeto contratado na qualidade especificada.

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

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE foi previamente informada sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 03 de julho de 2017, por meio do Ofício nº 166/2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Informações sobre o Contrato de Repasse nº 819782/2015.

Fato

A União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, na qualidade de contratante, representado pela Caixa Econômica Federal, firmou em 31 de dezembro de 2015 com o município de Itabaiana/SE, na qualidade de contratado, o Contrato de Repasse nº 819782/2015, tendo por objeto a pavimentação de ruas no Bairro Riacho Doce. O valor original do Contrato de Repasse nº 819782/2015 foi de R\$ 398.200,00, dos quais R\$ 394.200,00 de repasse federal e R\$ 4.000,00 relativos à contrapartida financeira municipal. A vigência do ajuste é até 26 de outubro de 2020.

Em duas oportunidades, por meio de Termos Aditivos, o valor da contrapartida financeira municipal foi alterado, resultando em acréscimo de recursos, ao Contrato de Repasse nº 819782/2015, no montante de R\$ 44.662,58.

Por meio de consulta realizada em 30 de março de 2017 no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), verifica-se que ocorreram os seguintes desembolsos de recursos na conta bancária vinculada ao Contrato de Repasse nº 819782/2015:

Tabela – Desembolsos de Recursos.

Data	Valor (R\$)	Fonte
27/06/2016	197.100,00	Federal
02/08/2016	5.703,98	Municipal
21/10/2016	2.730,63	Municipal
22/12/2016	1.859,99	Municipal
03/01/2017	118.260,00	Federal
17/01/2017	6.577,11	Municipal

Fonte: Siconv.

A licitação foi realizada pela Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE por meio da Tomada de Preços nº 006/2016, tendo como objeto a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para pavimentação de ruas no Bairro Riacho Doce. O certame contou com a participação de quatro empresas e teve o seu objeto adjudicado para a Construtora

L.M.S. Ltda - ME (CNPJ 21.372.038/0001-65), resultando no Contrato nº 116/2016, de 29 de março de 2016, no valor de R\$ 414.457,13.

O referido contrato tinha data de vigência até 15 de setembro de 2016, mas seu prazo foi prorrogado em duas oportunidades por Termos Aditivos (1º e 3º). Atualmente, vigora o 3º Termo Aditivo, o qual prorrogou o prazo de vigência por um período de cinco meses, contados a partir de 23 de janeiro de 2017. O 2º Termo Aditivo efetivou um acréscimo no objeto contratual no valor de R\$ 28.405,45.

2.2.2. Desclassificação indevida de Propostas na Tomada de Preços nº 006/2016.

Fato

A Tomada de Preços nº 006/2016, cujo objeto foi a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para pavimentação de ruas no Bairro Riacho Doce, contou com a participação de quatro licitantes, os quais apresentaram propostas com os seguintes valores: R\$ 323.779,35, R\$ 344.162,74, R\$ 367.840,03 e R\$ 414.457,13.

Verifica-se, na Ata da Sessão Pública de resultado do julgamento do envelope de Proposta, de 24 de fevereiro de 2016, que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) desclassificou os três licitantes que apresentaram as propostas de menor valor global, amparada em Parecer Técnico de Engenharia emitido pela Secretaria Municipal das Obras, Urbanismo, Infraestrutura e dos Serviços Públicos de Itabaiana/SE.

A desclassificação dos licitantes que apresentaram as duas propostas de menor valor global teve como justificativa, basicamente, divergência de valores entre planilhas. Tal critério de desclassificação, oriundo de erros materiais, porém sem ter dado oportunidade para que os licitantes promovessem ajustes em suas propostas, contraria o disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo os Acórdãos nº 1.811/2014, 187/2014 e 670/2016, todos do Plenário, e Acórdão nº 1.401/2014-2ª Câmara.

A proposta de menor valor global foi desclassificada pela CPL em razão de o Parecer Técnico de Engenharia considerar o valor de custo apresentado na Planilha da Equipe Dirigente (R\$ 22.334,43) não compatível com o de venda registrado no item “02.01.001 – Equipe Dirigente” da Planilha Orçamentária do licitante, o qual informa o valor de R\$ 28.268,95. De acordo com o Parecer Técnico de Engenharia, quando da incidência do percentual do BDI de 26,85% no valor da composição de custos unitários apresentado na Planilha da Equipe Dirigente, há uma divergência de preços em relação ao valor de venda registrado no item “02.01.001 – Equipe Dirigente” da Planilha Orçamentária. Ocorreu também a desclassificação do licitante em virtude de não ter apresentado CD-ROM contendo Planilha Orçamentária, Cronograma Físico-Financeiro, Planilha da Composição do BDI e Planilha da Composição dos Encargos Sociais, embora tenha apresentado todos os documentos em forma física, situação que demonstra excesso de formalismo por parte da CPL, contrariando entendimentos do TCU, como por exemplo os Acórdãos nº 2586/2007 – 1ª Câmara e 536/2007 Plenário.

A segunda menor proposta de valor global apresentada na Tomada de Preços nº 006/2016 foi desclassificada pela CPL em razão de o Parecer Técnico de Engenharia indicar divergência no valor de venda do item “05.03.004 – Transporte Comercial” apresentado na Planilha Orçamentária e na Planilha de Composição de Custos Unitários. Segue na tabela adiante informação sobre o item que foi citado no Parecer Técnico de Engenharia:

Tabela – Item com Valor Divergente.

Código	Descrição	Preço Total Planilha de Composição de Custos Unitários (R\$)	Planilha Orçamentária de Preços (R\$)
72843/SINAPI	Transporte comercial com caminhão basculante 6 m3, rodovia pavimentada.	0,68	0,69

Fonte: Tomada de Preços nº 006/2016.

A terceira menor proposta de valor global foi desclassificada pela CPL em razão de o Parecer Técnico de Engenharia indicar que na Planilha de Composição do BDI apresentada pelo licitante os percentuais previstos para os itens de Administração Central e de Lucro estão abaixo dos limites determinados pelo Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário. Segue, na tabela adiante, a comparação entre os itens citados na referida Planilha e os seus limites registrados no Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário, considerando obras de construção de rodovias e ferrovias:

Tabela – Itens de Planilha BDI x Acórdão nº 2622/2013.

Planilha do BDI do Licitante		Limites do Acórdão nº 2622/2013		
Descrição	%	1ºQuartil	Médio	3º Quartil
Administração Central	3,00	3,80%	4,01%	4,67%
Lucro	6,16	6,64%	7,30%	8,69%

Fonte: Tomada de Preços nº 006/2016.

Quanto à desclassificação deste licitante que apresentou a terceira menor proposta, o entendimento do TCU no relatório que resultou no Acórdão nº 2622/2013 – TCU – Plenário é no sentido de que “*as taxas referenciais não têm por objetivo limitar o BDI das propostas de preços das empresas licitantes, já que os valores do BDI podem oscilar de empresa para empresa, de acordo com as suas características particulares, tais como: remuneração desejável, situação econômico-financeira, localização e porte da empresa, estrutura administrativa, número de obras em execução, nível de competitividade do mercado etc*”.

Merece registrar que o edital da Tomada de Preços nº 006/2016 possibilita, em seu item 8.7, que a CPL considere como Proposta o “*valor submetido a cálculo de correção a ser efetuado pelos membros da Comissão*”.

Neste certame, foi declarada vencedora, e posteriormente contratada, a Construtora L.M.S. Ltda - ME (CNPJ 21.372.038/0001-65), resultando no Contrato nº 116/2016, de 29 de março de 2016, no valor de R\$ 414.457,13.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“A desclassificação da licitante foi devida face à mesma ter descumprido as condições estabelecidas em edital. Senão, vejamos.

É do senso comum que a Administração Pública trilha pelos princípios que a norteiam, ou seja, segue o Poder Público as vias dos Princípios da Legalidade, da Publicidade, Impessoalidade, dentre outros correlatos e aplicados às licitações, a exemplo da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Destarte, a Administração Pública está jungida, principalmente, ao Princípio da Legalidade, como aqui demonstrado. Desta forma, podemos depreender que

os princípios carregam consigo alto grau de imperatividade, o que denota seu caráter normativo (dever ser), especialmente o da Legalidade, onde somente se faz o que a lei determina.

Assim sendo, qualquer ato administrativo praticado pelos agentes da administração pública, deve ser praticado observando os princípios, pois qualquer ato administrativo que dele se destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção pela inobservância deste padrão normativo (e não apenas valorativo), cuja reverência é obrigatória. Os princípios veiculam diretrizes comportamentais, acarretando um dever positivo para o servidor público. E, nesse ponto, inclui-se, aí, o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Esta norma-princípio encontra-se disposta no art. 41, caput, da Lei nº 8.666/93, que estabelece: "*A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*" O edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes.

Sobre o tema, a doutrina do festejado administrativista Hely Lopes Meirelles nos esclarece:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...]. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus temos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento."

E consoante leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

"O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua "lei interna". Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que prevê regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, das quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda que não reproduzidas em seu texto, como bem o diz Hely Lopes Meirelles, o edital é "a matriz da licitação e do contrato"; daí não se pode "exigir ou decidir além ou aquém do edital."."

Dito isso, vejamos o que estabelece o Edital:

11.2. De acordo, ainda, com o art. 43, IV c/c art. 48 da Lei nº. 8.666/933, serão desclassificadas as propostas que:

11.2.1. Não obedecerem às condições estabelecidas neste Edital, em especial em seu item 09 e subitens, conforme art. 48, I da Lei nº. 8.666/93;

11.2.2. Cotarem preços superiores aos máximos fixados (unitários e global), ou inexequíveis, na forma da Súmula 259 do TCU.

Portanto, da exegese da supratranscrita disposição editalícia, a apresentação dos 09 itens em desacordo com o estabelecido ensejaria, obrigatoriamente, a desclassificação da proposta. Não obstante tal, veja-se a Súmula nº 259 do TCU:

SÚMULA Nº 259

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.

Assim, a possibilidade da promoção de ajustes na proposta elidiria a isonomia entre os licitantes, pois estaria alterando os termos originais da proposta inicialmente apresentada e, por consequência, conferindo vantagem ao detentor da pseudomelhor proposta.

Aliás, o próprio TCU tem esse entendimento:

“Após iniciada a abertura dos envelopes, não são permitidas quaisquer correções de falhas existentes na documentação ou na proposta que possam influir no resultado final da licitação. Exemplo: alterações da forma de pagamento, dos prazos ou de condição que importe modificação dos termos originais da proposta ou documentos de habilitação apresentados.

Quando definido no instrumento convocatório, poderão ser feitas pelos responsáveis pela licitação correções destinadas a sanar evidentes erros materiais de soma e/ou multiplicação, falta do número do CNPJ (MF) e da inscrição estadual ou municipal ou do endereço completo. Falta de data ou de assinatura e/ou de rubrica na proposta poderá ser suprida pelo representante legal do licitante presente à sessão.”

E ratifica:

“Em qualquer modalidade licitatória, não podem ser modificados os termos da proposta ou dos documentos, em qualquer hipótese, salvo quanto a erros ou falhas materiais que possam ser sanados ou corrigidos, por meio de despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia jurídica para fins de classificação das propostas e habilitação dos licitantes. Possíveis correções devem constar do ato convocatório.”

No mais, o próprio edital não permite essa possibilidade de alteração de valores, como que fazer parecer o douto técnico, mas, tão somente, a efetuação de cálculo de correção, em função de erros de soma ou multiplicação, como dispõe o TCU, e nada mais. Assim está disposto, por completo, no edital:

8.7. Havendo divergência entre os preços unitário e total, prevalecerá o primeiro, e o total será corrigido, de forma a conferir com aquele, considerando-se para a proposta o valor submetido a cálculo de correção a ser efetuado pelos membros da Comissão. Havendo, também, divergência entre os preços em algarismos e por extenso, prevalecerá este último, após as devidas correções, de forma a ser compatível com o valor correto.

Não obstante o todo aqui exposto, vale ressaltar que em momento algum se trata de excesso de formalismo por parte da CPL, como alega o douto técnico, haja vista que o procedimento licitatório é revestido de formalidades, como assim determina a própria Lei nº 8.666/93:

Art. 4º. (...)

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

No mais, vale ressaltar, ainda, que todos os atos referentes à classificação ou desclassificação de licitantes tiveram por base Parecer Técnico emitido pelo setor de engenharia desta

municipalidade, tendo em vista que por se tratar de obras, somente compete aos técnicos responsáveis, detentores da pertinente habilitação, a análise.

Nesse sentido, seguimos, mais uma vez, os ensinamentos do eminent professor Ivan Barbosa Rigolin, doravante transcritos:

“Quanto ao assessoramento técnico imprescindível ao bom julgamento das propostas, sabe-se que frequentemente a CJL não tem condição, sem amplo monitoramento de técnicos das diversas especialidades, de decidir corretamente, e nem seria de imaginar diverso, porque a única técnica exigível aos membros da CJL é a referente ao procedimento formal das licitações – até para o que pode ser necessária assessoria. Como, entretanto, seu papel é conduzir e decidir os certames, precisa evidentemente contar com a participação direta de profissionais especializados em cada uma das áreas sobre que versam os objetos das licitações, que variam ao infinito.

Aquele assessoramento poderá ser interno da entidade que licita, prestado por servidores de seu quadro, ou pode ser externo, ainda que contratado especialmente para essa finalidade. Sendo interno, ocorrerá em hipóteses como, por exemplo, o setor de engenharia e arquitetura, ou de projetos e obras, ou a Secretaria ou o Departamento de Obras, se houver, assistindo tecnicamente a CJL em uma licitação de obra; (...)

Sem tal imprescindível orientação não pode nem deve julgar não pode nem deve julgar em definitivo qualquer certame a CJL, por configurar-se absolutamente arbitrário qualquer julgamento, o que violentará a um só tempo todos os princípios e toda a racionalidade que precisam reger qualquer certame licitatório.”

Portanto, necessária e correta a desclassificação.”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal afirma, quanto ao edital, que “*a apresentação dos 09 itens em desacordo com o estabelecido ensejaria, obrigatoriamente, a desclassificação da proposta*”, porém esta afirmação não corresponde aos itens em desacordo verificados na Tomada de Preços nº 006/2016 pela CPL.

A manifestação também informa que “*a possibilidade da promoção de ajustes na proposta elidiria a isonomia entre os licitantes, pois estaria alterando os termos originais da proposta inicialmente apresentada e, por consequência, conferindo vantagem ao detentor da pseudomelhor proposta*”, mas em seguida cita entendimentos do TCU que indicam a possibilidade de ajustes/correções na proposta, os quais estão em harmonia com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União utilizada pela CGU no relato.

2.2.3. Habilitação indevida de licitante na Tomada de Preços nº 006/2016.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação habilitou, na Tomada de Preços nº 006/2016, a Construtora L.M.S. Ltda - ME (CNPJ 21.372.038/0001-65), embora esta empresa não tenha apresentado documentação exigida no item 9.4.1 do edital. De acordo com este item, para comprovar qualificação econômico-financeira era necessário apresentar Balanço Patrimonial

e Demonstrações Contábeis do último exercício social. Entretanto, não consta no processo licitatório documento (s) relativos às Demonstrações Contábeis do licitante, o qual foi declarado vencedor do certame e posteriormente contratado (Contrato nº 116/2016, de 29 de março de 2016, no valor de R\$ 414.457,13).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Não procede a alegação de que não foi apresentada a documentação, haja vista que às fls. 396 do processo encontramos o referido documento. Outrossim, é bem de perceber que tendo a empresa menos de um exercício financeiro, a mesma utilizou-se da disposição prevista no item 9.4.2.2 do Instrumento Convocatório, que estabelece:

9.4.2.2. As empresas com menos de um exercício financeiro devem cumprir a exigência deste item mediante apresentação de balanço de abertura ou do último balanço patrimonial levantado, conforme o caso.

Destarte, regular a documentação apresentada.”

Análise do Controle Interno

A manifestação se limita a tratar do Balanço Patrimonial, documento diverso do que foi objeto de questionamento no relato da CGU. Importante registrar que o documento que consta na fl. 396 é uma Declaração de Responsabilidade e Liberação Ambiental, apresentada por outro licitante da Tomada de Preços nº 006/2016.

2.2.4. Inversão indevida de fases na Tomada de Preços nº 006/2016.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) realizou na Tomada de Preços nº 006/2016 a inversão das fases de habilitação e julgamento, tendo em vista que a sessão de recebimento e abertura das propostas antecedeu à de habilitação, na qual se verifica a qualificação técnica e econômico-financeira, bem como a regularidade jurídica e fiscal de todos os licitantes. O procedimento adotado pela CPL foi em obediência à Lei Municipal nº 1.331, de 27 de março de 2009, aplicada no âmbito da administração pública do município de Itabaiana/SE. Tal prática, entretanto, é considerada indevida à luz do disposto no art. 43 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no art. 62 da Portaria MPOG/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011 e na Cláusula Segunda, Item 2.2, Inciso XI do Anexo ao Contrato de Repasse nº 819782/2015, bem como contraria a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como por exemplo o Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário. Em resumo, percebe-se do citado julgado que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei nº 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “procedimentos operacionais”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente

admitiu ou foi omissa, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119. Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequencia dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou

internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejam procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite) definir, em cada certame, quais serão aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’”.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “caput” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

“Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe.

Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos.”

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “*a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração*”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresenta argumentos, bem como cita doutrinadores, favoráveis à inversão de fases em licitação, entretanto a ocorrência relatada pela CGU utilizou como referencial o entendimento do Tribunal de Contas da União.

2.2.5. Subdimensionamento no efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra de pavimentação da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha (Riacho Doce) e José Meireles Teles.

Fato

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou documentação referente aos pagamentos das Notas Fiscais Eletrônicas de Prestação de Serviços nº 00000004, no valor de R\$ 112.912,57, nº 00000007, no valor de R\$ 55.868,19, nº 00000014, no valor de R\$ 93.705,87 e nº 00000002, no valor de R\$ 59.900,83, referentes à obra de pavimentação em paralelepípedo da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha (Riacho Doce) e José Meireles Teles, situadas no Bairro Riacho Doce, na Sede do Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 116/2016, celebrado em 29 de março de 2016 entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE e a Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, no valor atual de R\$ 442.862,58 (2º Termo Aditivo).

Na documentação apresentada pela Prefeitura, verificou-se que a obra foi inscrita no Cadastro Específico do INSS - CEI sob nº 51.236.39616/70 e que foram registrados apenas dois

empregados na Relação dos Trabalhadores do Arquivo SEFIP, nas competências fornecidas pela Prefeitura (07/2016, 09/2016 e 10/2016), sendo 01 (um) Servente – Código CBO 07170 – e 01 (um) Pedreiro – Código CBO 07152, configurando o subdimensionamento no efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra, uma vez que o projeto aprovado, para pavimentação das mencionadas ruas, abrange uma área total de 5.447,43 metros quadrados.

É importante frisar que, no Ofício SEOSP/nº 111/2017, de encaminhamento da documentação digitalizada das obras fiscalizadas, protocolado na CGU em 23 de março de 2017, a Prefeitura não apresentou a relação dos trabalhadores que atuaram na obra, contendo: nome, CPF, função exercida e período de trabalho na obra, nem cópia das GFIP's das competências referentes a cada mês de realização dos serviços, requisitadas, respectivamente, nos itens “o” e “q” da Solicitação de Fiscalização da CGU nº 201700422-01, de 13 de março de 2017.

Ressalta-se que se deve garantir o efetivo recolhimento dos tributos, de forma a evitar o enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada, tendo em vista que, nos custos dos serviços contratados pela Administração Pública, estão incluídos os encargos relativos aos devidos tributos.

Ressalta-se, ainda, que a exigência contratual de comprovação de regularidade junto à Previdência objetiva garantir a confirmação de que a mão-de-obra empregada na execução do calçamento foi devidamente formalizada por meio do registro efetivo de todos os empregados da obra e respectivas informações à Previdência Social. Da mesma forma, as verbas trabalhistas, como férias e décimo terceiro salários, estão apropriadas nos custos da obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“No tocante a inscrição dos funcionários no registro do CEI tem-se que não era prática dos fiscais da obra que, ao inspecionar e medir os serviços executados de acordo com os projetos e especificações, também verificasse a compatibilidade entre o número efetivo de funcionários registrado no CEI com a equipe constante no local do calçamento.

Ocorre que, os fiscais da obra sempre primaram pela efetiva prestação do serviço, sem se atentar para a obrigatoriedade de registro do mesmo quantitativo de funcionários existentes no local da obra, com os lançados no CEI.

Certo é que, o padrão apontado por meio deste Relatório Preliminar da CGU será o adotado para os próximos contratos”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou o achado de fiscalização da CGU e informou que adotará, para os próximos contratos, a verificação da compatibilidade entre o número efetivo de funcionários registrados no CEI com a equipe constante no local do calçamento.

No entanto, a Prefeitura não apresentou comprovante de notificação à empresa contratada para regularizar o registro dos empregados na Relação dos Trabalhadores do Arquivo SEFIP, nas

respectivas competências, com vistas a incluir, nesta Relação, todos os trabalhadores atuantes na obra de execução do objeto do Contrato nº 116/2016, inscrita no Cadastro Específico do INSS – CEI sob o nº 51.236.39616/70.

Ademais, a Prefeitura não apresentou a relação dos trabalhadores atuantes na obra, contendo: nome, CPF, função exercida e período de trabalho na obra, nem cópia das GFIP's de todas as competências referentes a cada mês de realização dos serviços, o que impossibilitou identificar os trabalhadores que ainda não tiveram seus registros efetivados e respectivas informações à Previdência Social e ao Ministério do Trabalho e Emprego.

2.2.6. Problemas construtivos na obra de pavimentação da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha e José Meireles Teles, situadas no Bairro Riacho Doce, na Sede do Município de Itabaiana/SE.

Fato

Em inspeção física realizada pela CGU, no dia 21 de março de 2017, na obra de pavimentação em paralelepípedo da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha (Riacho Doce) e José Meireles Teles, situadas no Bairro Riacho Doce, no Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 116/2016 celebrado, em 29 de março de 2016, entre a Prefeitura Municipal de Itabaiana e a Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ 21.372.038/0001-65, no valor atual de R\$ 442.862,58 (2º Termo Aditivo), constatou-se a ocorrência de problemas construtivos, localizados em parte dos serviços executados, que estão ou podem comprometer a utilização e a vida útil da obra.

De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia da CAIXA – RAE nº 04, referente à visita técnica realizada em 15 de março de 2017, às fls. 354 a 357 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 819782/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1024679-31/2015), a obra encontrava-se atrasada, com percentual de engenharia aferido acumulado de 85,86% do valor total contratado.

Verificou-se que esse percentual foi calculado com base no 7º Boletim de Medição, datado de 17 de janeiro de 2017, atestado pela Engenheira Civil, Fiscal da obra, CPF ***.559.675-**, no valor de R\$ 380.256,96, considerando a glosa realizada pela CAIXA, no valor de R\$ 3.786,72, referente ao serviço de instalação do barracão da obra, medido e não executado. Desse total aprovado pela CAIXA, verificou-se que R\$ 357.031,18 se referem a recursos do repasse federal e R\$ 23.225,78 de contrapartida municipal.

Os problemas construtivos, identificados na inspeção física da CGU realizada no dia 21 de março de 2017, consistem, basicamente, nos seguintes apontamentos:

A) afundamento de pavimentação em paralelepípedo localizado no trecho do meio e final da Avenida Maria das Graças Amorim (bordo esquerdo - coordenadas UTM E 669654; N 8819155; bordo direito - UTM E 669559; N 8819156), no final da Rua José Airton Rocha (Riacho Doce - coordenadas UTM E 669889; N 8819446) e em frente à Escola Professor Hermelino da Costa Lima (coordenadas UTM E 669867; N 8819388);



Foto 1 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017
Final da Avenida Maria das Graças Amorim

Foto 2 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017
Final da Rua José Airton Rocha (Riacho Doce)

B) desagregação das pedras de paralelepípedo, no início da Rua José Meireles Teles, em função do deslocamento do meio-fio de travamento (coordenadas UTM E 669889; N 8819477);



Fotos 3 e 4 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017
Início da Rua José Meireles Teles

C) piso cimentado executado sem junta de dilatação, provocando o surgimento de fissuras no passeio às margens da Avenida Maria das Graças Amorim (coordenadas UTM E 669913; N 8819155 e UTM E 669559; N 8819156), da Rua José Airton Rocha (Riacho Doce - coordenadas UTM E 669795; N 8819247) e da Rua José Meireles Teles (coordenadas UTM E 669906; N 8819477);



Fotos 5 e 6 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017

Início (bordos direito e esquerdo) e final (bordo direito) da Avenida Maria das Graças Amorim



Foto 7 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017
Início da Rua José Airton Rocha (Riacho Doce)

Foto 8 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017
Início da Rua José Meireles Teles

D) execução de rampas para acesso de pessoas com dificuldades de locomoção, feitas com argamassa, ao invés de concreto, e sem pintura indicativa, trecho com coordenadas UTM E 669593; N 8819157, em desacordo com item 3.2 – Rampa para deficiente – da especificação técnica do projeto aprovado que estabelece o seguinte:

“Será executada rampa para acesso de deficientes, em concreto simples fck=25mpa, desempolada, com pintura indicativa em novacor, com 02 (duas) demãos, em locais indicados no projeto.” Original sem grifo



Fotos 9 e 10 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017
Trecho localizado no bordo direito, meio da Avenida Maria das Graças Amorim

É importante ressaltar que não foi identificada nenhuma rampa para acesso de pessoas com dificuldades de locomoção, no passeio localizado no bordo direito, no trecho compreendido entre a Avenida Maria das Graças Amorim e a Rua José Airton Rocha (Riacho Doce);

E) desagregação da argamassa de rejunte do meio-fio em concreto simples, fragilizando a proteção dos bordos da rua, em desacordo com o item 2.7 – Meio-fio – da especificação técnica do projeto aprovado que estabelece o seguinte:

“[...] O meio fio será em concreto simples, assentado sobre base de concreto simples e rejuntado com argamassa no traço 1:3 (cimento e areia). O processo eventualmente utilizado

será adaptado às particularidades da obra e submetido à aprovação da Fiscalização e posterior execução de pintura (caiação).” Original sem grifo



Fotos 11 e 12 - Itabaiana/SE, 21 de março de 2017
Trecho localizado no bordo direito, final da Avenida Maria das Graças Amorim

Por fim, ressalta-se que, o item da especificação técnica do projeto aprovado que trata da – RESPONSABILIDADE DA EMPREITEIRA – estabelece que:

[...] É de inteira responsabilidade da Empreiteira, a reconstituição de quaisquer danos e avarias causados a serviços realizados, motivados pela Construção, inclusive aos de viação e urbanização [...]”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação aos problemas construtivos destacados pela fiscalização, temos que a empresa responsável (Construtora L.M.S. Ltda) será notificada pontualmente, mantendo-se a certeza de que, no ato de recebimento provisório da obra, todos eles serão apontados, estando o recebimento definitivo da obra condicionado ao seu reparo.

Quanto à execução do piso cimentado sem junta de dilatação (subitem “C”), vale a observação de que o serviço constante da planilha é de “**Piso cimentado liso traço 1:5, e = 3 cm**”, não comportando, assim, junta de dilatação, razão pela qual não será exigida.

Ocorre que, embora na especificação da obra, o item de meio-fio esteja descrito como “*meio fio em concreto simples, assentado sobre base de concreto simples e rejuntado com argamassa no traço 1:3 (cimento e areia)*”, o item especificado na planilha orçamentária, e aferido nos boletins de medição, trata-se de “*Meio-fio (guia) de concreto pré-moldado, dimensões 12x15x30x100cm (face superiorxface inferiorxalturaxcomprimento), rejuntado c/argamassa 1:4 cimento:areia, incluindo escavação e reaterro*”, sendo, portanto, esse o serviço executado *in loco*.

Quanto ao problema construtivo trazido pelo subitem “D” deste item, ressaltamos que os serviços de construção das rampas para acesso a deficientes ainda não foram medidos pelos fiscais da obra da Prefeitura, bem como pagos por esta, razão qual pela, observadas quaisquer

divergências de especificações na execução, a empresa responsável (Construtor L.M.S. Ltda) será notificada e provocada a executar as devidas correções”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou os achados de fiscalização da CGU e informou que notificará a empresa contratada a respeito dos problemas apontados, condicionando o recebimento definitivo da obra ao seu reparo. No entanto, a Prefeitura ainda não apresentou o comprovante de notificação e nem o prazo para regularização dos problemas construtivos detectados.

É importante ressaltar que a morosidade na regularização dos problemas construtivos apontados pode comprometer a estrutura do objeto contratado em função da ocorrência de infiltrações e de tensões por peso, além de ser um fator que pode contribuir para ocorrência de possíveis acidentes de trânsito nas áreas onde se constatou desagregação das pedras de paralelepípedo e afundamento de pavimentação.

Quanto à ausência de junta de dilatação, constatada na execução do passeio (piso cimentado) da Avenida Maria das Graças Amorim, da Rua José Airton Rocha e da Rua José Meireles Teles, pode ter contribuído para o aparecimento de fissuras no piso cimentado, em função da falta de espaço extra necessário para a expansão da calçada submetida à variação térmica (condições climáticas quentes e frias), à umidade do ambiente e à tensão por peso.

Em relação aos serviços de meio-fio da pavimentação, a Prefeitura, além de permitir a execução em desacordo com a especificação técnica do projeto aprovado, não se manifestou sobre a desagregação da argamassa de rejunte, fragilizando a proteção dos bordos, constatada no trecho localizado no bordo direito, final da Avenida Maria das Graças Amorim.

Já quanto à execução de rampas para acesso de pessoas com dificuldades de locomoção, feitas com argamassa, ao invés de concreto, e sem pintura indicativa, em desacordo com a especificação técnica do projeto aprovado, a Prefeitura informou que notificará a empresa contratada para executar as devidas correções. No entanto, não apresentou prazo para regularização dos problemas construtivos apontados.

2.2.7. Atraso de mais de seis meses na execução da obra de pavimentação da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha e José Meireles Teles.

Fato

O cronograma de execução da obra de pavimentação em paralelepípedo da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha (Riacho Doce) e José Meireles Teles, situadas no Bairro Riacho Doce, no Município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato nº 116/2016, celebrado em 29 de março de 2016, no valor inicial de R\$ 414.457,13, previu prazo para execução no período de cinco meses contados da emissão da Ordem de Serviço e consequente recebimento pelo licitante vencedor, conforme Cláusula Quarta – DA VIGÊNCIA – do referido contrato.

Por meio da Ordem de Serviço, emitida em 18 de abril de 2014, a Prefeitura Municipal de Itabaiana deu ciência à empresa contratada Construtora L.M.S. Ltda. – ME, CNPJ

21.372.038/0001-65, de que o prazo para execução dos serviços seria de cinco meses, encerrando-se em 15 de setembro de 2016.

Verificou-se que, em 22 de agosto de 2016, a empresa contratada pleiteou à Prefeitura Municipal de Itabaiana prorrogação de prazo em cinco meses, alegando dar continuidade ao andamento do objeto do contrato de empreitada e conclusão dos trâmites legais.

A Prefeitura Municipal de Itabaiana acatou o pedido da empresa contratada e celebrou, na mesma data do pleito, em 22 de agosto de 2016, o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 116/2016, prorrogando o prazo contratual por cinco meses a partir de 15 de setembro de 2016.

No dia 24 de agosto de 2016, a Engenheira Civil da Prefeitura, Fiscal da Obra, CPF ***.559.675-**, apresentou justificativa técnica, alegando necessidade de reprogramação da planilha orçamentária, basicamente, no tocante à supressão, no valor total de R\$ 29.661,46, em função da correção de projeto (diminuição da largura da Rua José Meireles Teles após levantamento *in loco*) e consequente redução de serviços de locação, regularização, meio-fio, passeio, drenagem superficial e pavimentação, e ao acréscimo, no valor total de R\$ 58.066,91, referente ao aumento de 149,00 metros de comprimento da Avenida Maria das Graças Amorim, resultado no aumento dos serviços de locação, escavação, regularização, meio-fio, pavimentação e drenagem superficial.

A diferença entre o acréscimo e a supressão de serviços resultou no aumento contratual, no valor de R\$ 28.405,45, que foi objeto do 2º Termo Aditivo, datado de 03 de outubro de 2016, passando o valor do Contrato nº 116/2016 de R\$ 414.457,13 para R\$ 442.862,58.

Inobstante a reprogramação da planilha contratada, realizada no final do prazo inicial de execução dos serviços, verificou-se, na documentação disponibilizada pela Prefeitura, que a empresa contratada alegou, no pedido de prorrogação do prazo contratual, apenas necessidade de dar continuidade ao andamento do objeto do contrato de empreitada e conclusão dos trâmites legais, sem, no entanto, elencar os motivos que justificassem o atraso da obra.

Ademais, durante a inspeção física realizada pela CGU, no dia 21 de março de 2017, constatou-se que, passados mais de seis meses do fim do prazo inicialmente contratado (15 de setembro de 2016), nenhuma frente de serviço atuava na obra, apesar dos problemas construtivos identificados na visita *in loco*.

Por fim, consoante informações constantes no Relatório de Acompanhamento de Engenharia da CAIXA – RAE nº 04, referente à visita técnica realizada em 15 de março de 2017, às fls. 354 a 357 do Volume Técnico II do Contrato de Repasse nº 819782/2015 (Processo Administrativo nº 2646.1024679-31/2015), verificou-se que a obra se encontrava atrasada, com 10,9 meses de prazo decorrido, mais do dobro do prazo inicialmente contratado, com percentual de engenharia aferido acumulado de 85,86% do valor total contratado, calculado com base no 7º Boletim de Medição Acumulado, datado de 17 de janeiro de 2017, no valor de R\$ 380.256,96, considerando a glosa realizada pela CAIXA, no valor de R\$ 3.786,72, referente ao serviço de instalação do barracão da obra, medido e não executado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Passado o prazo inicial de cinco meses do início da obra, o percentual acumulado de serviços medidos somavam cerca de 40%, portanto seria necessária a dilatação do prazo para continuidade da obra, o mesmo fora solicitado pela empresa e acatado pelo município. Além disso, o aditivo dos serviços em função do aumento do comprimento da Avenida Maria das Graças Amorim, formalizado dentro dos limites da lei 8.666/93, ocasionou o aumento no cronograma físico da obra. Na data da vistoria realizada pela equipe da CGU, dia 21 de março, o percentual de serviços formalizados era de 85%, sendo que havia uma margem maior de serviços executados e ainda não formalizados, a exemplo dos passeios, restando apenas execução de serviços complementares. Em tempo, informamos que a lei nº 8.666/93 prevê a prorrogação de prazo do contrato na ocorrência da necessidade”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE corroborou a constatação de atraso na execução da obra, objeto do Contrato nº 116/2016, ao informar que após o prazo inicial contratado de cinco meses do início dos serviços, o percentual acumulado de serviços somava cerca de 40%.

A Prefeitura informou, como justificativa, apenas o aumento do comprimento da Avenida Maria das Graças Amorim. Ressalta-se que a reprogramação da planilha contratada foi realizada, em 24 de agosto de 2016, próximo ao final do prazo inicial de execução dos serviços previstos para serem concluídos em 15 de setembro de 2016.

Ademais, a Prefeitura não se manifestou sobre a inexistência de frente de serviço atuando na obra, no dia da inspeção física realizada em 21 de março de 2017, apesar dos problemas construtivos apontados, e nem apresentou prazo para conclusão da obra.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, no que se refere às seguintes constatações, e exige providências de regularização por parte do gestor federal:

- 2.2.2. Desclassificação indevida de Propostas na Tomada de Preços nº 006/2016;
- 2.2.3. Habilitação indevida de licitante na Tomada de Preços nº 006/2016;
- 2.2.4. Inversão indevida de fases na Tomada de Preços nº 006/2016;
- 2.2.5. Subdimensionamento no efetivo de trabalhadores registrados no CEI da obra de pavimentação da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha (Riacho Doce) e José Meireles Teles;
- 2.2.6. Problemas construtivos na obra de pavimentação da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha e José Meireles Teles, situadas no Bairro Riacho Doce, na Sede do Município de Itabaiana/SE;
- 2.2.7. Atraso de mais de seis meses na execução da obra de pavimentação da Avenida Maria das Graças Amorim e das Ruas José Airton Rocha e José Meireles Teles.

Ordem de Serviço: 201700595

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FMASI

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 742.590,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa/Ação Governamental Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)/Serviços de Proteção Social Básica geridos pelo Município de Itabaiana/SE.

A ação fiscalizada destinou-se a verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos e insumos federais descentralizados aos municípios, aplicados em ações que visam atender e acompanhar as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento às Famílias (PAIF), oferecido nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2016 e 28 de fevereiro de 2017, pelo Fundo Nacional de Assistência Social, envolvendo um montante de R\$ 742.590,00.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Superfaturamento de preços na aquisição de gasolina, com recursos dos Programas: Proteção Básica - PBF e Atendimento Integral à Família (PAIF/CRAS)

Fato

O Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE (FMASI) deflagrou o Pregão Presencial nº 001/2016, em 04 de janeiro de 2016, conforme documentação às fls. 01 - 06 desse processo, visando à aquisição de 66.000 litros de gasolina comum, no exercício de 2016,

com recursos dos Programas: Proteção Básica – PBF e Atendimento Integral à Família (PAIF/CRAS), Proteção Social Especial – Piso Fixo de Média Complexidade (PAEFI/CREAS), Incentivo ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS/TRABALHO), Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (IGD/PBF - IGD/M).

Para fins de instrução do Pregão Presencial nº 001/2016, também no dia 04 de janeiro de 2016, o FMASI realizou pesquisa de preços do litro de gasolina comum, tendo encontrado o preço médio de R\$ 3,586 por litro, conforme documentos acostados às fls. 07 - 16 dessa licitação, perante as empresas relacionadas no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Pesquisa de Preços de Mercado Gasolina – Pregão Presencial nº 001/2016.

Item	Unidade	Empresa/Valor (R\$)			Preço Médio por Litro
		Posto Serrano	Auto Posto Nascimento	Auto Posto Skina	
01	Litro	3,599	3,590	3,569	3,586

Fonte: Certidão às fls. 07 e 11 do Pregão Presencial nº 001/2016.

Paralelamente à realização do Pregão Presencial nº 001/2016, o Fundo Municipal de Assistência Social, no mesmo dia 04 de janeiro de 2016, realizou outra pesquisa de preços para aquisição de 2.250 litros de gasolina comum, por meio do Contrato nº 13/2016, cujo preço médio por litro foi de R\$ 3,48, conforme orçamentos às fls. 03 – 05 da Dispensa de Licitação nº 13/2016, senão vejamos o Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Pesquisa de Preços Gasolina Comum - Dispensa de Licitação nº 013/2016.

Item	Unidade	Empresa/Valor (R\$)			Preço Médio por Litro
		Auto Posto Nascimento	Auto Posto Providência	Auto Posto Nova Tradição	
01	Litro	3,50	3,48	3,47	3,48

Fonte: Dispensa de Licitação nº 013/2016, fls. 03 - 05.

No entanto, apesar da quantidade de empresas fornecedoras de combustíveis em Itabaiana/SE, ao Pregão Presencial nº 001/2016 compareceu tão-somente a empresa Auto Posto Nova Tradição Ltda. – CNPJ nº 04.836.754/0001-37, com a qual o FMASI firmou o Contrato nº 14/2016, em 19 de janeiro de 2016, para a aquisição de 66.000 litros de gasolina comum, pelo valor global de R\$ 236.676,00 (duzentos e trinta e seis mil, seiscentos e setenta e seis reais) e preço unitário de R\$ 3,586 que é superior aos R\$ 3,47 constantes do Contrato nº 13/2016, firmado com a referida empresa no dia 05 de janeiro de 2016.

Assim, restam evidências de superfaturamento de R\$ 0,12 (doze centavos) em cada litro de gasolina comum adquirido pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana, através do Contrato nº 14/2016 celebrado com o Auto Posto Nova Tradição Ltda., para os Programas: Proteção Básica – PBF e Atendimento Integral à Família (PAIF/CRAS, cujo preço unitário de R\$ 3,586 para cada litro de gasolina é superior àquele de R\$ 3,47 do Contrato nº 13/2016, no valor global de R\$ 7.807,50 (sete mil, oitocentos e sete reais e cinquenta centavos), oriundo da supracitada Dispensa de Licitação, conforme Tabela 1 a seguir:

Tabela 1 - Superfaturamento do preço da gasolina, fevereiro a dezembro de 2016:

NOTA FISCAL	DATA	QUANT/ LITRO	VLR LITRO R\$	SUPERFATURAMENTO	
				LITRO R\$	TOTAL R\$
2168	04/02/2016	316	3,586	0,12	37,92
2230	04/03/2016	677	3,586	0,12	81,24
2284	05/04/2016	439	3,586	0,12	52,68
2336	05/05/2016	445,5	3,586	0,12	53,46
2397	06/06/2016	789,41	3,586	0,12	94,73
2458	05/07/2016	558	3,586	0,12	66,96
2517	04/08/2016	611	3,586	0,12	73,32
2578	05/09/2016	544,751	3,586	0,12	65,37
2643	07/10/2016	615	3,586	0,12	73,80
2704	08/11/2016	506	3,586	0,12	60,72
QUANTIDADE DE LITROS		5.501,66		TOTAL R\$	660,20

Fonte: Notas Fiscais e Contrato nº 14/2016.

Portanto, a aquisição de gasolina comum pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana, pelo preço de R\$ 3,586 por litro, causou prejuízo de R\$ 660,20 aos Programas Proteção Básica – PBF e Atendimento Integral à Família (PAIF/CRAS), durante o exercício de 2016, o que enseja a adoção de providências ao resarcimento desse valor ao erário.

Por oportuno, registre-se que o Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana deixou de autuar os processos licitatórios, as dispensas e inexigibilidades de licitação, do período e 1º de janeiro de 2016 a 28 de fevereiro de 2017, em sistema de protocolo da Secretaria de Desenvolvimento Social daquele Município, cuja inércia administrativa evidencia as deficiências dos sistemas de controle interno e administrativo desse Fundo, quanto à gestão dos recursos dos supracitados Programas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente, cumpre afirmar que as empresas fornecedoras dos orçamentos que respaldaram a Dispensa nº 013/2016 e o Pregão Presencial nº 01/2016 são diferentes, assim como os objetos dos orçamentos, um destinado a contratação por curto espaço de tempo (no caso, a dispensa) e outro para fornecimento parcelado durante todo o ano de 2016.

Ademais, malgrado o Edital do Pregão Presencial nº 01/2016 tenha sido publicado nos primeiros dias no mês de janeiro de 2016, a apresentação das propostas se deu na data de realização da sessão, ou seja, já no final deste mesmo mês, oscilando o valor do combustível da mesma forma que vem oscilando a economia nos últimos anos, fato conhecido por todos.

Quanto à participação de uma única empresa no Pregão Presencial nº 01/2016, o Edital da licitação é publicada de acordo com as leis vigentes, tanto no Diário Oficial do Município, quanto em jornal de grande circulação, atendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos e da ampla divulgação”.

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação dos gestores da Prefeitura de Itabaiana/SE, preliminarmente, faz-se necessário reiterar que o Fundo Municipal de Assistência Social, no dia 04 de janeiro de 2016, realizou pesquisa de preços para aquisição de 2.250 litros de gasolina comum, por meio do Contrato nº 13/2016, firmado no dia 05 de janeiro de 2016 com a empresa Auto Posto Nova Tradição Ltda., cujo preço contratado por litro foi de R\$ 3,47, perante a empresa Auto Posto Nova Tradição Ltda.

Por sua vez, a Cláusula Terceira do Contrato nº 13/2016 estabeleceu que não haveria reajuste dos R\$ 3,47 durante o período dos 30 dias de sua vigência, para os 2.250 litros de gasolina comum, mas na própria Cláusula Terceira admitiu que, excepcionalmente, poderia haver o reequilíbrio econômico-financeiro do supracitado Contrato, senão vejamos a reprodução no Quadro a seguir:

Quadro – Condições de reequilíbrio econômico-financeiro do preço da gasolina, até 31 de janeiro de 2016

CLÁUSULA TERCEIRA - DO PREÇO E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO (art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93).

O combustível será fornecido pelo preço constante na proposta da Contratada, sendo R\$ 3,47 (tres reais e quarenta e sete centavos) por litro de gasolina, perfazendo o presente Contrato um valor total de R\$ 7.807,50 (sete mil oitocentos e sete reais e cinqüenta centavos).

§1º - O pagamento será efetuado após liquidação da despesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, mediante a apresentação de Nota Fiscal/Fatura, devidamente certificada pelo setor responsável pelo recebimento do objeto.

§2º - Para fazer jus ao pagamento, a Contratada deverá apresentar, juntamente com o documento de cobrança, prova de regularidade para com a Fazenda Estadual, Federal, Municipal, prova de regularidade perante o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e perante o FGTS - CRF e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

§3º - Nenhum pagamento será efetuado à Contratada enquanto houver pendência de liquidação de obrigação financeira, em virtude de penalidade ou inadimplência contratual.

§4º - Não haverá, sob hipótese alguma, pagamento antecipado.

[Assinatura]

Av. 13 de Junho nº 516- Itabaiana/SE- (79) 3431-9723 CNPJ: 14.745.480/0001-24

1



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ITABAIANA

Folha nº 44
[Assinatura]

§5º - Não haverá reajuste de preços durante o período contratado; todavia, se durante o período contratual ocorrer acréscimo ou redução dos valores dos mesmos, determinados pelo Governo Federal e em conformidade com a legislação pertinente, os preços do Contrato serão readequados, a fim de manter o seu equilíbrio econômico-financeiro, devendo a comprovação ser feita pela apresentação ao CONTRATANTE, por parte da CONTRADADA, da razão que autorizou o referido aumento/redução e utilizando-se os mesmos índices/percentuais utilizados/autorizados pelo Governo Federal;

Fonte: Contrato nº 13/2016 – FMASI - Auto Posto Nova Tradição Ltda.

Ademais, simultaneamente à realização da Dispensa de Licitação nº 13/2016, os gestores do FMASI deflagraram o Pregão Presencial nº 001/2016 para aquisição de 66.000 litros de gasolina comum, cuja pesquisa de preços fora realizada também no dia 04 de janeiro de 2016,

para os quais admitiram o preço médio de R\$ 3,586 por litro, desconsiderando a economia de escala da quantidade de gasolina a ser adquirida, bem como o preço de R\$ 3,47 obtido no Contrato nº 13/2016.

Nota-se que, inversamente à razoabilidade das práticas comerciais, já na “pesquisa de preços” dos 66.000 litros de gasolina os gestores do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE admitiram um sobrepreço de R\$ 0,12 por litro de gasolina.

Assim, após a conclusão do Pregão Presencial nº 001/2016, os gestores do FMASI celebraram o Contrato nº 14/2016 para o fornecimento de 66.000 litros de gasolina comum ao preço de R\$ 3,569 por litro, contendo sobrepreço de R\$ 0,09 por litro em relação aos R\$ 3,47 pagos no Contrato nº 13/2016, também firmado com a empresa Auto Posto Nova Tradição Ltda.

Além do sobrepreço de R\$ 0,09 por cada litro de gasolina comum, o Contrato nº 14/2016 estabeleceu que sua vigência seria até o dia 31 de dezembro de 2016, em cujo prazo não poderia haver reajuste de preços, exceto para readequá-los e manter o seu equilíbrio econômico-financeiro, nos termos de sua Cláusula Terceira, conforme Quadro a seguir:

Quadro – Condições de reequilíbrio econômico-financeiro do preço da gasolina, até 31 de dezembro de 2016

CLÁUSULA TERCEIRA - DO PREÇO E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO
(art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93).

O combustível será fornecido pelo preço constante na proposta da Contratada, sendo R\$ 3,586 (três reais e quinhentos e oitenta e seis milésimos de real) para o litro da gasolina, perfazendo o presente Contrato um valor total de **R\$ 236.676,00 (Duzentos e trinta e seis mil e seiscentos e setenta e seis reais)**.

§1º - O pagamento será efetuado após liquidação da despesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, mediante a apresentação de Nota Fiscal/Fatura, devidamente certificada pelo setor responsável pelo recebimento do objeto.

Avenida 13 de Junho, 516 – Itabaiana/SE – 3431-9723 – 14.745.480/0001-24



Folha nº 161

§2º - Para fazer jus ao pagamento, a Contratada deverá apresentar, juntamente com o documento de cobrança, Certidão Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e Dívida Ativa da União, expedida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou pela Secretaria da Receita Federal, conforme Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 02/10/2014, prova de regularidade para com a Fazenda Estadual, Municipal, prova de regularidade perante o FGTS – CRF e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

§3º - Nenhum pagamento será efetuado à Contratada enquanto houver pendência de liquidação de obrigação financeira, em virtude de penalidade ou inadimplência contratual.

§4º - Não haverá, sob hipótese alguma, pagamento antecipado.

§5º - Não haverá reajuste de preços durante o período contratado; todavia, se durante o período contratual ocorrer acréscimo ou redução dos valores dos mesmos, determinados pelo Governo Federal e em conformidade com a legislação pertinente, os preços do Contrato serão readequados, a fim de manter o seu equilíbrio econômico-financeiro, devendo a comprovação ser feita pela apresentação ao CONTRATANTE, por parte da CONTRATADA, da razão que autorizou o referido aumento/redução e utilizando-se os mesmos índices/percentuais utilizados/autorizados pelo Governo Federal;

Fonte: Contrato nº 14/2016 – FMASI - Auto Posto Nova Tradição Ltda.

Em razão de todo o exposto, restam evidências de superfaturamento do preço dos 66.000 litros de gasolina comum adquiridos pelo FMASI, por meio do Contrato nº 14/2016, no período de fevereiro a dezembro de 2016, cuja execução da despesa causou prejuízos de R\$ 660,20 aos Programas Proteção Básica – PBF e Atendimento Integral à Família (PAIF/CRAS), durante o exercício de 2016, o que enseja a adoção de providências ao ressarcimento desse valor ao erário.

Por conseguinte, conhece-se as alegações dos gestores da Prefeitura de Itabaiana/SE para, no mérito, negar-lhes provimento, pois insubsistente para afastar o superfaturamento de R\$ 0,12 por cada litro de gasolina comum adquirido do Auto Posto Nova Tradição Ltda., uma vez que desconsideraram o preço de R\$ 3,47 do litro de gasolina obtido no Contrato nº 13/2016 para a formação do preço médio de mercado do Pregão Presencial nº 001/2016; como também a economia de escala do Contrato nº 14/2016, cuja conduta administrativa dos gestores do FMASI causou prejuízos de R\$ 660,20 aos Programas Proteção Básica – PBF e Atendimento Integral à Família (PAIF/CRAS), durante o exercício de 2016.

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. Fragilidade no controle de utilização dos veículos utilizados nas atividades do PAIF/CRAS.

Fato

De acordo com informação contida no Ofício nº 133/2017, de 22 de março de 2017, a Secretaria do Desenvolvimento Social do município de Itabaiana informou que são utilizados três veículos para dar suporte às atividades referentes ao PAIF/CRAS, sendo dois Fiat Pálio (placas QKN 6416 e QKN 6419) e um Fiat Mille (placa IAK 8021). Esclareceu que o Fiat Mille fica estacionado na garagem municipal para ser utilizado não apenas na execução dos serviços do PAIF/CRAS, mas também em outros serviços junto às famílias beneficiárias dos demais serviços, programas e projetos executados pela política de assistência social do município.

Instada a apresentar documentação de controle de utilização dos veículos, a Gestora informou que o controle é feito de maneira informal, acrescentando que

“sempre que os veículos são utilizados pelos técnicos de referência dos equipamentos público CRAS I e CRAS II, para visitas domiciliares e ações promovidas junto às famílias acompanhadas pelo PAIF, a gestão municipal tem conhecimento apenas através dos seus

respectivos Coordenadores de forma esporádica que adotam individualmente suas próprias formas de utilização do veículo para o controle específico de cada Unidade.”

Em entrevista com as coordenadoras dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS I e CRAS II), obteve-se a informação de que a utilização dos veículos ocorre por meio das demandas dos Centros e de que não há registro documental que demonstre planejamento dos locais ou distâncias a serem percorridos e os efetivamente percorridos.

Por seu turno, os motoristas responsáveis pela condução dos dois Fiat Pálios informaram que não é realizado registro de horário, percurso e quilometragem da utilização dos veículos.

Registre-se, por fim, que a Secretaria do Desenvolvimento Social informou que passará a adotar um modelo único de controle de utilização para todos os veículos da Secretaria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Vale ressaltar que vários são os instrumentos públicos da Assistência Social e apenas três são veículos existentes para suprir suas necessidades, razão pela qual nunca se mostrou viário a implantação do controle rígido de sua utilização, o que sempre ocorreu de maneira informal. Todavia, após a sinalização da CGU acerca da necessidade de haver um controle formal da utilização desses veículos, a gestão Municipal da Assistência Social adotou planilha de controle, com modelo abaixo.

	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA Secretaria de Desenvolvimento Social Endereço: Rua Cecília Vieira Santos, 784 – Bairro Serrano – CEP: 49503-102 CNPJ: 14.745.480/0001-24 Telefone: (79) 3432-0009 E-mail: itabaianasocial@hotmail.com						
CONTROLE MENSAL DOS VEÍCULOS							
Placa do Veículo:							
Motorista:							
Mês/ano:							
Data	Hora	KM/S	KM/C	Destino		Hora de chegada	Ass. Motorista

Análise do Controle Interno

O Gestor ratifica as informações trazidas na constatação.

2.2.2. Fragilidade no controle de abastecimento de combustível dos veículos utilizados nas atividades do PAIF/CRAS.

Fato

De acordo com informações repassadas pela Secretaria do Desenvolvimento Social, para que os veículos utilizados nas atividades do PAIF/CRAS sejam abastecidos, os motoristas recebem sua autorização, por meio de um carimbo aposto em um papel em branco, com o termo “autorizo”, juntamente com sua assinatura, e se encaminham ao posto de combustível. Após o abastecimento, o motorista retorna à Secretaria e informa o valor que foi abastecido.

Diante da informação recebida, a Secretaria comunica ao Chefe de Transporte quanto foi abastecido, o qual preenche o documento “guia de autorização”. Essas guias são juntadas à nota fiscal emitida pelo posto, para que seja efetuado o pagamento. Registre-se que a Secretaria não confere a quilometragem constante no hodômetro dos veículos.

Esse é o procedimento mais usual, uma vez que, logo no início de sua Gestão, a Secretaria dirigia-se pessoalmente ao posto para acompanhar os abastecimentos.

Quando foram entrevistados os motoristas dos dois Fiat Pálio (placas QKN 6416 e QKN 6419), que ficam a serviço dos CRAS I e II, o procedimento detalhado pela Secretaria foi ratificado. Questionados sobre a conferência de algum documento no posto ou assinatura que atestasse alguma informação sobre o abastecimento, os motoristas informaram que não havia nenhum documento ou assinatura. O procedimento consiste em entregar a autorização e abastecer o veículo, não ficando com qualquer documento que comprove o abastecimento.

Da mesma forma, ao entrevistar gerente, secretária e frentista do posto contratado para o fornecimento de combustível, obteve-se a informação de que, no momento do abastecimento, é emitida uma guia (“guia manual”, conforme linguagem utilizada no posto), onde consta a quantidade de combustível que foi abastecida. Esse documento fica retido no posto, em duas vias, sendo uma para o controle do caixa do frentista e a outra para o controle da emissão da nota fiscal, que é feito mensalmente, não sendo entregue qualquer documentação aos motoristas.

Diante do exposto, percebe-se a fragilidade no controle do fornecimento do combustível, onde as informações não são registradas e conferidas no momento do abastecimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O abastecimento dos veículos que servem os instrumentos públicos da Assistência Social é realizado de acordo com a demanda dos serviços, sendo entregue uma guia em branco,

constando o “Autorizo” da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, o que possibilita ao motorista do veículo se deslocar até o posto credenciado (com contrato administrativo vigente com o FMAS). Sob a fiscalização de um servidor designado para tanto, a guia é a este entregue e, após o abastecimento do veículo, é preenchida em suas duas vias, ficando uma com o frentista do posto para ser entregue ao setor administrativo da Empresa emitir a devida Nota Fiscal dos serviços.

A frequência no abastecimento dos veículos obedece à necessidade dos serviços, podendo ocorrer mais de uma vez em uma única semana, não sendo possível a própria Secretaria do Desenvolvimento Social quantificar os litros do combustível de cada veículo, razão pela qual é designado um servidor para fazer este controle.

Análise do Controle Interno

Em que pese o Gestor ter informado em sua manifestação que o abastecimento é realizado sob a supervisão de um servidor designado para tal atividade e que ocorre mediante a apresentação de uma guia, esse procedimento não foi informado pela Secretaria do Desenvolvimento Social durante os trabalhos de campo, nem pelos motoristas e nem pelos funcionários do posto de combustível contratado para a prestação do serviço de abastecimento. Por seu turno, também não houve comprovação documental da existência das guias de abastecimento.

Cabe registrar que, durante os trabalhos de campo, foi realizada reunião para discussão do assunto em tela, onde estiveram presentes dois membros da equipe de fiscalização, a Secretaria do Desenvolvimento Social e mais um representante do Município, apresentado como um profissional que auxilia nos assuntos referentes a controle interno, contabilidade pública. Nessa reunião, a Secretaria informou apõe o carimbo “Autorizo” em um pedaço de papel em branco e o motorista encaminha-se para o abastecimento, conforme descrito no campo fato.

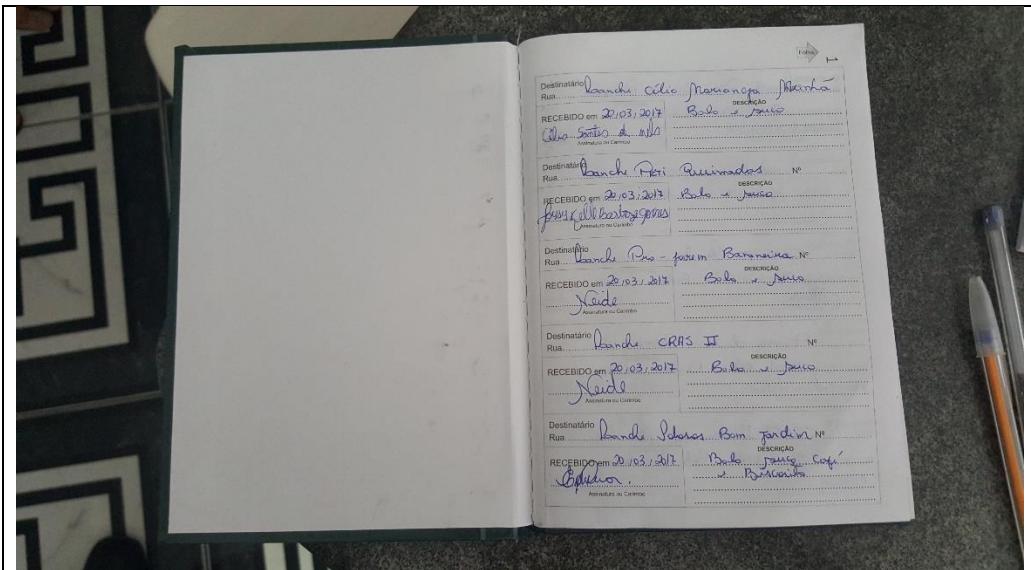
Conforme relatado na constatação, as guias que o posto utiliza para o faturamento são documentos de sua própria emissão, a chamada “guia manual”.

2.2.3. Ausência de protocolo que comprove a entrega dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Piso Básico Fixo/CRAS.

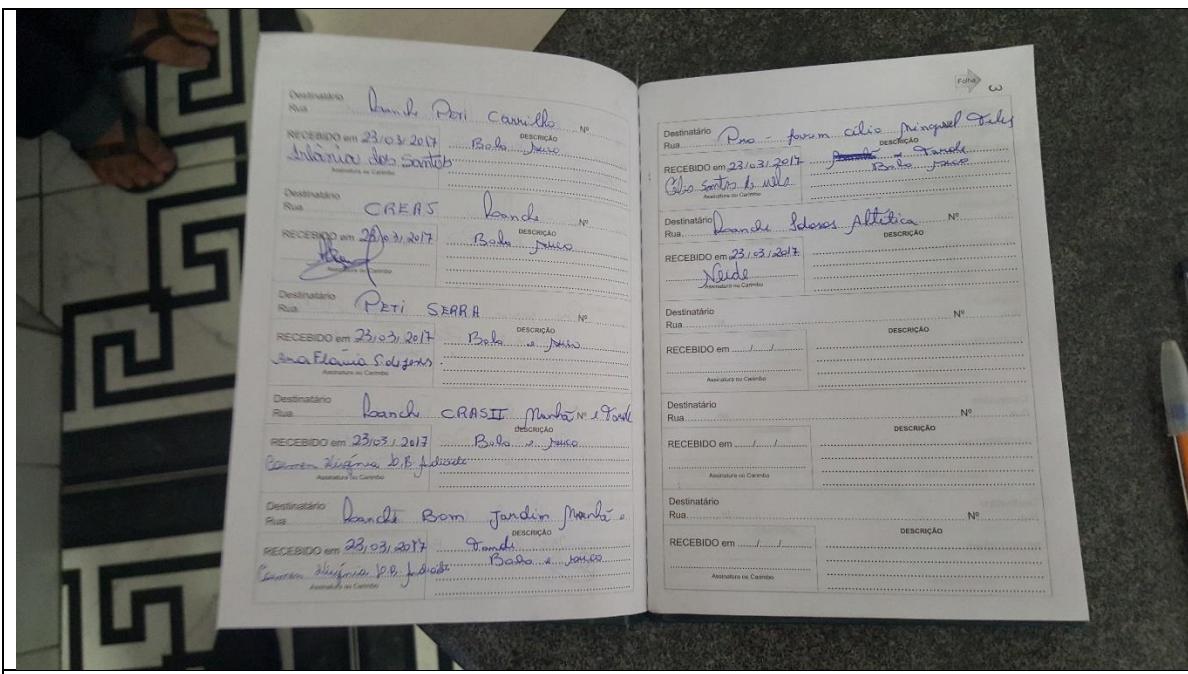
Fato

Durante a realização das atividades desenvolvidas pelo Serviço de Proteção e Atendimento às Famílias (PAIF), ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), são oferecidos lanche aos participantes, cuja preparação é realizada na cozinha central da Secretaria do Desenvolvimento Social desde o mês de outubro de 2016. Anteriormente, as refeições eram preparadas em cada um dos dois Centros existentes no Município.

Quando da realização dos trabalhos de campo, foi solicitado à coordenadora da cozinha central comprovação da entrega das refeições, de onde obteve-se a informação de que as entregas são feitas por meio de protocolo de recebimento, registrado em livro próprio, conforme demonstrado nas fotos que seguem:



Protocolo de entrega de refeições. Primeiro registro data de 20/03/2017



Protocolo de entrega de refeições. Registro na data dos trabalhos em campo.

Entretanto, os registros datam a partir de 20 de março de 2017, uma vez que não foram localizados os livros de protocolo utilizados anteriormente, não sendo possível verificar a comprovação da entrega durante o período abrangido no escopo dessa fiscalização (01 de janeiro de 2016 a 28 de fevereiro de 2017).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Ratificando resposta anterior fornecida aos técnicos da CGU, o livro de protocolo utilizado no ato da entrega dos alimentos nas diversas unidades socioassistenciais que executam os serviços da Política de Assistência Social não foi encontrado, razão pela qual foi aberto outro, cuja foto consta do relatório preliminar no enunciado órgão de fiscalização.

Informando do comprometimento do servidor responsável pela entrega dos gêneros alimentícios, informamos ainda que a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, à época da fiscalização, estava em processo de mudança de endereço, e seus documentos já estavam, em sua maioria, encaixados.

Atrelado a esse, ressalte-se o grande fluxo de pessoas que transitam nesta Secretaria, uma das quais pode ter se apoderado do livro, acredita-se, que sem intenção. Fato é que o livro ainda não foi encontrado até a presente data.

Análise do Controle Interno

O Gestor ratificou as informações constantes no campo fato.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se pela existência de falhas na execução das ações governamentais voltadas à prestação de serviços de proteção e atendimento às famílias, ofertados nos Centros de Referência de Assistência Social no município de Itabaiana, relacionadas a falhas no controle do abastecimento e utilização dos veículos utilizados nas ações desenvolvidas com recursos do Programa, bem como a não comprovação de distribuição de gêneros alimentícios. Além disso, foi constatado superfaturamento de preços na aquisição de combustível, acarretando prejuízo de R\$ 660,20.

Ordem de Serviço: 201700600

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FMASI

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 273.665,13

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 20 a 24 de março de 2017 sobre a aplicação dos recursos do Programa: 2019 – Inclusão social por meio do Bolsa Família (BF), do Cadastro Único (CADÚNICO) e da Articulação de Políticas Sociais e da Ação: 8446 – Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-M), pelo Fundo Municipal de Assistência Social do Município de Itabaiana/SE (FMASI).

Os recursos fiscalizados destinam-se à melhoria desempenho da gestão descentralizada do Programa Bolsa família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO), nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Os exames realizados tiveram por escopo os atos e fatos de gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana (FMASI) e a execução físico-financeira dos recursos transferidos ao Município de Itabaiana/SE, compreendendo o período de 1º de janeiro de 2015 a 02 de fevereiro de 2017.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Superfaturamento de preços na aquisição de gasolina, com recursos dos Programas: Cadastro Único (IGD/PBF e Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M).

Fato

O Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE (FMASI) deflagrou o Pregão Presencial nº 001/2016, em 04 de janeiro de 2016, conforme documentação às fls. 01 - 18 do procedimento, visando à aquisição de 66.000 litros de gasolina comum, no exercício de 2016, com recursos dos Programas: Proteção Básica – PBF e Atendimento Integral à Família

(PAIF/CRAS), Proteção Social Especial – Piso Fixo de Média Complexidade (PAEFI/CREAS), Incentivo ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS/TRABALHO), Gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único (IGD/PBF - IGD/M).

Para fins de instrução do Pregão Presencial nº 001/2016, também no dia 04 de janeiro de 2016, o FMASI realizou pesquisa de preços do litro de gasolina comum, tendo encontrado o preço médio de R\$ 3,586 por litro, conforme documentos acostados às fls. 06 - 07 dessa licitação, perante as empresas relacionadas no Quadro a seguir:

Quadro 1 - Pesquisa de Preços de Mercado Gasolina Comum – Pregão Presencial nº 001/2016.

Item	Unidade	Empresa/Valor (R\$)			Preço Médio por Litro
		Posto Serrano	Auto Posto Nascimento	Auto Posto Skina	
01	Litro	3,599	3,590	3,569	3,586

Fonte: Certidão às fls. 07 e 11 do Pregão Presencial nº 001/2016.

Paralelamente à realização do Pregão Presencial nº 001/2016, o Fundo Municipal de Assistência Social, no mesmo dia 04 de janeiro de 2016, realizou outra pesquisa de preços para aquisição de 2.250 litros de gasolina comum, por meio do Contrato nº 13/2016, cujo preço médio por litro foi de R\$ 3,48, conforme orçamentos às fls. 01 – 05 da Dispensa de Licitação nº 13/2016, senão vejamos as informações do Quadro a seguir:

Quadro - Pesquisa de Preços Gasolina Comum - Dispensa de Licitação nº 013/2016.

Item	Unidad e	Empresa/Valor (R\$)			Preço Médio por Litro
		Auto Posto Nasciment o	Auto Posto Providênci a	Auto Posto Nova Tradição	
01	Litro	3,50	3,48	3,47	3,48

Fonte: Dispensa de Licitação nº 013/2016, fls. 03 - 05.

No entanto, apesar da quantidade de empresas fornecedoras de combustíveis em Itabaiana/SE, ao Pregão Presencial nº 001/2016 compareceu tão-somente a empresa Auto Posto Nova Tradição Ltda. – CNPJ nº 04.836.754/0001-37, com a qual o FMASI firmou o Contrato nº 14/2016, em 19 de janeiro de 2016, para a aquisição de 66.000 litros de gasolina comum, pelo valor global de R\$ 236.676,00 e preço unitário de R\$ 3,586, cujo valor é superior aos R\$ 3,47 constantes do Contrato nº 13/2016, firmado com a referida empresa no dia 05 de janeiro de 2016.

Assim, restam evidências de superfaturamento de R\$ 0,12 em cada litro de gasolina adquirido pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana, através do Contrato nº 14/2016, conforme Tabela a seguir:

Tabela - Superfaturamento de preços da gasolina, fevereiro a dezembro de 2016:

NOTA FISCAL	DATA	QUANT / LITRO	VLR LITRO R\$	SUPERFATURAMENTO	
				LITRO R\$	TOTAL R\$
2167	04/02/2016	899	3,586	0,12	107,88
2229	04/03/2016	3.016	3,586	0,12	361,92

2289	05/04/2016	3.516	3,586	0,12	421,92
2335	05/05/2016	3.473	3,586	0,12	416,78
2398	06/06/2016	3.816	3,586	0,12	457,96
2457	05/07/2016	3.449	3,586	0,12	413,88
2518	04/08/2017	3.662	3,586	0,12	439,44
2577	05/09/2016	3.530	3,586	0,12	423,60
2642	07/10/2016	4.140	3,586	0,12	496,80
2703	08/11/2016	3.079	3,586	0,12	369,48
2762	06/12/2016	3.012	3,586	0,12	361,41
2809	26/12/2016	3.486	3,586	0,12	418,29
QUANTIDADE DE LITROS		39.078		TOTAL R\$	4.689,36

Fonte: Notas Fiscais e Contrato nº 14/2016.

Portanto, a aquisição de gasolina comum pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana, pelo preço de R\$ 3,586 por litro, causou prejuízo de R\$ 4.689,36 aos Programas: Cadastro Único (IGD/PBF e Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M), durante o exercício de 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente, cumpre esclarecer que as empresas fornecedoras dos orçamentos que respaldaram a Dispensa nº 013/2016 e o Pregão Presencial nº 01/2016 são diferentes, assim como os objetos dos orçamentos, um destinado a contratação por curto espaço de tempo (no caso, a dispensa) e outro para fornecimento parcelado durante todo o ano de 2016.

Ademais, malgrado o Edital do Pregão Presencial nº 01/2016 tenha sido publicado nos primeiros dias no mês de janeiro de 2016, a apresentação das propostas se deu na data de realização da sessão, ou seja, já no final deste mesmo mês, oscilando o valor do combustível da mesma forma que vem oscilando a economia nos últimos anos, fato conhecido por todos.

Se não bastasse, vê-se dos dados trazidos pela pesquisa da Agência Nacional do Petróleo – ANP (abaixo) que, em seu contexto, já surge com defasagem, em razão dos valores por ele apresentados se referirem ao da semana imediatamente anterior e que são pesquisados nos três primeiros dias úteis de cada semana, para compilação de dados e posterior divulgação, o que vem ocorrer apenas na segunda seguinte à da pesquisa. Esta informação pode ser extraída do Contrato Referência nº 9.034/15-ANP-004840, que estabelece a metodologia utilizada para realização da pesquisa de preços no âmbito do Levantamento de Preços e de Margens de Comercialização de Combustíveis da ANP.

Preço médio da gasolin × +

Localizar na página levan Nenhum resultado < > Opções

R7 R7 TV NOTÍCIAS ESPORTES DIVERSÃO MEU ESTILO HORA 7 RECORD TV SERVIÇOS

Notícias / **Economia**

Home Fotos Notícias Vídeos Especiais

27/12/2015 às 00h10 (Atualizado em 27/12/2015 às 09h53)

Preço médio da gasolina sobe de R\$ 3,70 para R\$ 3,76 a partir de 1º de janeiro

Litro do etanol vai ficar R\$ 0,16 mais caro e o GNV vai aliviar o bolso do consumidor brasileiro

[FACEBOOK](#) [TWITTER](#) [GOOGLE+](#) [PÁGINA INICIAL](#) [ALTO CONTRASTE](#) [A](#) [+A](#)

Juca Guimarães, do R7



A partir do dia 1º de janeiro, o preço médio do litro da gasolina fica R\$ 0,06 mais caro. O Confeaz (Conselho Nacional de Política Fazendária) atualizou a tabela de preços dos combustíveis que serve de base para a cobrança do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) nas refinarias

FOTO 01: Disponível em <http://noticias.r7.com/economia/preco-medio-da-gasolina-sobe-de-r-370-para-r-376-a-partir-de-1-de-janeiro-27122015>. Acesso em 27 de junho de 2017

jornaldocarro.estadao.com.br/carros/gasolina-sobe-de-preco-novamente

Nenhum resultado < > Opções

ESTADÃO Opinião · Política · Economia & Negócios · Brasil · Internacional · Esportes · Cultura · Últimas · [Acessar](#)

08.01.2016 - 16:00

Gasolina sobe de preço novamente

Nova tabela vale a partir do dia 16 de janeiro, mas postos já estão repassando novo valor desde o dia 7

f t ...



O reajuste do ICMS, imposto que incide sobre o combustível, alterou o preço da gasolina, diesel e óleo diesel em oito Estados, além do Distrito Federal. Os novos preços, publicados na última quinta-feira (7) no Diário Oficial, passam a valer no próximo dia 16 de janeiro, mas alguns postos já cobram o novo valor.

O preço da gasolina subiu em Alagoas, de R\$ 3,74 para R\$ 3,77, no Distrito Federal, de R\$ 3,77 para R\$ 3,79, no Piauí, de R\$ 3,59 para R\$ 3,68, e na Paraíba, de R\$ 3,53 para R\$ 3,57. Em Goiás, Maranhão, Rio de Janeiro, Rondônia e São Paulo os preços se mantiveram os mesmos desde a última tabela da Agência Nacional de Petróleo, publicada em 27 de dezembro.

PUBLICIDADE

FOTO 02: Disponível em <http://jornaldocarro.estadao.com.br/carros/gasolina-sobe-de-preco-novamente/>. Acesso em 27 de junho de 2017.

g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2017/01/preco-medio-da-gasolina-vendida-em-sergipe-subiu-34.html

Digite o texto a ser pesquisado Nenhum resultado < > Opções ▾

globo.com g1 globoesporte gshow famosos & etc vídeos

≡ MENU G1 SERGIPE TV SERGIPE

25/01/2017 19h06 - Atualizado em 25/01/2017 19h12

Preço médio da gasolina vendida em Sergipe subiu 3,4%

Estudo do Boletim Sergipe Econômico é referente a dezembro de 2016. Preço médio praticado no estado no mês passado ficou em R\$ 3,73.

Do G1 SE



FOTO 03: Disponível em <http://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2017/01/preco-medio-da-gasolina-vendida-em-sergipe-subiu-34.html>. Acesso em 27 de junho de 2017.

Da análise das 03 (três) publicações acima, observa-se que, desde o início do ano de 2016, os combustíveis vem sofrendo acréscimos sucessivos, semanais, inclusive, o que inviabiliza, por completo, os dados constantes da pesquisa da ANP, tornando-os completamente defasados em relação à realidade momentânea vivida.

Tanto assim o é que o primeiro procedimento licitatório utilizando-se dos dados da ANP resultou fracassado, face aos preços praticados no dia do procedimento já serem distintos daqueles obtidos em sede de pesquisa, valendo lembrar o fato de que, por si só, a pesquisa da ANP já exsurge como defasada.

No mais, demonstrada a inviabilidade de realização do procedimento com base na pesquisa de preços da ANP, a Administração procedeu à necessária pesquisa de mercado, a qual, conforme já exaustivamente admitido pelo TCU, e, nesse sentido, realizou “A consulta de

preços correntes no mercado para a elaboração do orçamento-base, e realização de licitação, deve-se basear em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais deverão ser anexados ao procedimento licitatório.”, texto esse que é exatamente o mesmo de inúmeros acórdãos daquela corte de contas e que vem mantendo esse entendimento, como se vê:

ACÓRDÃO Nº 4013/2008 - 1^a Câmara

Faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações

ACÓRDÃO Nº 1547/2007 - Plenário

proceda, quando da realização de licitação, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto art. 43, inc. IV, da Lei 8.666/93, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;

ACÓRDÃO Nº 1584/2005 - Segunda Câmara

proceder, quando da realização de licitação ou dispensa, à consulta de preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inc. IV, e no art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei 8.666/93, consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados aos processos de contratação.

DECISÃO Nº 955/2002 – Plenário

proceda, nas licitações, dispensas ou inexigibilidades, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, consubstanciando-a em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório;

ACÓRDÃO Nº 1.685/2010-2^a Câmara

determinação ao SENAC/RO para que faça constar dos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e art. 43,inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, e justificando sempre que não for possível obter número razoável de cotações.

ACÓRDÃO Nº 3.219/2010- Plenário

determinação ao Banco do Brasil S/A no sentido de que, quando da contratação direta de bens e serviços e da estimativa de custos que antecederem os processos

licitatórios, observe o disposto nos arts. 7º, § 2º, inc. II, e 40, § 2º, inc. II, da Lei nº 8.666/1993, realizando pesquisa de preços e elaborando orçamento detalhado em planilhas para os bens/serviços a serem adquiridos, contendo o mínimo de três cotações de fornecedores distintos ou justificativa circunstanciada caso não seja possível obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado.

ACÓRDÃO Nº 296/2011-2ª Câmara

determinação à Fundação Universidade Federal do Espírito Santo (FUFES) para que proceda, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, em cumprimento ao disposto nos arts. 26, parágrafo único, inc. III, e 43, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento.

ACÓRDÃO Nº 3361/2012 – Plenário

preços de insumos não contemplados pelos sistemas referenciais baseados em apenas uma cotação obtida junto a fornecedores, em contrariedade com o §2º do art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012), observando que, de acordo com jurisprudência do TCU, consubstanciada pelos Acórdãos Plenários 1.266/2011, 837/2008 e 3.219/2010, caso não seja possível obter o número mínimo de três cotações de fornecedores distintos, deve ser apresentada justificativa hábil para tal;

ACÓRDÃO Nº 5576/2013 - 2ª Câmara

falta de comprovação da compatibilidade dos preços das propostas com os praticados no mercado, em desacordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.531/2011-TCU - Plenário, 1.266/2011-TCU - Plenário e 3.219/2010-TCU - Plenário, dentre outros, que prescrevem que, no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que anteceder os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, e, caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada;

ACÓRDÃO Nº 5576/2013 - 2ª Câmara

falta de comprovação da compatibilidade dos preços das propostas com os praticados no mercado, em desacordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2.531/2011-TCU - Plenário, 1.266/2011-TCU - Plenário e 3.219/2010-TCU - Plenário, dentre outros, que prescrevem que, no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que anteceder os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado, e, caso não

seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada;

ACÓRDÃO Nº 1305/2014 - 2ª Câmara

a ausência nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, de consulta de preços correntes no mercado, ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, consubstanciada em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, ou justificativa nos casos em que não foi possível obter número razoável de cotações, em afronta o disposto no art. 2º, § 1º da Resolução 5204/2011 SESC-AR/MS, c/co art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e art. 43,inciso IV da Lei8.666/1993;

ACÓRDÃO Nº 2032/2016– Plenário

1.6.1 a utilização de pesquisa de preços defasada para balizar o valor da contratação, identificada no âmbito do Pregão Eletrônico 001/2015-BIRD, afronta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão 1.462/2010-TCU-Plenário;

1.6.2 a realização de pesquisa de preços no mercado para balizar o valor da contratação, sem a utilização de no mínimo três orçamentos de fornecedores distintos pertencentes ao ramo do objeto licitado, ou, alternativamente, a ausência de justificativa adequada, sempre que não for possível obter o número de cotações, identificada no Lote 1 do Pregão Eletrônico 001/2015-BIRD, afronta a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão 3.667/2009-TCU-2ª Câmara;

Assim, não há que se falar em valor superior.

Por fim, quanto à participação de uma única empresa no Pregão Presencial nº 01/2016, o Edital da licitação é publicada de acordo com as leis vigentes, tanto no Diário Oficial do Município, quanto em jornal de grande circulação, atendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos e da ampla divulgação”.

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação dos gestores da Prefeitura de Itabaiana/SE, preliminarmente, faz-se necessário reiterar que o Fundo Municipal de Assistência Social, no dia 04 de janeiro de 2016, realizou pesquisa de preços para aquisição de 2.250 litros de gasolina comum, por meio do Contrato nº 13/2016, firmado no dia 05 de janeiro de 2016 com a empresa Auto Posto Nova Tradição Ltda., cujo preço contratado por litro foi de R\$ 3,47, perante a empresa Auto Posto Nova Tradição Ltda.

Por sua vez, a Cláusula Terceira do Contrato nº 13/2016 estabeleceu que não haveria reajuste dos R\$ 3,47 durante o período dos 30 dias de sua vigência, para os 2.250 litros de gasolina comum, mas na própria Cláusula Terceira admitiu que, excepcionalmente, poderia haver o reequilíbrio econômico-financeiro do supracitado Contrato, senão vejamos a reprodução no Quadro a seguir:

Quadro – Condições de reequilíbrio econômico-financeiro do preço da gasolina, até 31 de janeiro de 2016

CLÁUSULA TERCEIRA - DO PREÇO E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO (art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93).

O combustível será fornecido pelo preço constante na proposta da Contratada, sendo R\$ 3,47 (tres reais e quarenta e sete centavos) por litro de gasolina, perfazendo o presente Contrato um valor total de R\$ 7.807,50 (sete mil oitocentos e sete reais e cinqüenta centavos).

§1º - O pagamento será efetuado após liquidação da despesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, mediante a apresentação de Nota Fiscal/Fatura, devidamente certificada pelo setor responsável pelo recebimento do objeto.

§2º - Para fazer jus ao pagamento, a Contratada deverá apresentar, juntamente com o documento de cobrança, prova de regularidade para com a Fazenda Estadual, Federal, Municipal, prova de regularidade perante o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e perante o FGTS - CRF e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

§3º - Nenhum pagamento será efetuado à Contratada enquanto houver pendência de liquidação de obrigação financeira, em virtude de penalidade ou inadimplência contratual.

§4º - Não haverá, sob hipótese alguma, pagamento antecipado.

Av. 13 de Junho nº 516- Itabaiana/SE- (79) 3431-9723 CNPJ: 14.745.480/0001-24

1



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DE ITABAIANA

Folha nº 44

§5º - Não haverá reajuste de preços durante o período contratado; todavia, se durante o período contratual ocorrer acréscimo ou redução dos valores dos mesmos, determinados pelo Governo Federal e em conformidade com a legislação pertinente, os preços do Contrato serão readequados, a fim de manter o seu equilíbrio econômico-financeiro, devendo a comprovação ser feita pela apresentação ao CONTRATANTE, por parte da CONTRADADA, da razão que autorizou o referido aumento/redução e utilizando-se os mesmos índices/percentuais utilizados/autorizados pelo Governo Federal;

Fonte: Contrato nº 13/2016 – FMASI - Auto Posto Nova Tradição Ltda.

Ademais, simultaneamente à realização da Dispensa de Licitação nº 13/2016, os gestores do FMASI deflagraram o Pregão Presencial nº 001/2016 para aquisição de 66.000 litros de gasolina comum, cuja pesquisa de preços fora realizada também no dia 04 de janeiro de 2016, para os quais admitiram o preço médio de R\$ 3,586 por litro, desconsiderando a economia de escala da quantidade de gasolina a ser adquirida, bem como o preço de R\$ 3,47 obtido no Contrato nº 13/2016.

Nota-se que, inversamente à razoabilidade das práticas comerciais, já na “pesquisa de preços” dos 66.000 litros de gasolina os gestores do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE admitiram um sobrepreço de R\$ 0,12 por litro de gasolina.

Assim, após a conclusão do Pregão Presencial nº 001/2016, os gestores do FMASI celebraram o Contrato nº 14/2016 para o fornecimento de 66.000 litros de gasolina comum ao preço de R\$ 3,569 por litro, contendo sobrepreço de R\$ 0,09 por litro em relação aos R\$ 3,47 pagos no Contrato nº 13/2016, também firmado com a empresa Auto Posto Nova Tradição Ltda.

Além do sobrepreço de R\$ 0,09 por cada litro de gasolina comum, o Contrato nº 14/2016 estabeleceu que sua vigência seria até o dia 31 de dezembro de 2016, em cujo prazo não poderia haver reajuste de preços, exceto para readequá-los e manter o seu equilíbrio econômico-financeiro, nos termos de sua Cláusula Terceira, conforme Quadro a seguir:

Quadro – Condições de reequilíbrio econômico-financeiro do preço da gasolina, até 31 de dezembro de 2016

CLÁUSULA TERCEIRA - DO PREÇO E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO
(art. 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93).

O combustível será fornecido pelo preço constante na proposta da Contratada, sendo R\$ 3,586,00 (três reais e quinhentos e oitenta e seis milésimos de real) para o litro da gasolina, perfazendo o presente Contrato um valor total de **R\$ 236.676,00 (Duzentos e trinta e seis mil e seiscentos e setenta e seis reais).**

§1º - O pagamento será efetuado após liquidação da despesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, mediante a apresentação de Nota Fiscal/Fatura, devidamente certificada pelo setor responsável pelo recebimento do objeto.

Avenida 13 de Junho, 516 – Itabaiana/SE – 3431-9723 – 14.745.480/0001-24



Folha nº 161

§2º - Para fazer jus ao pagamento, a Contratada deverá apresentar, juntamente com o documento de cobrança, Certidão Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e Dívida Ativa da União, expedida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional ou pela Secretaria da Receita Federal, conforme Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 02/10/2014, prova de regularidade para com a Fazenda Estadual, Municipal, prova de regularidade perante o FGTS – CRF e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

§3º - Nenhum pagamento será efetuado à Contratada enquanto houver pendência de liquidação de obrigação financeira, em virtude de penalidade ou inadimplência contratual.

§4º - Não haverá, sob hipótese alguma, pagamento antecipado.

§5º - Não haverá reajuste de preços durante o período contratado; todavia, se durante o período contratual ocorrer acréscimo ou redução dos valores dos mesmos, determinados pelo Governo Federal e em conformidade com a legislação pertinente, os preços do Contrato serão readequados, a fim de manter o seu equilíbrio econômico-financeiro, devendo a comprovação ser feita pela apresentação ao CONTRATANTE, por parte da CONTRATADA, da razão que autorizou o referido aumento/redução e utilizando-se os mesmos índices/percentuais utilizados/autorizados pelo Governo Federal.

Fonte: Contrato nº 14/2016 – FMASI - Auto Posto Nova Tradição Ltda.

Em razão de todo o exposto, restam evidências de superfaturamento do preço dos 66.000 litros de gasolina comum adquiridos pelo FMASI, por meio do Contrato nº 14/2016, no período de fevereiro a dezembro de 2016, cuja execução da despesa causou prejuízos de R\$ 4.689,36 aos Programas: Cadastro Único (IGD/PBF e Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M), durante o exercício de 2016, conforme demonstrado no campo “Fato”, acima.

Por conseguinte, mantém-se a constatação, pois não há evidências para afastar o superfaturamento de R\$ 0,12 por cada litro de gasolina comum adquirido do Auto Posto Nova Tradição Ltda., uma vez que desconsideraram o preço de R\$ 3,47 do litro de gasolina obtido no Contrato nº 13/2016 para a formação do preço médio de mercado do Pregão Presencial nº 001/2016; como também a economia de escala do Contrato nº 14/2016, cuja conduta administrativa dos gestores do FMASI causou prejuízos de R\$ 4.689,36 ao Fundo Nacional de Assistência Social, durante o exercício de 2016.

2.1.2. Superfaturamento do preço mensal de locação de impressora, com recursos dos Programas: Cadastro Único PBF e Índice de Gestão Descentralizada - IGD.

Fato

O Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE (FMASI), em 1º de julho de 2016, firmou o Contrato nº 50/2016 com a empresa *IVANETE BARBOSA DE SANTANA – ME (COPIART)*, CNPJ nº 07.101.288/0001-30, pelo preço mensal de R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais) e prazo de vigência de seis meses, tendo por objeto os serviços de locação de uma impressora multifuncional, Kyocera KM - 2810, impressão a laser, com velocidade de 16 cópias por minuto e capacidade para produção mensal de 30.000 cópias, para uso nas ações do Programa IGD-M.

No entanto, ao examinar a documentação de suporte da celebração do Contrato nº 50/2016, identificou-se que, em 30 de junho de 2016, a Secretaria de Desenvolvimento Social de Itabaiana/SE autorizou o respectivo procedimento de Dispensa de Licitação, cujas propostas de preços foram apresentadas pelas empresas relacionadas no Quadro a seguir:

Quadro - Propostas de Preços para Locação Mensal de Copiadora.

Data	Empresa	CNPJ	Cidade	Valor (R\$)
27/06/2016	IVANETE BARBOSA DE SANTANA- ME	07.101.288/0001-30	Lagarto	550,00
28/06/2016	FILEMON COPIADORAS E SERV LTDA.	01.253.457/0001-70	Aracaju	595,00
28/06/2016	J MENDES DE SENA - ME	11.262.401/0001-36	Barra dos Coqueiros	630,00

Fonte: Propostas de Preços, fls. 02 -07, da Dispensa de Licitação.

Em razão deste Contrato, a Secretaria de Desenvolvimento Social de Itabaiana pagou o valor mensal de R\$ 550,00, pela locação de apenas uma impressora/copiadora, marca Kyocera KM – 2810, Série E522KP0110, ano de fabricação 2010, por meio da Conta Corrente nº 34.603-9, Agência 278-X do Banco do Brasil, e das Ordens de Pagamento (OP) nºs 968, 1140, 1181, 1268, 1409 e 1510, totalizando o valor de R\$ 3.300,00, tendo como beneficiária a empresa *IVANETE BARBOSA DE SANTANA – ME (COPIART)*, o que evidencia superfaturamento de preços e desvios de recursos do Programa IGD-M.

Em face do superfaturamento do preço mensal de locação dessa impressora/copiadora, buscou-se outros parâmetros de preços no mercado de locação de copiadoras no Estado de Sergipe, tendo-se encontrado o Contrato nº 005, de 30 de janeiro de 2012, firmado entre a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG e a empresa *AM Soluções Digitais Ltda. – ME (Casa da Cópia)*, pelo qual foram contratados os “serviços de impressão e reprografia de documentos, por meio de disponibilidade de equipamentos (multifuncionais e/ou impressoras), contabilização e devida manutenção e fornecimento de suprimentos (exceto papel), e locação para solução de impressão, reprodução e digitalização a laser, incluindo manutenção preventiva e corretiva, cumulada com suporte 24 X 7 ON Site

e estando incluso o fornecimento de suprimentos consumíveis (exceto papel) para atender aos Órgãos e Entidades integrantes do Poder Executivo do Governo de Sergipe”.

Nos termos da Nota Fiscal de Prestação de Serviços nº 0105 emitida pela empresa AM Soluções Ltda., em 03 de março de 2017, o Poder Executivo Estadual pagou pela locação de seis impressoras/copiadoras o valor mensal de R\$ 266,98, incluindo-se os preços de locação e de produção de documentos, cujo valor mensal por impressora/copiadora foi de R\$ 44,50, sobre os quais houve a retenção na fonte e o recolhimento do ISS incidente.

Ademais, durante a fiscalização, constatou-se que a Secretaria de Desenvolvimento Social de Itabaiana adquiriu uma impressora multifuncional *HP Officejet Pro 8610 (PRINT, FAX, SCAN, COPY e WEBHP – Patrimônio nº 000748)*, através da Nota Fiscal nº 1204 da empresa EPRINT Soluções em Impressoras Ltda., pelo valor global de R\$ 1.100,00, cujo preço global do Contrato nº 43/2016 é igual ao valor de dois meses de locação da impressora/copiadora, Kyocera KM – 2810.

Embora a Secretaria de Desenvolvimento Social de Itabaiana tenha apresentado cópia do Ofício nº 02, de 02 de janeiro de 2017, que remeteu à empresa *IVANETE BARBOSA DE SANTANA – ME* solicitando o recolhimento da impressora/copiadora, constatou-se na inspeção do dia 12 de abril de 2017 que a referida impressora/copiadora ainda se encontrava em uso nessa Secretaria, conforme fotografia do Quadro a seguir:



No entanto, constatou-se que a Secretaria de Desenvolvimento Social de Itabaiana dispõe de outras impressoras/copiadoras, a exemplo da multifuncional HP, série BRBSGBS82, patrimônio 00083242 do Estado de Sergipe, cedida pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento do Estado de Sergipe, e de duas impressoras SAMSUNG SL-M2020, com ciclo mensal de 5.000 cópias, conectividade USB e WIFI, adquiridas da empresa *UBIRATAN*

LUIS SANTOS OLIVEIRA – ME (REVELAR), CNPJ nº 15.513.480/0001-34, pelo preço unitário de R\$ 430,00, conforme Nota Fiscal nº 0810, de 17 de setembro de 2015.

Constatou-se também que a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE havia firmado o Contrato nº 186, em 1º de julho de 2013, com a empresa *IVANETE BARBOSA DE SANTANA – ME*, tendo por objeto a “*locação mensal de máquinas xerox, para atender as diversas Secretarias deste município*”, *de acordo com as especificações constantes do Edital de Pregão nº 021/2013*”, pelo preço anual estimado em R\$ 72.600,00, cujo prazo de vigência fora prorrogado pelo Termo Aditivo, de 29 de dezembro de 2016, para viger até o dia 1º de julho de 2017. Ou seja, não havia razão para a celebração do superfaturado Contrato nº 50/2016, por Dispensa de Licitação, pois o Município já mantinha contratação para idênticos serviços de reprodução e impressão de documentos, com a referida empresa.

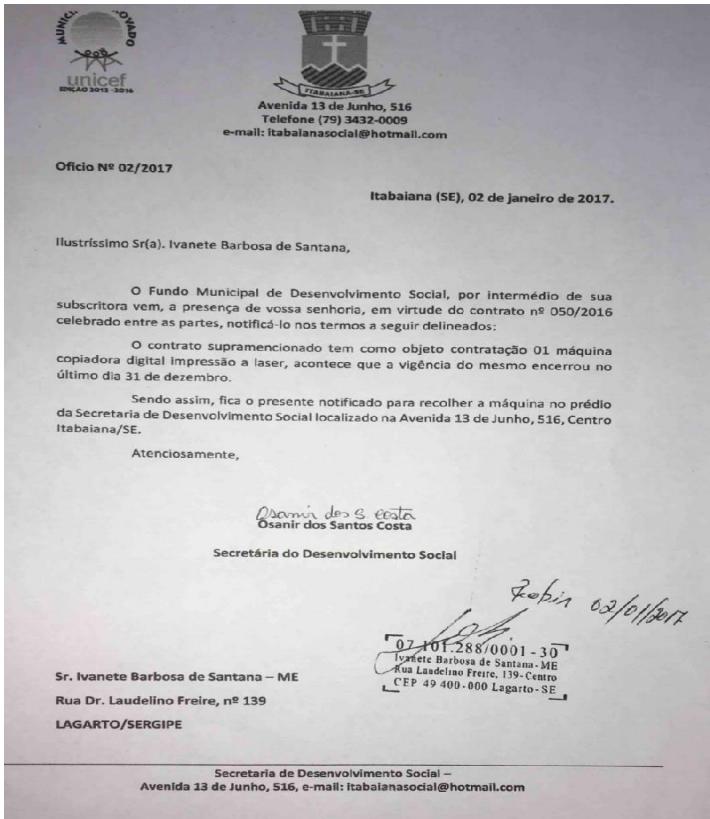
Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Não há que se falar em superfaturamento, haja vista que a locação foi precedida da devida pesquisa de mercado, e cujo valor encontrava-se dentro da média praticada.

Quanto ao valor do produto contratado, deve-se observar, inicialmente, que o parâmetro utilizado para comparativo e a detecção do pseudo sobrepreço foi um contrato do Governo do Estado (Contrato Administrativo nº 005/2012), de 30 de janeiro de 2012 e de proporções muito maiores, incluindo-se, neste caso, a economia de escala. Já a contratação atacada é de 1º de julho de 2016, portanto, “somente” 04 (quatro) anos e 06 (seis) meses após e apenas para uma única máquina.

Ora, como se comparar coisas completamente distintas? Não há como! Ademais, deve-se, então, levar em consideração o quantitativo (sem mencionar a especificação do equipamento) e, principalmente, o tempo, haja vista que, com relação a esse, nosso país não é efetivamente, um país de plena e absoluta estabilidade econômica, cujos preços não variem num período de 4,6 anos!



Ofício entregue a Ivanete Barbosa de Santana – ME – em 02 de janeiro de 2017

Informamos ainda que o Contrato Administrativo nº 50/2016, celebrado em razão da Dispensa realizada pelo Fundo Municipal de Assistência Social, foi rescindido no último dia útil do ano de 2016, não tendo sido celebrado novo no ano corrente. Ademais, em 02 de janeiro de 2017 foi entregue o ofício nº 02/2017 à empresa Ivanete Barbosa de Santana – ME, a quem compete recolher a máquina na sede da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, estando à disposição desta”.

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, faz-se mister registrar que o superfaturamento do preço mensal de R\$ 550,00 pago pela locação de uma copiadora multifuncional, com recursos federais, é de 1.235% superior aos R\$ 44,50 mensais pagos pelo Governo do Estado à empresa *AM Soluções Digitais Ltda.*, consoante Nota Fiscal de Prestação de Serviços nº 0105, emitida no dia 03 de março de 2017, vinculada ao Contrato nº 005/2012. Registre-se que embora esse Contrato tenha sido firmado em 2012 seus preços foram ratificados pelo 5º Termo Aditivo celebrado no dia 15 de fevereiro de 2017, pela SEPLAG e a referida empresa.

Ao contrário da manifestação dos gestores da Prefeitura de Itabaiana/SE, há semelhança entre o objeto do Contrato nº 005/2012 e àquele do Contrato Administrativo nº 50/2016 firmado pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE (FMASI). Assim, as alegações dos gestores do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE são insubstinentes para afastar o superfaturamento do preço mensal de R\$ 550,00 pago pela locação de uma impressora/copiadora, marca Kyocera KM – 2810, ano de fabricação 2010, tendo como beneficiária a empresa *IVANETE BARBOSA DE SANTANA – ME (COPIART)*.

Ressalte-se, ainda, que o silêncio dos gestores da Prefeitura de Itabaiana/SE quanto ao preço de R\$ 1.100,00 pago pela aquisição de uma impressora multifuncional *HP Officejet Pro 8610*

– Patrimônio nº 000748), constitui mais uma evidência do injustificável superfaturamento dos R\$ 550,00 mensais pagos à empresa *COPIART* pela locação da impressora/copiadora, Kyocera KM – 2810.

Ademais, a pretexto de justificar o término do Contrato Administrativo nº 50/2016, os gestores do FMASI juntaram à sua manifestação cópia do Ofício nº 02/2017 que fora entregue à *COPIART* no dia 02 de janeiro de 2017. Todavia, ao realizar inspeção física da impressora/copiadora, Kyocera KM – 2810, no dia 12 de abril de 2017, a fiscalização da CGU constatou que tal impressora ainda se encontrava em uso e desprovida da imprescindível cobertura contratual, cuja inércia administrativa evidencia o descontrole da gestão e as deficiências dos sistemas de controle interno e administrativo desse Fundo.

Portanto, mantém-se a constatação, pois restam evidências de superfaturamento dos preços mensais do Contrato Administrativo nº 50/2016, firmado com a empresa *IVANETE BARBOSA DE SANTANA – ME*, que causou prejuízos de R\$ 3.033,00 (três mil e trinta e três reais) ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, correspondentes ao excedente do preço mensal de R\$ 44,50 pago pelo Governo do Estado à empresa *AM Soluções Digitais Ltda*.

2.1.3. Fraude no abastecimento de combustíveis dos veículos da Secretaria Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE, gerando prejuízo de R\$ 216.538,87.

Fato

A fim de verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados para execução de atividades no âmbito do “Programa de Inclusão Social Por Meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais”, dentre elas o “Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família” (IGD), foram analisados os procedimentos de aquisição de combustível pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE.

A Prefeitura Municipal realizou os seguintes procedimentos para aquisição de combustível:

Quadro – Procedimentos licitatórios e contratos para compra de combustível

Exercício	Procedimento Licitatório	Contrato nº	Valor (R\$)
2016	Dispensa de Licitação nº 013/2016	13/2016	7.807,50
	Pregão Presencial nº 001/2016	14/2016	236.676,00
2017	Pregão Presencial nº 017/2016	11/2017	240.240,00

Fonte: Dispensa de Licitação e Pregões Presenciais fornecidos pela gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE – FMASI/SE.

Em todos os contratos firmados para a aquisição de combustível, o Auto Posto Nova Tradição LTDA é a empresa que vem sendo contratada pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Itabaiana, desde o exercício de 2015, tendo sido a única licitante a participar dos Pregões Presenciais números 001/2016 e 017/2016.

De acordo com as informações repassadas pela Prefeitura de Itabaiana/SE por meio do Ofício nº 133/2017/FMASI, de 22 de março de 2017, a frota de veículos utilizados pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana, nas atividades do PAIF, CRAS e IGD-M, é composta pelos automóveis constantes do quadro abaixo:

Quadro – Relação de veículos do FMASI, em 22 de março de 2017

AUTOMÓVEL	PLACA	PROGRAMA
PALIO	QKN 6416	PAIF/CRAS I
PALIO	QKN 6419	PAIF/CRAS II
UNO MILLE	IAK 8021	PAIF/CRAS II
UNO MILLE	IAD 9780	IGD
KOMBI VW	NVH 0550	IGD
MOTO HONDA	IAA 1551	IGD
MOTO HONDA	NVL 9586	IGD
DOBLÒ FIAT	OES 2388	IGD

Fonte: Ofício nº 133/2017/FMASI.

Por meio do Ofício nº 133/2017/FMASI, de 22 de março de 2017, a Secretaria de Desenvolvimento Social de Itabaiana/SE informou que não mantém controle da utilização dos supracitados automóveis, senão vejamos:

“Informamos sobre este item que até o momento o controle de utilização dos veículos listados acima é realizado de maneira informal. Sempre que os veículos são utilizados pelos técnicos de referência dos equipamentos público CRAS I e CRAS II, para visitas domiciliares e ações promovidas junto às famílias acompanhadas pelo PAIF a gestão municipal tem conhecimento apenas através dos seus respectivos Coordenadores de forma esporádica que adotam individualmente suas próprias formas de utilização do veículo para o controle específico de cada Unidade.

Ressaltamos, porém, que almejando alcançar melhoria em nossa gestão, informamos que a partir deste momento adotaremos um modelo único de controle de utilização para todos os veículos desta Secretaria que será disponibilizado para todas as Coordenações”.

De acordo com informações repassadas pela Secretaria do Desenvolvimento Social, para que os veículos sejam abastecidos, os motoristas recebem sua autorização, por meio de um carimbo apostado em um papel em branco, com o termo “autorizo”, juntamente com sua assinatura, e se encaminham ao posto de combustível. Após o abastecimento, o motorista retorna à Secretaria e informa o valor que foi abastecido.

Diante da informação recebida, a Secretaria comunica ao Chefe de Transporte quanto foi abastecido, o qual preenche o documento “guia de autorização”. Essas guias são juntadas às notas fiscais emitidas pelo posto, para que seja efetuado o pagamento. Registre-se que a Secretaria não confere a quilometragem constante no hodômetro dos veículos.

Quando foram entrevistados os motoristas dos dois Fiat Pálio (placas QKN 6416 e QKN 6419), que ficam a serviço dos CRAS I e II, o procedimento detalhado pela Secretaria foi ratificado. Questionados sobre a conferência de algum documento no posto ou assinatura que atestasse alguma informação sobre o abastecimento, os motoristas informaram que não havia nenhum documento ou assinatura. O procedimento consiste em entregar a autorização e abastecer o veículo, não ficando com qualquer documento que comprove o abastecimento.

Da mesma forma, ao entrevistar gerente, secretária e frentista do posto contratado para o fornecimento de combustível, obteve-se a informação de que, no momento do abastecimento, é emitida uma guia (“guia manual”, conforme linguagem utilizada no posto), onde consta a quantidade de combustível que foi abastecida. Esse documento fica retido no posto, em duas vias, sendo uma para o controle do caixa do frentista e a outra para o controle da emissão da nota fiscal, que é feito mensalmente, não sendo entregue qualquer documentação aos motoristas. Instados a apresentar a referida guia, a equipe de fiscalização foi informada de que esses documentos são descartados após a emissão da nota fiscal.

Da análise dos processos de pagamento, constatou-se que são anexadas às notas fiscais o documento “Autorização – Requisição de Combustível a Viatura”, contendo informações referentes à identificação do veículo, motorista, tipo de combustível, quantidade abastecida, valor unitário e total, bem como data e assinatura do Chefe de Transporte.

Ocorre que as informações referentes à quilometragem acumulada dos veículos não coincidem com o efetivamente registrado nos hodômetros dos veículos em que foi possível realizar a vistoria pela equipe de fiscalização. Além disso, não é possível verificar a precisão dos dados registrados na “guia de autorização”, uma vez que ela é preenchida *a posteriori* e sem respaldo documental, uma vez que os motoristas não retornam do abastecimento com documentação emitida pelo posto de combustível.

Da confrontação dos registros do FMASI nas guias “Autorização - Requisição de Combustível a Viatura” de janeiro de 2016 e de fevereiro de 2017 com os dados obtidos durante a vistoria *in loco* dos veículos, realizada pela CGU nos dias 23 e 24 de março de 2017, constatou-se que a quilometragem real registrada nos hodômetros da maioria dos veículos era inferior às guias de controle do FMASI de 2016 e 2017, evidenciando a manipulação dessas guias para o faturamento irregular da aquisição de combustível, com um consumo pago muito superior ao do consumo real dos veículos utilizados, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela – Quilometragem registrada pelo FMASI em Janeiro de 2016, Fevereiro de 2017 X registro real dos hodômetros em Março de 2017.

PLACAS/VEÍCULOS	(A)	(B)	(C)	(B-C)
-----------------	-----	-----	-----	-------

	Km em Jan/2016 (Guias)	Km em Fev/2017 (Guias)	Km em Mar/2017 (Real)	Km Irregulares
QKN 6416 - PALIO CRAS I	93.554	187.524	49.828	137.696
QKN 6419 - PALIO CRAS II	89.185	186.499	47.289	139.210
IAD 9780 - UNO MILLE	182.646	261.789	151.063	110.726
NVH 0550 - KOMBI (FORA DE USO)	108.930	169.972	88.841	81.131
IAA 1551 – MOTO	64.852	Indisponível	77.999	Impossível Avaliar
NVL 9586 – MOTO	26.578	Indisponível	35.970	Impossível Avaliar
OES 2388 – DOBLÒ	119.794	221.294	95.170	126.124
OEJ 2860 – DOBLÒ	80.318	Indisponível	Indisponível ¹	Impossível Avaliar
IAK 8021 - UNO (SUCATEADO)	171.700	Prejudicado	Prejudicado ¹	Impossível Avaliar
Total				594.887

1: O estado físico dos veículos impossibilitou a vistoria pela equipe de fiscalização.

Fonte: “autorizações de requisição de combustível” do período de 05 a 18 de janeiro de 2016 e fevereiro de 2017 e inspeção física dos hodômetros dos veículos.

O valor pago a maior em decorrência do registro irregular das quilometragens dos veículos no período de janeiro de 2016 a março de 2017, levantado pelo quadro anterior, com o preço da gasolina comum contratada a R\$ 3,64, tendo-se uma média de consumo de 10 Km/l, daria um prejuízo aos cofres públicos de R\$ 216.538,87.

O quadro a seguir evidencia essas diferenças na quilometragem dos veículos inspecionados em comparação com os valores registrados nas autorizações de abastecimento.

Quadro – Comparativo entre o registro do hodômetro do veículo e os quantitativos anotados nas autorizações de abastecimentos.

ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE ASSIST. SOCIAL DE ITABAIANA				
Autorização		Serviços Fornecedores		
Requisição de Combustível A viatura				
Placa: QKN-6416 FIAT PALIO				
VALOR				
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total
Álcool ()	LTS	35	3,640	127,40
Gasolina (X)				
Óleo ()				
Outros ()				
<u>Km. 187.524</u> Data: <u>24/02/17</u> Chefe de Transporte Motorista: ANDERSSON SANTOS <u>Anderson Santos</u>				



O Palio de Placa QKN 6416 – CRAS I, no dia 23 de março de 2017, apresentava no hodômetro 49.828 km rodados, portanto, divergindo dos 187.524 km registrados nas guias de “autorizações de requisição de combustível”, em 24 de fevereiro de 2017 pelo Chefe de Transporte.

ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE ASSIST. SOCIAL DE ITABAIANA				
Autorização		Serviços Fornecedores		
Requisição de Combustível A viatura				
Placa: QKN-6419 FIAT PALIO				
VALOR				
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total
Álcool ()	LTS	35	3,640	127,40
Gasolina (X)				
Óleo ()				
Outros ()				
<u>Km. 186.499</u> Data: <u>24/02/17</u> Chefe de Transporte Motorista: VALDEMIR MENDNÇA <u>Anderson Santos</u>				



O Palio de Placa QKN 6419 – CRAS II, no dia 24 de março de 2017, apresentava no hodômetro 47.289 km rodados, os quais são bastante inferiores aos 186.499 km registrados nas guias “autorizações de requisição de combustível”, de 24 de fevereiro de 2017, pelo Chefe de Transporte.

ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE ASSIST.SOCIAL DE ITABAIANA				
Serviços Fornecedores				
Autorização				
Requisição de Combustível A viatura				
Placa: IAD-9780 FIAT UNO				
VALOR				
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total
Álcool ()				
Gasolina (X)	LTS	38	3,640	138,32
Óleo ()				
Outros ()				
Km: 261.789 Data: 23/02/17 Chefe de Transporte Motorista: JOSÉ ALVES <i>[Assinatura]</i>				

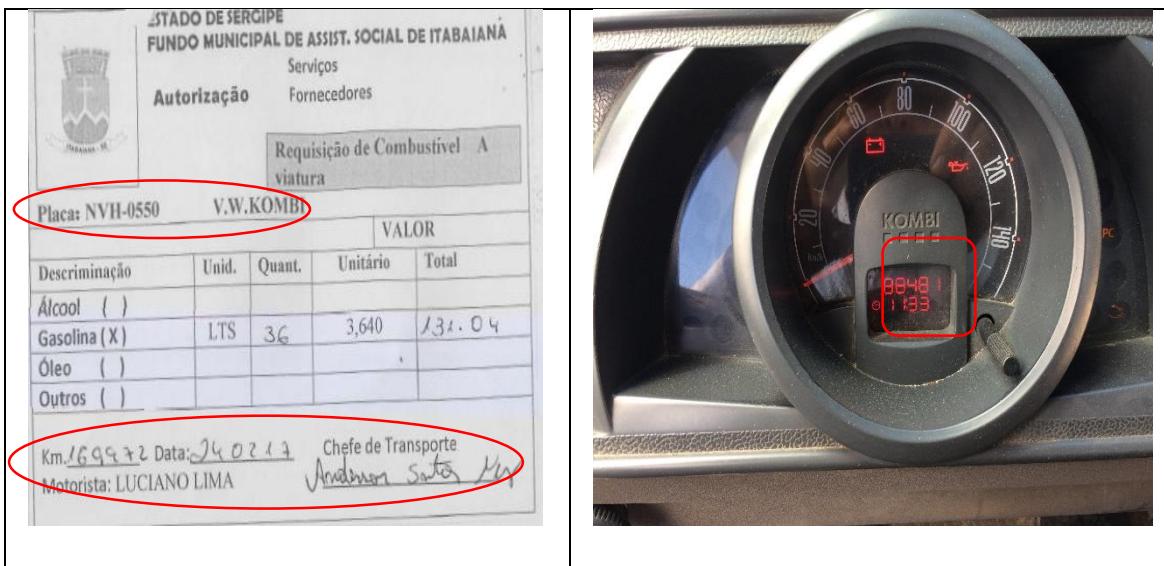


O Uno Mille de Placa IAD 9780, no dia 24 de março de 2017, apresentava no hodômetro 151.063 km rodados, que são divergindo significativamente dos 261.789 km registrados nas guias de “autorizações de requisição de combustível”, em 23 de fevereiro de 2017, pelo Chefe de Transporte.

ESTADO DE SERGIPE FUNDO MUNICIPAL DE ASSIST. SOCIAL DE ITABAIANA				
Serviços Fornecedores				
Autorização				
Requisição de Combustível A viatura				
Placa: OES-2388 FIAT DOBLÔ				
VALOR				
Descrição	Unid.	Quant.	Unitário	Total
Álcool ()				
Gasolina (X)	LTS	46	3,640	167,44
Óleo ()				
Outros ()				
Km: 221.294 Data: 24/02/17 Chefe de Transporte Motorista: EMILSON DE SANTANA <i>[Assinatura]</i>				



O Doblô de Placa OES 2388, no dia 24 de março de 2017, apresentava no hodômetro 95.170 km rodados, os quais são bastante inferiores aos 221.294 km registrados nas guias de “autorizações de requisição de combustível”, em 24 de fevereiro de 2017 pelo Chefe de Transporte.

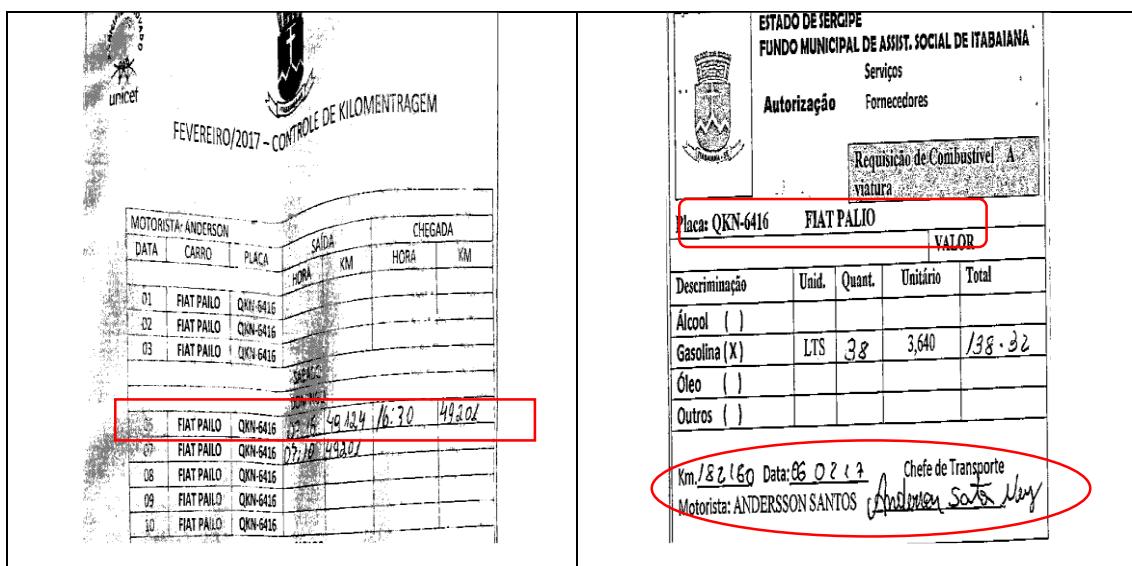


A Kombi de Placa NVH 0550, no dia 11 de abril de 2017, apresentava no hodômetro 88.481 km rodados, que são bastante inferiores aos 169.972 km registrados nas guias de “autorizações de requisição de combustível”, em 24 de fevereiro de 2017 pelo Chefe de Transporte.

FONTE: Guias de “autorização e requisição de combustível” e inspeção física dos veículos realizada pela CGU em 11 de abril de 2017.

Enfatizando a situação irregular encontrada, na vistoria realizada no dia 23 de março de 2017, constatou-se que o veículo Palio QKN 6416, dirigido pelo motorista do CRAS I, dispunha de formulário mensal de “Controle de Kilometragem”, preenchido pelo próprio motorista. O mencionado “Controle de Kilometragem” registrou, no dia 06 de fevereiro de 2017, 49.201 quilômetros rodados, até às 16h30 desta data. No entanto, a respectiva guia de “autorização de requisição de combustível” do dia 06 de fevereiro de 2017, subscrita pelo Chefe de Transporte, registrava a quilometragem fictícia de 182.160 km supostamente rodados:

Quadro – “Controle de Kilometragem” X “Autorização de Requisição de Combustível” do Palio QKN 6416 – CRAS I, em 06 de fevereiro de 2017.



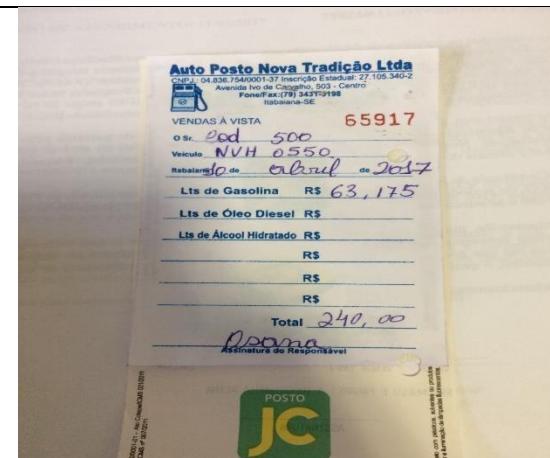
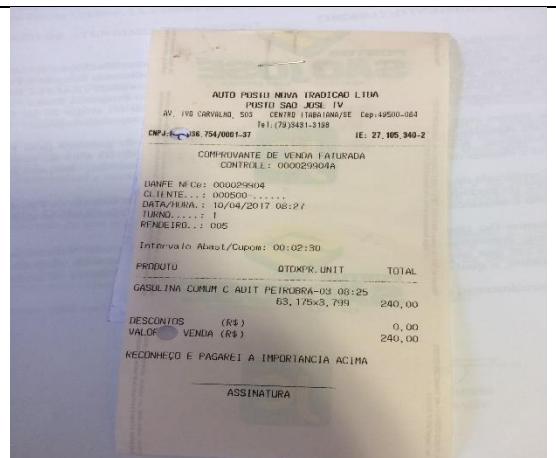
Fonte: Inspeção física do veículo QKN 6416 – Palio e documentos fornecidos pela gestora do FMSI.

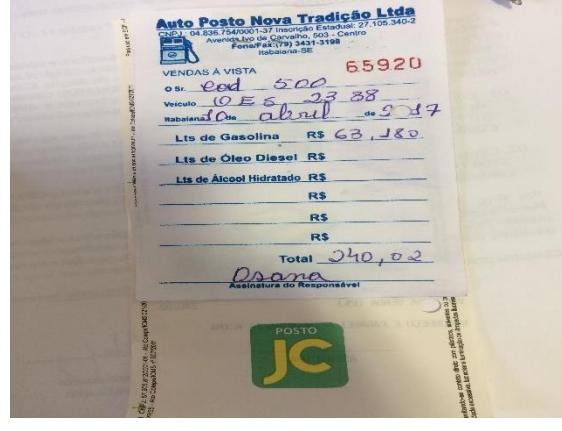
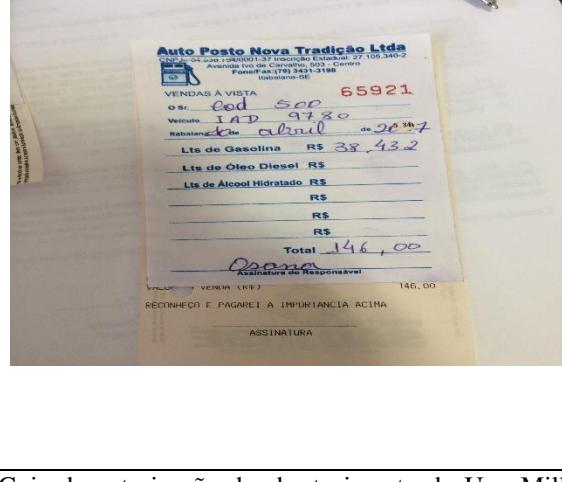
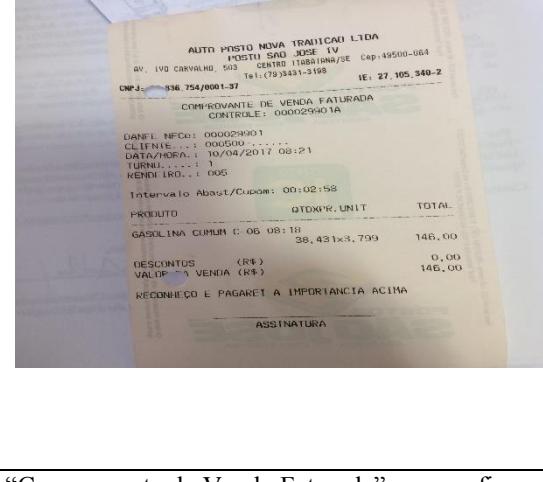
Do exame das guias de “Requisição de Combustível” constante deste Quadro, verifica-se que o preço cobrado por litro de gasolina comum é R\$ 3,640, conforme Contrato/FMASI nº 011/2017.

Todavia, mediante inspeção física no Auto Posto Nova Tradição LTDA, em 11 de abril de 2017, e confronto com os controles de “vendas à vista” nºs 65.917, 65.920 e 65.921, emitidos no dia 10 de abril de 2017 e assinados pela Secretaria de Desenvolvimento Social, constatou-se que o preço da gasolina comum “faturado a prazo” é de R\$ 3,799, para o suposto abastecimento dos veículos: NVH 0550 – Kombi – 63,175 litros; OES 2388 – DOBLÒ – 63,180 litros; e IAD 9780 – UNO MILLE – 38,432 litros. Observe-se que o documento “vendas à vista” é emitido pelo posto que fornece o abastecimento e está subscrito pela Secretaria de Desenvolvimento Social, apresentando-se como mais um procedimento não mencionado pela Secretaria.

Portanto, os documentos evidenciam que, além da suposta adulteração das quilometragens registradas nas guias, é possível a cobrança de valor maior do que os R\$ 3,640 do Contrato/FMASI nº 011/2017. Dessa forma, apesar das notas fiscais serem emitidas com o valor unitário contratado, por meio da manipulação dos dados referentes à quantidade de abastecimento, derivada da alteração da quilometragem dos veículos, é possível que se esteja cobrando valor superior ao contratado. As fotografias no quadro abaixo minudenciam a situação relatada:

Quadro – Evidência de irregularidade do preço na aquisição de gasolina comum pelo FMASI.

	
Guia de autorização de abastecimento da Kombi placa NVH0550, assinado pela Secretaria indicando que o valor pago cobrado por litro é de R\$ 3,799. Abastecimento de 63,175 litros.	“Comprovante de Venda Faturada” que confirma o valor de R\$ 3,799 cobrado no abastecimento.

	
<p>Guia de autorização de abastecimento da Doblô placa OES2388, assinado pela Secretaria indicando que o valor pago cobrado por litro é de R\$ 3,799. Abastecimento de 63,180 litros.</p>	<p>“Comprovante de Venda Faturada” que confirma o valor de R\$ 3,799 cobrado no abastecimento.</p>
	
<p>Guia de autorização de abastecimento da Uno Mille placa IAD9780, assinado pela Secretaria, onde foi cobrado o valor de R\$ 3,799 por litro de gasolina. Abastecimento de 38,432 litros.</p>	<p>“Comprovante de Venda Faturada” que confirma o valor de R\$ 3,799 cobrado no abastecimento.</p>

Fonte: Inspeção Física e Controles de “vendas à vista” do Posto São José nºs 65.917, 65.920 e 65.921.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n° 241/2017, de 18 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Esta ordem de serviço visou avaliar a regularidade da aplicação dos recursos federais repassados para a execução dos Programas de Inclusão Social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais, dentre elas o Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD).

Vale frisar que o FMDSI disponibilizou, em 22 de março de 2017, uma relação contendo informações de que 08 (oito) veículos comporiam a frota da Secretaria e que estariam sendo utilizados na execução das ações do PAIF, CRAS e IGD-M, consoante se pode observar no “Quadro” constante nas folhas 01 e 02 desta Ordem de Serviço e intitulado ‘Relação de veículos do FMDSI, em 22 de março de 2017’.

O **PRIMEIRO PONTO** apontado neste item do relatório foi o de que “no dia 24 de março de 2017, ao realizar inspeção física dos automóveis, constatou-se que, dos oito veículos indicados pelo Município, apenas quatro estavam sendo usados em suas atividades, visto que os demais, dentre eles duas motocicletas, se encontravam fora de uso ou sucateados (...).” E, às folhas 04, apresenta um quadro – intitulado ‘Situação dos veículos do FMASI em 22 de março de 2017’ – com a informação de que:

- a) Estava sucateado:
 - a.1) O automóvel Uno Mille, placa policial IAK 8021.
- b) Estava fora de uso:
 - b.1) A Kombi VW, placa policial NVH 0550;
 - b. 2) A moto HONDA, placa policial IAA 1551;
 - b.3) A moto HONDA, placa policial NVL 9586.

Ocorre que, a conclusão a que chegou o fiscal para caracterizar o estado dos veículos não é verdadeira, mas apenas uma presunção (equivocada) extraída do que se viu (sem qualquer explicação/informação adicional), razão pela qual faz-se necessário afirmar que:

- a) o automóvel uno mille, placa policial IAK 8021 (supostamente sucateado) e a Kombi WV, placa policial NVH 0550 (com informação de “fora de uso”) estavam sendo utilizados pelos programas até o final do mês de janeiro de 2017 e, naquele momento, se encontravam no pátio da secretaria aguardando a chegada do orçamento para seus consertos, o que não se mostrou viável, razão pela qual serão incluídos na lista de bens públicos inservíveis, para posterior destinação.
- b) as 02 (duas) motos HONDA, placa policial IAA 1551 e NVL 9586, consoante bem frisado no relatório estavam **guardadas** no arquivo do Bolsa Família e é exatamente lá que elas ficam, apenas sendo retiradas quando necessário ao desempenho das atividades do Programa, para lá retornando após os seus usos.

Pois bem, o **SEGUNDO PONTO** se insurge em relação aos dados constantes das requisições de combustível dos veículos e a quilometragem registrada nos seus hodômetros. De acordo com o relatório, às folhas 05, ‘*as informações referentes à quilometragem acumulada dos veículos não coincidem com o efetivamente registrado nos hodômetros dos veículos em que foi possível realizar a vistoria pela equipe de fiscalização.*’

E acrescenta afirmando que ‘da confrontação dos registros do FMASI nas guias ‘*Autorização - Requisição de Combustível a Viatura*’ de janeiro de 2016 e de fevereiro de 2017 com os dados obtidos durante a vistoria in loco dos veículos realizada nos dias 23 e 24 de março de 2017, realizada pela CGU, constatou-se que a quilometragem real registrada nos hodômetros da maioria dos veículos era inferior às guias de controle do FMASI de 2016 e 2017, evidenciando a manipulação dessas guias para o faturamento irregular da aquisição de

combustível, com um consumo pago muito superior ao do consumo real dos veículos utilizados (...)'.

Observa-se dos enxertos retirados do relatório, que há uma presunção (quase que absoluta), por parte dos fiscais, de superfaturamento no abastecimento de combustível nos veículos da SMS, o que se atingiu após análise comparativa entre a quilometragem informada pelo hodômetro do veículo vistoriado e a constante na planilha de abastecimento.

A aplicação desta presunção por parte dos fiscais, que sumariamente já concluem ter havido desvio de finalidade no abastecimento e, por isso, prática de ato administrativo ao arrepio da lei, fez alcançar um valor exorbitante de quilometragem supostamente injustificada, mas que não condiz com a realidade fática. Assim, fica impugnada a metodologia e a conclusão apresentadas por utilizarem uma premissa equivocada que desconsidera a realidade e a razoabilidade.

Pela confrontação dos registros do FMASI com os dados obtidos durante a vistoria constatou ter havido superfaturamento pela mera análise da inconsistência entre o hodômetro e os valores constantes nas guias. Porém, por essa inconsistência não se pode presumir que tenha sido pago o valor pela diferença entre a quilometragem do hodômetro e da planilha, devendo ser feita análise da quilometragem efetivamente rodada e paga em relação a cada um dos veículos.

Certo é que, as informações de quilometragem constantes das guias de controle de abastecimento não apresentam consonância com a quilometragem do hodômetro, uma vez que os seus controles gerais – por parte dos Chefes de Transporte – se iniciaram manualmente com a ‘Km 0’, enquanto que o gerenciamento de cada abastecimento se dá acionando o botão do veículo onde a viagem é zerada, repetindo-se a operação a cada abastecimento.

O que se quer afirmar, após estas breves considerações é que, não há como se presumir superfaturamento no abastecimento de combustível apenas após uma análise sumária e comparativa entre a quilometragem informada pelo hodômetro do veículo vistoriado e a constante na planilha de abastecimento, sem considerar a finalidade do veículo (e sua utilização), o ano de fabricação, dentre outros pontos, tudo aplicado em observância ao princípio constitucional da razoabilidade.

Por fim, apenas para ilustração, vale ainda considerar que a quilometragem média rodada por cada um dos oito veículos no ano de 2016 é absolutamente razoável e lógica, observadas as peculiaridades de cada veículo. Dentro desta lógica, a metodologia utilizada para análise de um mês específico em relação a determinados veículos desconsidera a realidade fática e o todo, sendo por isso equivocada a conclusão apresentada.

Sendo assim, fica impugnado o complemento do relatório preliminar, conforme razões aqui apresentadas, não se podendo presumir ter havido esquema de adulteração em virtude da não disponibilização de registro de diários de utilização de veículos conforme razões aqui trazidas, além do fato de que, pela análise dos meses apurados não se pode presumir superfaturamento em relação ao todo, quando se impugna a metodologia utilizada, por desconexa da realidade conforme razões aqui trazidas.

Quanto ao **TERCEIRO PONTO** apontado no relatório, alegam os fiscais ter havido suposta irregularidade no valor da gasolina, haja vista estar registrado na Guia de Autorização e no

Cupom do Posto, que o valor da gasolina no momento do abastecimento é de R\$ 3,79 (três reais e setenta e nove centavos), enquanto que o seu valor no contrato é de R\$ 3,64 (três reais e sessenta e quatro centavos).

Isso ocorre porque o preenchimento desses documentos é feito de acordo com os dados avistados pelo Chefe dos Transporte na bomba de combustível, onde se faz constar a quantidade de litros que é posta no tanque do veículo, o valor da gasolina por litro e o valor total do abastecimento, informações estas reproduzidas na Guia de Autorização e no Cupom do Posto.

Todavia, a quantidade de litros colocados no tanque do carro é o único dado de importância para a emissão da nota fiscal. A partir do somatório dos litros abastecidos ao longo do mês, multiplicado pelo valor alcançado pelas partes no momento da celebração do contrato para ser o da gasolina (de acordo com critérios objetivos postos no Edital e seus orçamentos), qual seja 3,64 (três reais e sessenta e quatro centavos), é que se chega ao valor final devido pelo Poder Público ao particular pelo fornecimento do produto ‘gasolina’.

Por fim, para que não se caracterize cerceamento de defesa, pugna-se que haja análise pontual e específica, analisando-se veículo e veículo, fonte a fonte, mês a mês, a fim de que o Município possa contrapor a análise feita em concreto e apresentar suas razões e provas que evidenciam não haver qualquer superfaturamento.”

Análise do Controle Interno

O Gestor dividiu a sua manifestação em três pontos, motivo pelo qual a análise das suas justificativas manterá essa divisão.

Em relação ao “primeiro ponto” abordado, foram acatados os argumentos trazidos, e, em decorrência, foram retiradas da constatação as informações acerca do estado dos veículos utilizados pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

Seguindo na manifestação, ao que o Gestor intitulou de “segundo ponto”, que trata das divergências detectadas entre a quilometragem registrada nas guias “Autorização – Requisição de Combustível a Viatura” e aquela constante nos hodômetros dos veículos, informou-se que os dados apurados pela equipe de fiscalização não condizem com a realidade, impugnando-se a metodologia e a conclusão apresentadas, uma vez que os auditores teriam utilizado de premissa equivocada, que desconsidera a realidade e a razoabilidade. Informou que a inconsistência entre os registros não pode presumir que tenha sido pago o valor pela diferença entre a quilometragem do hodômetro e da planilha, devendo ser feita análise da quilometragem efetivamente rodada e paga em relação a cada um dos veículos.

Preliminarmente, cumpre informar que os controles internos são instrumentos adotados com a finalidade de mitigar a ocorrência de riscos que prejudiquem a execução das atividades organizacionais, de forma que possibilitem a conformidade dos processos, sua adequação à legislação e a consequente regular e eficiente administração.

No caso em tela, o controle para o abastecimento de veículos apresentou fragilidades que impedem a conclusão pela real quantidade de combustível abastecida, conforme exposto na constatação. O que está incontrovertido, conforme justificativa do Gestor, é que “as informações

de quilometragem constantes das guias de controle de abastecimento não apresentam consonância com a quilometragem do hodômetro”.

Diante disso, e considerando que cabe ao Município comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, ônus do qual o Gestor não se desincumbiu, pode-se afirmar que houve malversação dos recursos utilizados no abastecimento de combustíveis.

A informação trazida pelo Gestor de que a diferença entre os registros documental e dos hodômetros ter decorrido do fato de que os controles por parte dos chefes de transporte se iniciaram manualmente com a “Km 0”, enquanto que o gerenciamento de cada abastecimento se dá acionando o botão do veículo onde a viagem a zerada, não traz elementos lógicos que elucidem a questão.

O “zeramento” de cada viagem não interfere no quantitativo total do hodômetro (base de comparação utilizada pela equipe da CGU) e, tendo iniciado do “Km 0”, os registros manuais deveriam coincidir com o efetivamente registrado nos hodômetros, que também se iniciam do “Km 0”.

O Gestor acrescenta que não há como se presumir superfaturamento apenas após uma análise sumária e comparativa entre a quilometragem do hodômetro e a planilha de abastecimento, sendo necessário considerar “a finalidade do veículo (e sua utilização), o ano de fabricação, dentre outros pontos.”

Considera-se pertinente a alegação da necessidade de verificar a situação fática de cada veículo com a finalidade de obter o seu consumo médio de combustível e poder quantificar o superfaturamento. Entretanto, é possível concluir pelo superfaturamento diante das diferenças entre a quilometragem dos hodômetros e das guias de autorização de abastecimento.

Apesar do Gestor ter informado que a quilometragem média rodada por cada um dos veículos, no exercício de 2016, é razoável e lógica, não apresentou documentação que comprovasse esse fato. Além disso, não consta no campo fato menção à irregularidade referente à quilometragem média, até porque não há controle de utilização dos veículos.

Já em relação à irregularidade no valor da gasolina, “terceiro ponto”, o Gestor informou que a diferença entre R\$ 3,79 (valor da guia de autorização e do cupom emitido pelo posto) e R\$ 3,64 (valor contratado) ocorre devido ao preenchimento desses documentos ser feito de acordo com os dados avistados pelo Chefe dos Transportes na bomba de combustível, onde consta a quantidade de litros que é posta no tanque do veículo, o valor da gasolina por litro e o valor total do abastecimento, e que essas informações são reproduzidas na Guia de Autorização e no Cupom do Posto.

Ocorre que, conforme relatado na constatação, os motoristas seguem para abastecer o veículo sem a presença do chefe de transporte, portando apenas um pedaço de papel com o carimbo de “autorizo”.

Complementou o Gestor afirmando que, dessas informações, a que efetivamente tem importância é a quantidade abastecida, que é o dado que serve de fundamento para emissão da nota fiscal, cujo valor é faturado nos moldes do contrato, R\$ 3,64.

Entretanto, conforme dito na constatação, apesar do preço por litro constante na nota fiscal corresponder ao valor contratado, não é possível assegurar a quantidade realmente abastecida. Diante das fragilidades dos documentos e procedimentos utilizados no abastecimento de combustível, é possível haver a adulteração do quantitativo faturado.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Ausência de autuação dos procedimentos de licitação, dispensas e inexigibilidades de licitação do FMASI, durante os exercícios de 2015 a 2017.

Fato

O Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE (FMASI) deflagrou procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades de licitação, no período e 1º de janeiro de 2015 a 28 de 02 de março de 2017. No entanto, os respectivos processos não foram autuados em sistema de protocolo da Secretaria de Desenvolvimento Social daquele Município, cuja inércia administrativa evidencia as deficiências dos sistemas de controle interno e administrativo desse Fundo, quanto à gestão dos recursos dos supracitados Programas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“O Fundo Municipal de Assistência Social possui prédio próprio, dotação orçamentária própria, com CNPJ desvinculado do da Prefeitura. Porém, parte de seus setores ainda se encontram instalados no prédio da Prefeitura Municipal de Itabaiana, já que dela faz parte, o que não quer dizer que não possuam a autonomia necessária para sua atuação.

É o que acontece, por exemplo, com o setor de licitação. Apesar de ainda permanecer instalado no mesmo andar onde também se concentra a licitação da Prefeitura Municipal de Itabaiana, a gerência desse setor se dá por servidores diretamente vinculados ao Fundo, a quem cabe, juntamente à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e sua equipe técnica, coordenar a melhor forma de utilizar os recursos existentes para a administração dos programas.

Tanto é que, as ordens de abertura de procedimentos licitatórios e as contratações por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação partem do Fundo Municipal de Assistência Social, acompanhado da devida justificativa para tanto, o que demonstra que o estudo da necessidade de contratar e a administração do uso dos recursos permanece sendo realizado por quem lhe é de direito.

Com isso, não procede a informação de que há ausência (ou até mesmo deficiência) de autuação dos procedimentos licitatórios, dispensas e inexigibilidades de licitação do FMASI, todos devidamente informados, inclusive, ao SISAP (Tribunal de Contas do Estado de Sergipe)”.

Análise do Controle Interno

Diante da manifestação dos gestores da Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE mister se faz registrar que o Parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece que em qualquer esfera da Administração Pública o procedimento licitatório caracteriza ato administrativo formal, que se aperfeiçoa na medida em que reúna os elementos indispensáveis à sua validade, a exemplo dos requisitos da competência, do objeto, da forma, do motivo e da finalidade.

Ademais, o art. 38 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que os procedimentos licitatórios, as dispensas e inexigibilidades de licitação deverão ser iniciados com a abertura de processo administrativo, devidamente, autuado, protocolado e numerado, enquanto formalidade obrigatória à regular formalização do ato administrativo.

Ante todo o exposto, restam evidentes as deficiências dos sistemas de controle interno e administrativo do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/SE, que impediram a tempestiva e obrigatória autuação dos procedimentos licitatórios, das dispensas e inexigibilidades de licitação, nos exercícios de 2015 a 2017, constituindo o descumprimento dos arts. 4º, Parágrafo único, e 38 da Lei nº 8.666/1993.

3. Conclusão

Em razão dos exames realizados na gestão e aplicação dos recursos do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO), constatou-se a ausência de autuação dos processos de licitação em sistema de protocolo da Prefeitura do Município, o pagamento irregular de tarifas bancárias, o superfaturamento do preço do combustível veicular adquirido pelo Fundo e o superfaturamento do preço mensal da locação de impressora multifuncional, o que evidencia as deficiências dos controles interno e administrativo na gestão dos referidos Programas, conforme descrito neste Relatório.

Ordem de Serviço: 201700647

Município/UF: Itabaiana/SE

Órgão: MINISTERIO DO ESPORTE

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 681823

Unidade Examinada: ITABAIANA GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 5.530.962,34

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados, no período de 20 a 31 de março de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos/Ação 14TR– Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer – Praça do Esporte.

A ação de controle destina-se à análise da execução da construção do Centro de Iniciação ao Esporte (CIE), no município de Itabaiana/SE, objeto do Contrato n.º 168/2015, datado de 15 de junho de 2015, firmado entre o Município de Itabaiana e a SETTA CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ 10.972.201/0001-04, com sede na Rua Dr. Antônio Ferreira Santos, n.º 5.265, Paripiranga/BA, no valor de R\$ 3.386.895,27.

Para a execução da referida obra, a União, por intermédio do Ministério do Esporte, na qualidade de compromitente repassadora dos recursos, representado pela Caixa Econômica Federal, firmou Termo de Compromisso n.º 2646.04260005-62/2014 em 13 de junho de 2014, no valor de R\$ 3.751.900,67, com o Município de Itabaiana, tendo por finalidade a construção do Centro de Iniciação ao Esporte (CIE), com vigência inicial até 04 de dezembro de 2018. Em 26 de março de 2015, foi firmado Termo Aditivo alterando o valor de desembolso para R\$ 3.736.900,67.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a legalidade da contratação e da execução do objeto do Termo de Compromisso com a verificação de eventual direcionamento da licitação, sobrepreço e superfaturamento, além da efetiva entrega do objeto contratado na qualidade especificada.

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

A Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE foi previamente informada sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 03 de julho de 2017, por meio do Ofício n° 166/2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas.

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. Formalização do Contrato de Repasse.

Fato

A União Federal, por intermédio do Ministério do Esporte, na qualidade de compromitente repassadora dos recursos, representada pela Caixa Econômica Federal, firmou Termo de Compromisso n.º 2646.04260005-62/2014 (fls. 10 a 17 do Processo Caixa n.º 0426005-62), em 13 de junho de 2014, no valor de R\$ 3.751.900,67, com o Município de Itabaiana, representado pelo respectivo prefeito, CPF ***.192.985-**, tendo por finalidade a construção do Centro de Iniciação ao Esporte (CIE), com vigência inicial até 04 de dezembro de 2018. Em 26 de março de 2015, foi firmado Termo Aditivo (fls. 41) alterando o valor de desembolso para R\$ 3.736.900,67.

A obra seria realizada em terreno de 7.000 m² na rua Toca Pai com a avenida Asa Branca, registrado sob matrícula n.º 34.938, folhas 24.038 do Livro de Registro Geral n.º 002, do Cartório do 1º Ofício de Itabaiana, conforme documentos de fls. 46 a 48 do Processo Caixa n.º 0426005-62.

O cronograma (fls. 38 e 39) previa que a obra seria executada no período de julho de 2014 a março de 2015 e que o desembolso seria realizado em dez parcelas – nove de R\$ 373.690,06 e uma de R\$ 373.690,13.

Analisando-se os extratos bancários da Conta Corrente vinculada n.º 426.005-8, Operação 006, Caixa Econômica Federal, Agência 0561 – Itabaiana, foram identificados os seguintes repasses que totalizam R\$ 3.471.101,41 até 09 de março de 2017:

Tabela - Repasses Realizados

Data	Valor - R\$
03/12/2015	100.000,00
03/12/2015	371.759,14
18/05/2016	66.383,93
27/12/2016	873.097,41
27/12/2016	2.059.860,93
Total	3.471.101,41

Fonte: Extratos da Conta Vinculada

Por meio da Concorrência n.º 001/2015, o Município de Itabaiana firmou Contrato n.º 168/2015, em 15 de junho de 2015, com a empresa SETTA CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ 10.972.201/0001-04, no valor de R\$ 3.386.895,27, com vigência inicial de 210 dias. Em 22 de setembro de 2015, foi firmado o 1º Termo Aditivo que alterou o valor contratado para R\$ 3.386.873,53. Em 04 de janeiro de 2016, foi firmado o 2º Termo Aditivo que prorrogou o prazo de execução para mais 210 dias. Em 03 de agosto de 2016, foi firmado o 3º Termo Aditivo que prorrogou o prazo de execução para mais 210 dias, a partir de 09 de agosto de 2016. Em 25 de outubro de 2016, foi firmado Termo de Rescisão Contratual amigável, dando por terminado o contrato.

De acordo com os extratos bancários e com a documentação disponibilizada pela Prefeitura, foram pagos os seguintes valores à empresa SETTA CONSTRUÇÕES LTDA. totalizando R\$ 378.373,54 até 09 de março de 2017:

Tabela - Valores Pagos à empresa SETTA CONSTRUÇÕES LTDA.

Nota Fiscal	Data de Emissão	Data de Pagamento	Valor Bruto - R\$
0295	02/12/2015	04/12/2015	100.000,00
0303	18/12/2015	22/12/2015	72.053,09
0304	18/12/2015	22/12/2015	12.027,42
0337	17/03/2016	21/03/2016	63.350,10
0350	15/04/2016	19/04/2016	52.126,27
0365	30/05/2016	03/06/2016	45.106,06
0395	26/08/2016	01/09/2016	33.710,60
Total - R\$			378.373,54

Fonte: Extratos e documentos disponibilizados

Conforme sistema de acompanhamento de obras da Caixa (SIURB), foram executados somente 9,63% do previsto, estando a obra paralisada desde 27 de agosto de 2015 (data da última medição).

Considerando-se os rendimentos de R\$ 55.326,19 produzidos pela aplicação em conta poupança vinculada n.º 426.005-00, em 09 de março de 2017, a conta poupança tinha saldo de R\$ 3.148.054,06.

2.2.2. Formalização legal da Concorrência n.º 001/2015.

Fato

O Prefeito Municipal de Itabaiana autorizou em 09 de abril de 2015 a abertura de procedimento licitatório objetivando a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para construção do Centro de Iniciação ao Esporte (fls. 01/02 do processo da Concorrência n.º 001/2015).

Constam do processo: orçamento sintético da obra, no valor de R\$ 3.560.406,90 (fls. 12/18 e 36/52); cronograma (fls. 20/21); licença ambiental municipal (fls. 22); documentação relativa à sondagem (fls. 32/35 e 300/314); projeto executivo e ARTs (fls. 30, 53/299).

Após Parecer Jurídico n.º 125/2015 (fls. 364/368), de 09 de abril de 2015, foi tornado público, no mesmo dia, o Aviso de Licitação (fls. 406) da Concorrência, menor preço global, com data de recebimento das propostas estipulada para 15 de maio de 2015. Constam às fls. 369/405, o Edital e os documentos complementares do procedimento.

A Comissão Permanente de Licitação (CPL) foi nomeada em 13 de maio de 2015 por meio da Portaria Municipal n.º 246/2015, sendo composta por quatro agentes públicos (fls. 449).

De acordo com a Comissão Permanente de Licitação (CPL), na ata de credenciamento e recebimento dos envelopes de proposta e habilitação (fls. 1296/1299 do processo licitatório), datada de 15 de maio de 2015, 22 empresas retiraram o edital, mas somente cinco compareceram e tiveram seus envelopes de propostas abertos, conforme procedimento adotado: VESPE CONSTRUÇÕES LTDA-EPP, CNPJ 15.632.489/0001-91, com proposta no valor de R\$ 3.504.591,21; SETTA CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ 10.972.201/0001-04 - R\$ 3.451.655,50; ME CONSTRUTORA, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA-ME, CNPJ 04.320.785/0001-30 - R\$ 3.138.996,27; CLMAT EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ 11.321.343/0001-74 - R\$ 3.542.496,29; e CONSTRUTORA LAM LTDA., CNPJ 03.522.765/0001-80 - R\$ 3.459.404,79.

Seguindo o Parecer Técnico PMI n.º 011/2015 (fls. 1300/1302), a CPL desclassificou todas as cinco empresas por falhas na elaboração das propostas (ata de 20 de maio de 2015 – fls. 1303/1304) e estabeleceu novo prazo de dois dias úteis para apresentação de novas propostas (prazo acordado somente entre as duas empresas presentes: ME CONSTRUTORA, COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA e SETTA CONSTRUÇÕES LTDA).

Conforme a ata de reapresentação das propostas (fls. 2184/2185), de 22 de maio de 2015, quatro empresas apresentaram novas propostas (das cinco, somente a empresa ME CONSTRUTORA não apresentou): SETTA CONSTRUÇÕES LTDA. – R\$ 3.386.895,27; CONSTRUTORA LAM LTDA. – R\$ 3.459.416,55; VESPE CONSTRUÇÕES LTDA-EPP – R\$ 3.444.725,77; e CLMAT EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA. – R\$ 3.542.496,29.

Em 26 de maio de 2015, a CPL, seguindo a orientação do Parecer Técnico (fls. 2187/2189), classificou somente a proposta da SETTA CONSTRUÇÕES LTDA. e desclassificou as demais (ata de julgamento – fls. 2190).

As empresas CONSTRUTORA LAM LTDA. e VESPE CONSTRUÇÕES LTDA. apresentaram recurso administrativo (fls. 2197/2201 e 2202/2213), que foram negados pela CPL, em relatório de 11 de junho de 2015 (fls. 2224/2225), seguindo orientação do Parecer Técnico PMI 014/2015 (fls. 2222/2223).

Em 12 de junho de 2015, a CPL fez a abertura e julgamento da habilitação da empresa SETTA CONSTRUÇÕES LTDA. e a declarou vencedora do certame (ata de fls. 2307). O Termo de Homologação e adjudicação foi emitido em 15 de junho de 2015 (fls. 2309).

O Contrato n.º 168/2015 (fls. 2313/2319), datado de 15 de junho de 2015, foi firmado entre o Município de Itabaiana e a SETTA CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ 10.972.201/0001-04, com sede na Rua Dr. Antônio Ferreira Santos, n.º 5.265, Paripiranga/BA, no valor de R\$ 3.386.895,27, com vigência inicial de 210 dias, contados a partir da ordem de serviço emitida em 16 de junho de 2015, com término inicialmente previsto para 12 de janeiro de 2016.

Em 22 de setembro de 2015, foi firmado o 1º Termo Aditivo que alterou o valor contratado para R\$ 3.386.873,53. Em 04 de janeiro de 2016, foi firmado o 2º Termo Aditivo que prorrogou o prazo de execução para mais 210 dias. Em 03 de agosto de 2016, foi firmado o 3º Termo Aditivo que prorrogou o prazo de execução para mais 210 dias, a partir de 09 de agosto de 2016, o qual terminaria em 07 de março de 2017.

Contudo, alegando a falta de recursos financeiros, a empresa SETTA Construções Ltda. solicitou, por meio do Ofício n.º 009/2016, de 05 de setembro de 2016, a rescisão contratual.

Em 25 de outubro de 2016, foi firmado Termo de Rescisão Contratual amigável (fls. 2428/2429), dando por terminado o Contrato n.º 168/2015.

2.2.3. Inversão indevida de fases na Concorrência n.º 001/2015.

Fato

A Concorrência n.º 001/2015 realizada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) do município de Itabaiana não seguiu o procedimento de julgamento previsto no art. 43 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, promovendo a abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes antes da fase de habilitação, conforme estipulado no item 10 do Edital de 09 de abril de 2015 (fls. 369/382), com base na Lei Municipal n.º 1.331, de 27 de março de 2009 (fls. 318/324). O edital da Concorrência foi assinado pela Presidente da CPL com aprovação jurídica pelo Parecer n.º 125/2015 datado de 09 de abril de 2015.

Assim, a CPL, em 15 de maio de 2015, conforme ata de credenciamento e recebimento (fls. 1296/1299), procedeu à abertura somente dos envelopes contendo as propostas das cinco empresas participantes. Em 12 de junho de 2015 (ata de fls. 2307), após decorrido o prazo recursal relativo à fase de propostas, a CPL procedeu à abertura do envelope de habilitação da única empresa classificada, caracterizando a inversão de fases citada.

Ocorre que o Município de Itabaiana ao firmar o Termo de Compromisso n.º 0426005-62/2014, de 13 de junho de 2014, com a União Federal, por intermédio do Ministério do Esporte, se comprometeu a observar o disposto na Lei n.º 8.666/93 para a contratação de empresa para a execução do objeto do Termo firmado, conforme cláusula terceira, item 3.2, o, não podendo, assim, prevalecer a Lei Municipal.

Ademais, o procedimento adotado contraria o entendimento do Acórdão TCU nº 1.415/2013 – Plenário de que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observada “*a sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n.º 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à inversão de fases, essa se mostra não somente plausível como perfeitamente possível e legal, como se demonstrará a seguir.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 22, inciso XXVII, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, estabeleceu, textualmente:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Portanto, compete à União a edição das normas gerais de licitação e, aí, nesse contexto, insere-se a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que, em sua ementa, já informa que a mesma “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, ou seja, novamente, trazendo à baila a questão referente a “normas gerais”.

Entretanto, nenhuma vedação legal existe à edição de normas especiais, até mesmo porque a própria Constituição estabeleceu que a melhor exegese do inciso XXVII do seu artigo 22 é aquela que assegura à expressão “normas gerais”, conteúdo diverso do que é utilizado segundo o artigo 24 da mesma Carta, que, em seu inciso XI, prevê:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XI - procedimentos em matéria processual;

Então, percebe-se que no campo dos procedimentos operacionais, é permitido aos entes administrativos legislar concorrentemente, sendo que a própria Lei de Licitações tornou isso expresso, ao admitir a possibilidade de expedição de normas relativas a procedimentos operacionais, prevista em seu art. 115:

Art. 115. Os órgãos da Administração poderão expedir normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência, observadas as disposições desta Lei.

Nesse sentido, então, entende-se que a edição de normas supletivas, e, principalmente, operacionais, em regra específica aplicada a todas as esferas de governo, em todos os poderes da administração direta e indireta, a lei expressamente permitiu a edição de normas para regular os “procedimentos operacionais”, como já visto acima, e que pode ser feita sob o pátio do artigo 118 da própria Lei nº 8.666/1993. Nesse caso, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios podem dispor sobre o campo no qual esse diploma legal expressamente admitiu ou foi omisso, sem afrontá-lo, sendo dispensável prévia lei complementar autorizadora. Vejamos:

Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre licitações e contratos ao disposto nesta Lei.

Assim, para as unidades federativas a lei permitiu a adaptação das normas de licitação e contratos. Desta forma, esta tendência permissiva consolidou-se com a edição das leis do Estado da Bahia (Lei nº 9.433/2005), do Município de São Paulo (Lei nº 14.145/2006), do Estado do Paraná (Lei nº 15.340/2006), do Estado de São Paulo (da Lei nº 13.121/2008), e, por óbvio, do Município de Itabaiana (Lei nº 1.331/2009), ilustrativamente.

Nesse contexto, expostas essas premissas, verifica-se ser possível, mantendo a integridade do processo de licitação e os respectivos princípios, alterar a ordem das fases do julgamento das licitações. A alteração das fases, como simplificadamente passou a ser denominada, insere-se, indubitavelmente, na competência para normalizar procedimentos, inclusive podendo ser perfeitamente classificável como procedimento operacional referido no aqui já exposto artigo 115, da Lei nº 8.666/1993. Não há nenhum argumento oponível à normalização que mude a ordem das fases de julgamento na licitação, exceto unicamente a exigência de cumprir rigorosamente parte da Lei de Licitações, olvidando a aplicação dos artigos 115 e 117 a 119. Portanto, como se observa, nem mesmo a Lei 8.666/1993 serve de sustentação a este argumento.

Ora, a inversão de fases é matéria procedural, operacional e, assim, destarte, insere-se como norma especial de licitação, e, portanto, perfeitamente passível de legislação por parte da municipalidade. Assim, a inversão das fases do procedimento licitatório, sob o argumento de que a alteração da sequência dos procedimentos, tal como posta na Lei nº 8.666/93, ofende norma geral e, portanto, teria sido invadida a competência privativa da União, para legislar sobre o tema, tal como firmada no artigo 22, XXVII da Constituição Federal não se sustenta. Normas gerais, apesar de não estarem claramente definidas no estatuto de regência das licitações e contratos, somente podem ser entendidas como aquelas que albergam características de universalidade, que abrigam comandos impositivos, determinantes do conteúdo dos atos administrativos e que, por estas ponderáveis razões, não podem ser alteradas, sob pena de afetar as licitações, tornando-as nulas por ilegalidade. O que não ocorre na inversão de fases, haja vista que, estando as fases da licitação previstas no artigo 43 do Estatuto, como habilitação, proposta e homologação, com a inversão, as fases permanecem as mesmas: proposta, habilitação e homologação! Portanto, não houve qualquer incremento ou exclusão de fases, mas, tão somente, sua inversão, permanecendo as mesmas como definidas no texto legal originário.

Nesse sentido, Jesse Torres Pereira Júnior já doutrinou:

“Sublinhe-se que a norma que aplica o princípio do devido processo legal às licitações é de caráter geral, mas não têm esse caráter as normas procedimentais. Assim, muitas das disposições da Lei nº 8.666/93, definidoras de procedimentos, são impositivas apenas para a Administração federal; somente o serão para a Administração estadual, municipal, distrital ou indireta se o edital estabelecer que a licitação a que se refere obedecerá, integralmente, à Lei nº 8.666/93. Caso contrário, será possível que as normas locais (estaduais, municipais, distritais) ou internas (entidades da Administração indireta e fundos especiais) tracejam procedimentos divergentes daqueles previstos na lei federal, sem afronta à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais.

O que importa fixar é que a Administração Pública observará as regras procedimentais de suas respectivas leis e regulamentos, cabendo ao ato convocatório (edital ou carta-convite)

definir, em cada certame, quais serão aquelas regras, podendo sempre optar pelos procedimentos da lei federal, como foi usual na vigência do Dec.-lei nº 2.300/86.”

E, mais adiante, complementa:

“Os arts. 43 e 109 versam matéria predominantemente procedural, daí que leis estaduais e municipais, e regulamentos internos de entidades de Administração indireta, poderão dispor sobre o iter desde que observado o padrão mínimo estabelecido pela norma geral federal.”

Por seu turno, Ivan Barbosa Rigolin, com o humor ácido que lhe é peculiar, assim entende a inversão de fases:

“Além de não ser ilegal e de ser perfeitamente admissível, no plano formal, a inversão das fases é a mais inteligente ideia que há décadas não ocorria em matéria de licitação. Para nós, com efeito, essa inversão deveria ter sido concebida há décadas na legislação licitatória de nosso país, pois que coíbe ou evita o principal drama – tragédia? – no processamento das licitações, que é exatamente a sua fase de habilitação, onde as sete pragas do Egito acontecem todas ao mesmo tempo, seguidas ainda de mazelas outras de todo gênero e matiz, e virulência.”

E, em nota de rodapé, acrescenta:

“No mesmo sentido leia-se Carlos Pinto Coelho Mota, que disse: ‘Desde o início da vigência da Lei 8.666/93, tenho admitido e mesmo defendido convictamente o procedimento de inversão de fases para a licitação...’”.

Diante disso, pode-se perceber que a inversão das etapas do procedimento, dos atos determinados pelas normas gerais, não afeta o direito dos participantes de uma licitação mas, em verdade, milita a favor dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, estampados no “caput” dos artigos 37 e 70 da Carta de 1988, seja porque, primeiramente, evita a prática de atos inúteis e, continuamente, impede o acréscimo significativo de documentos, além de reduzir sensivelmente, o lapso temporal de tramitação do certame.

Decerto, a inversão de fases do procedimento licitatório representa ganho de agilidade e rapidez no certame, pois o número de documentos a serem analisados pelo condutor da licitação é significativamente menor, vez que se analisarão tão somente os requisitos habilitatórios do proponente classificado em primeiro lugar. Essa medida traz economia de tempo e também processual, o que, logicamente, resultará em ganho da eficiência.

Acerca do assunto, Joel de Menezes Niebuhr já se manifestou:

“Perceba-se que, a priori, a sistemática da Lei nº 8.666/93, no que tange à ordenação das fases, segue linha lógica, isto é, inicialmente analisa-se o proponente e depois a proposta. A Administração, antes de apurar o que lhe é oferecido, apura se o licitante tem ou não condições de oferecer-lhe.

Apesar de lógica, a ordenação das fases de licitação disposta na Lei nº 8.666/93 induz a resultados práticos insatisfatórios, especialmente em relação à Administração Pública, que se vê envolta em cipoal de documentos, impugnações, prazos e recursos.”

Portanto, por inaugurar rito procedural mais célere, desprovido de perda de competitividade e isonomia entre os proponentes ou, ainda, de comprometimento à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, referida “inversão de fases”, própria da modalidade pregão, acabou contagiando o processamento das demais modalidades licitatórias previstas na lei geral de licitações, por se mostrar eficiente, atendendo, destarte, ao Princípio Constitucional da Eficiência aqui já mencionado, haja vista ser desiderato maior da licitação “a obtenção da proposta mais vantajosa para a administração”, insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, partindo-se, assim, diretamente daquilo que se busca, ao se promover a inversão de fases com a análise das propostas, primeiramente.

A eficiência é uma ideia implícita à própria licitação, uma vez que cabe à Administração Pública realizar não uma contratação boa, mas a melhor contratação possível. Ora, isso não seria outra coisa que não o princípio da eficiência aplicado às licitações públicas. E, nesse contexto, diante de todo o exposto, nenhuma irregularidade se vê na inversão de fases do procedimento licitatório, por se tratar de norma especial de licitação, inerente ao procedimento e, destarte, passível de legislação por parte do ente público municipal.

Análise do Controle Interno

O gestor apresenta seu entendimento jurídico para justificar a inversão das fases, inclusive com a citação de vários doutrinadores.

No entanto, de fato, o Termo de Compromisso n.º 0426005-62/2014, de 13 de junho de 2014, com a União Federal, por intermédio do Ministério do Esporte, estabelece o seguinte em sua cláusula terceira, item 3.2, o:

“o) observar o disposto na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, na Lei n.º 10.520/02, no Decreto n.º 5.504/05, na Lei n.º 12.462, de 04/08/2011 e no Decreto n.º 7.581, de 11/10/2011, para a contratação de empresa para a execução do objeto deste Termo de Compromisso, bem como apresentar à COMPROMITENTE declaração assinada por representante legal do COMPROMISSÁRIO firmando o atendimento aos requisitos dispostos nas citadas leis, conforme o caso.”

Como a contratação se deu sob a modalidade Concorrência, a Lei n.º 8.666/93 deveria ser seguida, conforme ajustado.

Este é também o entendimento do Tribunal de Contas da União esposado no Acórdão nº 1.415/2013 – Plenário de que em certames custeados com recursos públicos federais deve ser observado o que segue:

“A sucessão preordenada de atos nos procedimentos licitatórios, especialmente a sistemática estabelecida pela Lei n.º 8.666/1993 no que se refere à exigência de que o exame das propostas de preços oferecidas pelos licitantes deve ocorrer somente após a etapa de habilitação das empresas participantes da disputa”.

Assim, apesar do entendimento do gestor, este não pode prosperar.

2.2.4. Redução indevida de prazo para reapresentação de propostas na Concorrência n.º 001/2015.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação (CPL), conforme ata de resultado do julgamento de 20 de maio de 2015 (fls. 1303), desclassificou as cinco empresas que apresentaram propostas com base no Parecer Técnico PMI 011/2015 (fls. 1300/1302).

Valendo-se do art. 48, §3º, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e item 10 subitem 10.9 do edital, a CPL propôs o prazo de oito dias úteis para apresentação de novas propostas pelos licitantes. No entanto, segundo a ata, os dois licitantes presentes (ME CONSTRUTORA COM. E SERVIÇOS LTDA. e SETTA CONSTRUÇÕES LTDA.) propuseram a redução do prazo para dois dias úteis e a CPL ratificou após consulta e concordância, via e-mail (fls. 1305/1316), dos três licitantes ausentes.

Ocorre que o prazo de oito dias úteis está previsto no art. 48, §3º, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e não há previsão legal para sua alteração.

Em 22 de maio de 2015, conforme ata de reapresentação das propostas (fls. 2184), dos cinco licitantes desclassificados somente a ME CONSTRUTORA COM. E SERVIÇOS LTDA. não reapresentou sua proposta. Cite-se que a proposta da ME CONSTRUTORA era a de menor preço (R\$ 3.138.996,27), conforme ata anterior, e que fora desclassificada, segundo o Parecer Técnico PMI 011/2015, porque “*não foram apresentadas as composições unitárias dos diversos serviços*” e porque “*a planilha de encargos sociais não segue o padrão exigido em edital*”.

Na reapresentação das propostas, a de menor valor passou a ser a da SETTA CONSTRUÇÕES LTDA. – R\$ 3.386.895,27 – que na ata anterior havia apresentado proposta de R\$ 3.451.665,50.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à alegação da redução indevida de prazo para reapresentação de propostas, essa não pode ser considerada indevida, haja vista que a reapresentação de propostas prevista na Lei nº 8.666/93 é uma faculdade e, como tal, pode-se utilizar o critério discricionário da Administração. Senão, vejamos.

O §3º do art. 48 da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, estabelece:

Art. 48. (...)

§3º. Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

Assim, quanto ao texto legal, é recomendável observar, em primeiro lugar, que o §3º do art. 48, supratranscrito, traz à Administração Pública uma faculdade, e não um dever. Ou seja, mediante critérios de conveniência e oportunidade, cabe ao administrador público decidir se, diante da desclassificação de todas as propostas, promoverá outra licitação ou se, ao contrário, buscará sanar os vícios das propostas apresentadas, aproveitando-se, assim, o procedimento já em curso. Continuamente, é importante, ainda, observar, que o mesmo §3º traz em si um importante objetivo a ser tutelado pela Administração Pública: garantir a celeridade e a economia dos atos que compõem um procedimento licitatório. Assim, esses são os nortes que devem guiar a correta interpretação do dispositivo legal mencionado.

Acerca da faculdade do dispositivo, Marçal Justen Filho já havia doutrinado:

“O §3º refere-se à faculdade de apresentação de novos documentos ou de novas propostas, caso a decisão seja de inabilitação de todos os licitantes ou de desclassificação de todas as propostas.

(...)

A admissão da renovação das propostas não é obrigatória. Trata-se de faculdade outorgada à Administração, que deve avaliar, no caso concreto, a conveniência de sua utilização.”

Nesse sentido, em se tratando a norma facultativa, é razoável entender que o prazo ali previsto é dilatório, ou seja, reduzível, ao critério da Comissão ou a requerimento de licitantes, em conformidade com a ação da Administração. Tal hermenêutica aqui exposta nos remete, então, ao princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput da Constituição Federal, e da razoabilidade.

Nesse diapasão, percebe-se que eficiência é mais que um conceito jurídico. Numa ideia muito geral, aplicada ao caso em tela, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica agir no tempo em que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e em tempo razoável. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor tempo e custo possíveis. Seria inexplicável, portanto, a postergação de atos que poderiam ser cumpridos de imediato pela Administração, com a redução de seus prazos! E, dessa noção indiscutível, extrai-se o princípio da razoabilidade: em boa definição, é o princípio que determina à Administração Pública, no exercício de faculdades, o dever de atuar em plena conformidade com critérios racionais, sensatos e coerentes, fundamentados nas concepções sociais dominantes, e foi exatamente o que ocorreu: a realização de atos que poderiam ser realizados, continuamente, no menor espaço de tempo possível, em atendimento à eficiência, com a diminuição dos prazos ali previstos! Eis porque se realizaram os atos desta forma: pela sua possibilidade de serem feitos, em atendimento à eficiência e razoabilidade dos atos da Administração Pública.

Corroborando o entendimento acima exposto, José Cretella Júnior dispõe:

“O objetivo deste parágrafo é o de economia de tempo e gastos para a Administração, evitando-se repetição de todo o longo procedimento licitatório, dispendioso e demorado.”

No mais, quanto à discricionariedade do prazo, Joel de Menezes Niebuhr já estabeleceu:

“O §3º do art. 48 da Lei enuncia que quem decide sobre a concessão de prazo para a correção das propostas é a Administração, sem indicar um agente administrativo específico. Logo, pode ser a Comissão de Licitação, o pregoeiro ou a autoridade competente.

O prazo a ser conferido é, em regra, de oito dias úteis. A exceção diz respeito à modalidade convite, em que o prazo pode ser reduzido para três dias úteis. É admissível que a Administração, com a concordância dos licitantes, disponha de outro prazo, mais restrito ou mais elástico, desde que com amparo em interesse público.”

Portanto, nenhuma irregularidade há na redução do prazo”.

Análise do Controle Interno

Assiste razão ao gestor quando defende que é sua faculdade fixar novo prazo para apresentação de novas propostas. Não há qualquer dúvida sobre isso.

O §3º do art. 48 da Lei n.º 8.666/93 estabelece como regra geral o prazo de oito dias úteis, facultando sua redução para três dias úteis no caso de convite, visto que é um procedimento bem mais simples do que uma concorrência, ainda mais, no caso, de obra pública.

O gestor reduziu o prazo para dois dias úteis (inferior até ao prazo de convite) dando ciência a todos os cinco licitantes.

No entanto, a construtora licitante que tinha o menor preço antes da desclassificação não reapresentou sua proposta no prazo de dois dias úteis estabelecido, restando dúvidas sobre se o prazo exíguo teria ou não influenciado na retificação das informações que levaram à desclassificação.

Pode até ser defensável a redução do prazo de oito dias com a concordância de todos os licitantes, apesar de não previsto na norma, mas, no caso, essa redução foi além daquela prevista para o procedimento de convite, o que não se mostra razoável. Por isso, não se pode concordar com a posição do gestor no caso.

2.2.5. Habilitação de empresa vencedora na Concorrência nº 001/2015 com demonstrações contábeis antigas.

Fato

A Comissão Permanente de Licitação (CPL), conforme ata de resultado do julgamento de 12 de junho de 2015 (fls. 2307), considerou habilitada a empresa SETTA CONSTRUÇÕES LTDA., vencedora do certame, apesar da apresentação do balanço patrimonial e das demonstrações contábeis (fls. 2275/2290) relativos ao exercício de 2013, quando deveria ser exigido o de 2014, atendendo-se ao disposto no art. 31 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, c/c art. 1.078 do Código Civil, que fixa o prazo para apresentação, formalização e registro do balanço até o quarto mês seguinte ao término do exercício. No mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 1999/2014 – Plenário. Cite-se que o prazo para recebimento dos envelopes fixado no edital (fls. 369/382) era de 15 de maio de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação à apresentação do Balanço Patrimonial, de acordo com a Secretaria da Receita Federal, o prazo de apresentação das demonstrações contábeis de um exercício financeiro das empresas não tributadas pelo Simples Nacional encerra-se no último dia útil do mês de junho do ano subsequente, sendo que, a partir de 2016, esse prazo passou para o último dia útil do mês de julho do ano subsequente. Portanto, o balanço patrimonial relativo ao exercício 2013 estava plenamente válido. Senão, vejamos.

A Instrução Normativa RFB nº 1.420, de 19 de dezembro de 2013, recentemente alterada pela Instrução Normativa RFB nº 1.660, de 15 de setembro de 2016, que assim dispõe sobre o assunto:

Art. 1º. Fica instituída a Escrituração Contábil Digital (ECD), de acordo com o disposto nesta Instrução Normativa.

§1º. A ECD deverá ser transmitida, pelas pessoas jurídicas obrigadas a adotá-la, ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), instituído pelo Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, e será considerada válida após a confirmação de recebimento do arquivo que a contém.

§2º. A autenticação da ECD será comprovada pelo recibo de entrega emitido pelo Sped.

§3º. A autenticação dos documentos de empresas de qualquer porte realizada por meio do Sped dispensa qualquer outra.

§4º. Ficam dispensados de autenticação os livros da escrituração contábil das pessoas jurídicas não sujeitas a registro em Juntas Comerciais.

(...)

Art. 3º. Ficam obrigadas a adotar a ECD, nos termos do art. 2º do Decreto nº 6.022, de 2007, em relação aos fatos contábeis ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2014:

I - as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real;

II - as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido, que distribuírem, a título de lucros, sem incidência do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), parcela dos lucros ou dividendos superior ao valor da base de cálculo do Imposto, diminuída de todos os impostos e contribuições a que estiver sujeita; e

III - as pessoas jurídicas imunes e isentas que, em relação aos fatos ocorridos no ano calendário, tenham sido obrigadas à apresentação da Escrituração Fiscal Digital das Contribuições, nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1.252, de 1º de março de 2012.

IV – as Sociedades em Conta de Participação (SCP), como livros auxiliares do sócio ostensivo.

(...)

Art. 5º. A ECD será transmitida anualmente ao Sped até o último dia útil do mês de maio do ano seguinte ao ano-calendário a que se refira a escrituração.

Já a Instrução Normativa RFB nº 1.422, de 19 de dezembro de 2013, também recentemente alterada pela Instrução Normativa RFB nº 1.660, de 15 de setembro de 2016, assim dispôs sobre o prazo:

Art. 3º. A ECF será transmitida anualmente ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) até o último dia útil do mês de julho do ano seguinte ao ano-calendário a que se refira.

Ora, diante do exposto, veja bem: se optante do Lucro Presumido, obrigada a adotar a nova escrituração contábil, cujo prazo estender-se-á até o último dia útil do mês de maio e, mais recentemente, do mês de julho, e, portanto, dentro do prazo. Assim, entende-se, pormenorizadamente, que as empresas sujeitas à tributação do imposto de renda com base no lucro real e lucro presumido possuem prazo até julho do ano subsequente, seguindo as Instruções Normativas nºs 1.420 e 1.422, ambas de 2013, e ao qual, obrigatoriamente, submetem-se. Isto porque não há como ter duas escriturações contábeis referentes ao mesmo período e seria desarrazoado apresentar os Livros na Junta Comercial e depois no SPED – Sistema Público de Escrituração Digital. Aliás, na prática não há como registrar em ambos.

Diante disso, é forçoso reconhecer que o balanço das empresas de lucro real e lucro presumido serão aceitos até julho do ano corrente, ou seja, a partir desta data deverão apresentar o balanço do último exercício.

Assim sendo, tendo em vista que as orientações da IN RFB aqui mencionada, e o fato de que a Sessão de entrega dos envelopes de habilitação se realizou em data anterior à 30/mayo/15, todas as documentações referentes ao Balanço Patrimonial de 2013 apresentado pela licitante interessada que se enquadrasse na situação legal prevista deveriam ter sido aceitos, como, efetivamente, o foram, uma vez que o balanço de 2014 somente será exigido após o último dia útil do mês de maio de 2015.

Outrossim, a Egrégia Corte de Contas da União, em análise realizada pelo Ministro Valmir Campelo, discorreu no sentido que há um prazo para as empresas com regime tributário de lucro real (e agora também lucro presumido) e outros para as demais:

“Nos termos do art. 1.078 da Lei Federal 10.406/02 (Lei do Código Civil), o prazo para apresentação, formalização e registro do balanço é até o quarto mês seguinte ao término do exercício, ou seja, o prazo limite seria até o final de abril, nos termos transcritos a seguir: (...)

No caso de empresas com regime tributário de lucro real, o prazo é até o final de junho, conforme Instrução Normativa da Receita Federal 787/2007.” (Acórdão nº 2669/2013 – Plenário)

Portanto, dentro do prazo o balanço apresentado”.

Análise do Controle Interno

Alega o gestor que o prazo para apresentação das demonstrações contábeis de um exercício financeiro das empresas não tributadas pelo Simples Nacional encerrava-se no último dia útil do mês de junho do ano subsequente, conforme redação original da Instrução Normativa RFB nº 1.420, de 19 de dezembro de 2013.

Dispõe o artigo 1078 do Código Civil:

“Art. 1.078. A assembleia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, nos quatro meses seguintes à ao término do exercício social, com o objetivo de:

I – tomar as contas dos administradores e deliberar sobre o balanço patrimonial e o de resultado econômico”..

Logo, em regra, entende-se então que o prazo limite para elaboração do balanço patrimonial é até o final do mês de abril do exercício subsequente.

Sobre o tema, em caso similar, o Ministro Relator do TCU, Aroldo Cedraz, em seu voto vencedor no Acórdão n.º 1999/2014 – Plenário, assim discorreu (grifos nossos):

“(...)

4. A representante foi desclassificada por ter apresentado o balanço e demais demonstrações relativamente ao exercício de 2012, enquanto a Gerência Executiva do INSS em Piracicaba entendeu que ela deveria ter apresentado os citados documentos referentes ao exercício de 2013.

5. Observa-se que o art. 31, inciso I, da Lei 8.666/93, reproduzido no edital, reza que o balanço e as demonstrações contábeis a serem apresentados devem ser relativos ao último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei.

6. A questão se resume a saber se, na data em que as propostas foram apresentadas, a lei exigia que o balanço e demonstrações contábeis referentes a 2013 já estivessem aprovados.

7. O art. 1078 do Código Civil estabelece que a assembleia dos sócios deve realizar-se ao menos uma vez por ano, nos quatro meses seguintes ao do término do exercício social, com diversos objetivos, entre eles o de “tomar as contas dos administradores e deliberar sobre o balanço patrimonial e de resultado econômico”.

8. Verifica-se, portanto, que, em até quatro meses (30 de abril), devem estar aprovados o balanço patrimonial e os demais demonstrativos contábeis. Como a sessão para abertura das propostas ocorreu no dia 20/5/2014, já era exigível nessa data a apresentação dos citados documentos referentes ao exercício de 2013.

9. Alega a representante que a “validade dos balanços” se findaria em 30/6/2014, por força da Instrução Normativa da Receita Federal 1.420/2013.

10. Tal normativo institui a Escrituração Contábil Digital (ECD), que deverá ser transmitida ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), pelas pessoas jurídicas obrigadas a adotá-la. Segundo o art. 3º dessa norma, ficam obrigadas a adotar a ECD as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real ou presumido (o que seria o caso da representante). O art. 5º da IN estabelece que a ECD será transmitida até o último dia útil do mês de junho do ano seguinte ao que se refira a escrituração.

11. Entende a representante que os dispositivos acima mencionados exigiriam que o INSS, em maio de 2014, ainda aceitasse como “válido” o balanço e as demonstrações relativas a 2012, uma vez que não teria se encerrado o prazo estabelecido no art. 5º da referida norma, que é 30 de junho.

12. Esse entendimento não merece prosperar. O prazo para aprovação do balanço é 30/4/2014, segundo disposto no art. 1078 do Código Civil. Evidentemente, uma instrução normativa não tem o condão de alterar esse prazo, disciplinado em lei ordinária. O que a IN faz é estabelecer um prazo para transmissão da escrituração contábil digital, para os fins operacionais a que ela se destina.

13. Conclui-se, portanto, que o ato do pregoeiro de inabilitar a representante, que apresentou a documentação referente ao exercício de 2012, foi correto, embasado no edital do certame e na legislação pertinente. Assim, deve ser considerada improcedente a representação formulada pela empresa Cibam Engenharia Eirelli”.

Assim, no mesmo sentido do Acórdão, as demonstrações contábeis deveriam estar aprovadas até 30 de abril do ano seguinte, sendo facultada a sua transmissão até 30 de junho. Desse modo, não merece prosperar o entendimento do gestor.

2.2.6. Obras de implantação do Centro de Iniciação ao Esporte paralisadas há mais de seis meses, causando prejuízo social à população local e financeiro, no valor total pago de R\$ 378.373,54, caso não sejam retomadas e concluídas.

Fato

Em inspeção física realizada em 23 de março de 2017, constatou-se que as obras de implantação do Centro de Iniciação ao Esporte, objeto do Contrato n.º 168/2015, celebrado em 15 de junho de 2015 entre o Município de Itabaiana e a empresa SETTA Construções Ltda., CNPJ 10.972.201/0001-04, no valor de R\$ 3.386.895,27, com prazo de vigência inicial de 210 dias (fevereiro de 2016), encontram-se paralisadas há mais de seis meses, com execução de apenas 11,17%, até a 4^a Medição, de 08 de agosto de 2016.

A paralisação das obras está causando prejuízo social aos moradores da comunidade local, tendo em vista que não foi atingido o objetivo constante no Plano de Trabalho aprovado que propõe como justificativa:

“[...] A prática esportiva visa ao desenvolvimento integral das crianças, jovens e adolescentes, capacita o sujeito a lidar com suas necessidades, desejos e expectativas, bem como, com as necessidades, expectativas e desejos dos outros, de forma que o mesmo possa desenvolver as competências técnicas, sociais e comunicativas, essenciais para o seu processo de desenvolvimento.

Além disso, a prática esportiva amplia o campo experimental do indivíduo, cria obrigações, estimula a personalidade intelectual e física e oferece chances reais de integração social.

[...]

Conclui-se que, praticando esporte, crianças e adolescentes apresentarão uma melhor convivência social, ocupação do tempo ocioso, aumento da autoestima, promoção de valores, combate à criminalidade, promoção da cidadania e da saúde, e até mesmo ascensão social.

[...]"

Ademais, caso não haja retomada das obras, o valor total pago até a 4^a Medição configurar-se-á prejuízo ao erário no montante de R\$ 378.373,54.

Constatou-se, ainda, que parte dos serviços executados, especificamente a armadura das vigas da estrutura de concreto, está sofrendo deterioração por ação das intempéries, causando corrosão, que pode comprometer toda a parte da estrutura executada, conforme registro fotográfico, a seguir:

	
Foto 1 - Placa da Obra do CIE	Foto 2 - Vista Geral da Obra do CIE

Itabaiana/SE, 23 de março de 2017	Itabaiana/SE, 23 de março de 2017
-----------------------------------	-----------------------------------



Ressalta-se que o Contrato nº 168/2015, celebrado com a empresa SETTA Construções Ltda., CNPJ 10.972.201/0001-04, foi rescindido de forma amigável em 25 de outubro de 2016 e a Prefeitura Municipal de Itabaiana encaminhou à Gerência Executiva de Governo Aracaju/SE – GIGOV/AJ, da Caixa, novo processo para análise e aprovação dos serviços remanescentes da obra de Implantação do Centro de Iniciação ao Esporte, conforme Ofício SEOSP/Nº 015/2017, de 06 de janeiro de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme já discorrido no relatório preliminar, para a construção do Centro de Iniciação ao Esporte – CIE, foi deflagrado Procedimento Licitatório, saindo vencedora a empresa SETTA Construções Ltda., como quem a Prefeitura Municipal firmou o contrato administrativo nº 168/2015, no valor de R\$ 3.386.895,27 (três milhões, trezentos e oitenta e seis mil, oitocentos e noventa e cinco reais e vinte e sete centavos), para execução dos serviços em 210 (duzentos e dez) dias, a contar da ordem de serviço.

Com apenas 11,17% (onze vírgula dezessete por cento) do total da obra realizada, e por fatos alheios à vontade das partes contratantes, após a 4ª medição, ocorrida em 08 de agosto de 2016, totalizando o pagamento de R\$ 378.373,54 (trezentos e setenta e oito mil, trezentos e setenta e três reais e cinquenta e quatro centavos), foi realizado o distrato amigável da avença em 25 de outubro de 2016.

Após a formalização do distrato, deu-se início à elaboração da planilha de reprogramação dos serviços remanescentes da obra, para, após a devida autorização da Caixa Econômica Federal – CAIXA – deflagrar novo procedimento licitatório prevendo o mesmo objeto. Objetivando alcançar o aval da CAIXA, em 06 de janeiro de 2017, através do Ofício nº 015/2017 da Secretaria Municipal das Obras, foi encaminhado o processo à Gerência Executiva de Governo GIGOV/AJ da CAIXA, para análise e aprovação.

Durante esse primeiro semestre, o processo fixou em aberto para análise junto à CAIXA e, no seu curso, após manifestação do Ministério do Esporte, foram solicitadas adequações no modelo da planilha, bem como correção de eventuais inconsistências.

Finalmente, em 22 de junho passado próximo, a planilha de reprogramação dos serviços remanescentes foi considerada viável, sob o aspecto da engenharia, estando apropriado e pronto para licitar. Neste momento, as Secretarias Municipais das Obras e de Administração (responsável pelo setor de licitações e contratos administrativos da Prefeitura Municipal de Itabaiana) estão unidos e engajados na elaboração dos documentos necessários à abertura do processo licitatório, que ocorrerá com a brevidade que o caso requer.

Ademais, cumpre afirmar que a suposta paralisação das obras de construção do Centro de Iniciação ao Esporte se deu em meados de setembro de 2016 até os dias atuais, não se podendo dizer o mesmo de todos atos internos que foram praticados para o fim de dar andamento à sua construção, quais sejam, as tratativas junto à Gerência Executiva de Governo GIGOV/AJ da CAIXA e as medidas para a deflagração do processo licitatório competente.

Por fim, vale ressaltar que a Prefeitura Municipal de Itabaiana é a maior interessada na continuidade e finalização das obras de construção do Centro de Iniciação ao Esporte, vez que, apesar de constar como objetivo no Plano de Trabalho o desenvolvimento de competências técnicas, sociais e comunicativas das crianças, jovens e adolescentes do Brasil, não se pode olvidar que estes residem na esfera municipal e, por assim ser, é aqui que se alcançam, com mais eficiência, os reflexos dessa política implantada em prol da prática de atividade física na juventude.

É “*praticando esporte*” (...) que “*crianças e adolescentes apresentarão uma melhor convivência social, ocupação do tempo ocioso, aumento da autoestima, promoção de valores, combate à criminalidade, promoção da cidadania e da saúde, e até mesmo ascensão social (...)*”. [trecho extraído do Relatório Preliminar, item 04, pag. 03].”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o Prefeito corroborou com a constatação da paralisação das obras há mais de seis meses, no período compreendido entre os meados de setembro de 2016 até os dias atuais (manifestação apresentada no mês de julho de 2017). Afirma ainda que a paralisação se deu por fato alheio às partes do primeiro contrato de empreitada para execução das obras e que estão sendo executados atos internos com vistas à retomada de sua execução, no entanto não apresentou comprovação da abertura de novo certame licitatório para a continuidade das obras, bem como não se manifestou quanto às providências a serem tomadas em relação à parte dos serviços executados, especificamente a armadura das vigas da estrutura de concreto, que está sofrendo deterioração por ação das intempéries, causando corrosão, que pode comprometer toda a parte da estrutura executada.

2.2.7. Falta de comprovação da realização de Controle Tecnológico do concreto aplicado na estrutura do Centro de Iniciação ao Esporte.

Fato

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700647-01, de 10 de março de 2017 (alínea “m”), solicitou-se à Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE a disponibilização dos Relatórios dos Ensaios de Controle Tecnológico do Concreto aplicado na obra de implantação do Centro de Iniciação ao Esporte, objeto do Termo de Compromisso nº 042005-62/2014, celebrado com o Ministério do Esporte, e do Contato de Empreitada nº 168/2015, celebrado com a empresa SETTA Construções Ltda. Contudo, a Secretaria de Obras de Itabaiana não comprovou a realização de ensaios de controle tecnológico do concreto aplicado na obra.

Ressalta-se que a realização de controle tecnológico está prevista no Memorial Descritivo das Estruturas de Concreto, que integra o Processo Licitatório (fls. 81), referente à Concorrência nº 001/2015, conforme transcrição a seguir:

“Deverá ser efetuado controle de qualidade do concreto e de seus componentes por pessoal qualificado, os quais seguirão as orientações das NBRs, pertinentes, com especial atenção à evolução da resistência mecânica e módulo de deformação”.

Ressalta-se, ainda, que na inspeção física, realizada no dia 23 de março de 2017, constatou-se a existência de falhas construtivas evidenciadas pela presença de irregularidades nas superfícies dos elementos da estrutura de concreto armado, principalmente nos pilares, que podem comprometer a sua vida útil, caso não sejam tratadas, demonstrando a necessidade de maior cautela na verificação da qualidade na execução das obras. A seguir estão apresentados registros fotográficos de alguns locais com evidências de falhas construtivas:

	
Foto 5 - Vazios na superfície de pilares, com aparência de segregação do concreto - CIE Itabaiana/SE, 23 de março de 2017	Foto 6 - Vazios na superfície e irregularidades nas emendas de concretagem dos pilares - CIE Itabaiana/SE, 23 de março de 2017

A responsabilidade técnica pela fiscalização dos serviços executados sob a égide do Contrato nº 168/2015, celebrado com a empresa SETTA Construções Ltda., é atribuída aos fiscais da obra, Engenheiro Civil de CPF ***.560.002-** e Engenheira Civil de CPF ***.559.675-**, os quais devem, além de outras atribuições, efetuar o controle de qualidade do concreto com a verificação dos resultados dos ensaios de controle tecnológico.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 166/2017, de 03 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Itabaiana/SE apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme apontado no Relatório Preliminar, consta às fls. 81 do Processo Licitatório (Concorrência nº 01/2015) ser obrigatória a realização de controle tecnológico do concreto aplicado na estrutura do Centro de Iniciação ao Esporte, exigência esta conhecida pelos fiscais das obras. Tanto é que em 21 de junho de 2016, foi elaborada notificação direcionada à empresa SETTA Construções Ltda., nos seguintes termos:

“(…)

Contudo, solicitamos que a CONSTRUTORA atente na execução dos serviços estruturais da obra, obedecendo as normas vigentes que regulamenta a execução de estrutura em concreto armado, evitando assim problemas estruturais futuro, que podem comprometer a obra como um todo.

Solicitamos também, que a empresa atente com a segurança dos trabalhadores da obra, obedecendo as normas de segurança em vigor, evitando acidentes de trabalho e transtornos maiores.”

Certo é que, para o Processo Licitatório, a estrutura executada existente será inspecionada e, com a retomada dos serviços, os reparos necessários serão realizados e o controle de qualidade do concreto e de seus componentes será devidamente comandado por pessoal qualificado, de acordo com as normas das NBRs, objetivando, assim, garantir a qualidade da obra, desde sua execução até o seu objeto final.

Vale frisar que, a concretagem das peças já executadas na obra, bem como a fundação e os pilares da estrutura, foi feita com concreto usinado, conforme especificado em planilha”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o Prefeito registra que a obrigatoriedade na realização do controle tecnológico do concreto aplicado na obra é de conhecimento dos fiscais do contrato, tanto que notificaram a empresa construtora para que a mesma atentasse na execução dos serviços de estrutura, obedecendo as normas de execução e de segurança, sendo apresentada cópia da mencionada notificação. Contudo, não foi apresentado nenhum relatório comprovando os resultados do controle tecnológico do concreto aplicado na obra, conforme solicitado, com vistas à verificação do cumprimento dos projetos e especificações técnicas, bem como da qualidade dos serviços executados.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, no que se refere às seguintes constatações, e exige providências de regularização por parte do gestor federal:

- 2.2.3. Inversão indevida de fases na Concorrência n.º 001/2015.
- 2.2.4. Redução indevida de prazo para reapresentação de propostas na Concorrência n.º 001/2015.
- 2.2.5. Habilitação de empresa vencedora na Concorrência nº 001/2015 com demonstrações contábeis antigas.
- 2.2.6. Obras de implantação do Centro de Iniciação ao Esporte paralisadas há mais de seis meses, causando prejuízo social à população local e financeiro, no valor total pago de R\$ 378.373,54, caso não sejam retomadas e concluídas.

2.2.7. Falta de comprovação da realização de Controle Tecnológico do concreto aplicado na estrutura do Centro de Iniciação ao Esporte.