

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701859

Sumário Executivo Garanhuns/PE

Introdução

O presente relatório apresenta os resultados consolidados das ações de controle realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no quarto ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, no âmbito do município de Garanhuns/PE.

No referido ciclo do Programa, foram selecionados, de forma aleatória, 100 municípios para serem fiscalizados em todo o país, em conformidade com a Portaria CGU nº 208, de 17 de janeiro 2017. A definição do escopo dos exames, por sua vez, foi efetuada a partir de critérios de relevância, criticidade e de materialidade dos programas de governo.

Os exames no município de Garanhuns/PE, efetuados no segundo semestre de 2017, envolveram a avaliação de programas de governo e/ou ações de cinco ministérios, quais sejam: **Agricultura, Pecuária e Abastecimento** (Fomento ao Setor Agropecuário), **Educação** (Apóio à Implantação de Escolas para Educação Infantil, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Transporte Escolar e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), **Ciência, Tecnologia e Inovação** (Apóio a Projetos de Inclusão Digital), **Turismo** (Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional), e **Saúde** (Piso da Atenção Básica, Promoção da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica e Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade).

No que tange ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o escopo dos trabalhos foi a verificação da regularidade da execução dos recursos, tanto no que se refere à aplicação dos valores (processos de aquisição de alimentos, execução de despesas e movimentação financeira), quanto no tocante à parte operacional do Programa (armazenagem, distribuição e produção de alimentos). Vale salientar que foram avaliados os exercícios 2015, 2016 e 2017,

durante os quais foram transferidos ao município recursos no montante de R\$ 3.819.053,40 para execução do Programa.

No que se refere ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o escopo dos trabalhos foi a verificação da regularidade da execução dos recursos da parcela referente ao Fundeb 40%. Vale salientar que foi avaliado o período entre janeiro de 2015 a setembro de 2017, durante o qual foram transferidos ao município recursos no montante de R\$ 102.716.986,40 para composição do fundo. Desse montante, foram fiscalizados contratos que totalizaram R\$ 10.970.022,56, sendo R\$ 6.834.995,95 a título de kits de livros, R\$ 2.581.493,73 em materiais dos projetos pedagógicos; e R\$ 1.553.532,88 em material escolar.

Com relação ao Programa de Transporte Escolar, foram transferidos R\$ 944.345,65, entre 2015 e 2017 (até julho), para seu custeio, sendo que somente essa fonte não é suficiente para fazer face às despesas deste serviço. Na realidade, esses recursos complementam o valor que é disponibilizado para essa finalidade por meio do Fundeb. Os trabalhos de fiscalização tiveram por objetivo a verificação da lisura do procedimento licitatório, relativamente ao contrato de prestação de serviços que iniciou-se em abril de 2013 e está em vigor até dezembro de 2017, além de verificar a legalidade e legitimidade dos atos administrativos de gestão desse Contrato, a exemplo da aferição da consistência das justificativas para os acréscimos de valor, e a existência de procedimento estruturado de verificação periódica da vantajosidade das condições contratuais.

No que diz respeito ao Piso da Atenção Básica Fixo, entre janeiro de 2015 e julho de 2017 foram transferidos aproximadamente R\$ 39,9 milhões em recursos federais ao município. Os trabalhos de campo foram realizados na sede da Prefeitura Municipal e em treze unidades de atendimento da Atenção Básica em Saúde, selecionadas em amostra não estatística. O escopo do trabalho incluiu a verificação da regularidade da execução dos recursos da Atenção Básica em Saúde, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (gestão e movimentação dos recursos e elegibilidade das despesas realizadas) quanto no tocante à parte operacional (infraestrutura das unidades de atendimento à população).

Relativamente aos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS para a ação Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, foram analisados os recursos transferidos no período de janeiro de 2015 a julho de 2017, os quais totalizaram aproximadamente R\$ 35,5 milhões. Os trabalhos tiveram como escopo a fiscalização de empresas contratadas para prestação de serviços/fornecimento de material. Ademais de se verificar a regularidade da contratação de serviços/compras, verificou-se a carga horária dos médicos integrantes da folha de pagamento dos profissionais que atuam nos serviços de saúde de Média e Alta Complexidade.

Quanto à ação de Promoção da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, o montante de recursos fiscalizados foi de R\$ 1.618.432,87, repassados entre janeiro de 2015 e junho de 2017 para a Edilidade. Foram analisados informações e documentos sobre os procedimentos licitatórios, movimentação dos recursos nas contas vinculadas, processamento das despesas com medicamentos e material penso, métodos de controles de estoques utilizados na Central de Abastecimento, inclusive a possível operacionalização de entrada e saída de fármacos dos estoques por meio do Sistema Hórus, do Ministério de Saúde.

Os exames tiveram por objetivo avaliar a regularidade na execução das despesas com os recursos do Bloco da Assistência Farmacêutica, compreendendo desde a avaliação dos elementos que pudessem evidenciar a ocorrência de vícios prejudiciais à lisura dos procedimentos licitatórios, até a verificação de evidências de que os quantitativos de medicamentos listados nas notas fiscais de fato transitaram nos estoques da Central.

Ademais, os exames tiveram por objetivo avaliar a consistência e fidedignidade dos registros produzidos pelos sistemas e métodos de controle de estoques, a adequação e suficiência da estrutura disponibilizada para o armazenamento dos volumes de fármacos, bem como verificar a ocorrência de desperdício de medicamentos em face de possíveis falhas nos controles, inclusive quanto à validade dos lotes.

No que diz respeito à ação “Apoio a Projetos de Inclusão Digital”, a fiscalização teve por foco a análise do Convênio n.º 789150/2013, cujo objeto é a “*a implantação e operação assistida de infraestrutura de conectividade para o município de Garanhuns/PE*” O escopo do trabalho incluiu a verificação da regularidade da execução dos recursos do convênio (valor global de aproximadamente R\$ 5 milhões), tanto no que se refere à aplicação dos recursos (bens adquiridos) quanto no tocante à parte operacional (gestão e atingimento dos objetivos). Os trabalhos de campo foram realizados na sede da Prefeitura Municipal, nos locais de armazenamento dos equipamentos adquiridos e em vias públicas do município nas quais foram instalados equipamentos.

Com relação à Ação – Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional, foi analisado o Convênio n.º 824887, cujo valor global aproximado atingiu R\$ 1 milhão. A avença em epígrafe tem como objeto a realização de ações promocionais para difundir o potencial turístico no município. O escopo do trabalho incluiu a verificação da regularidade da execução dos recursos do convênio, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (bens adquiridos) quanto no tocante à parte operacional (gestão e atingimento dos objetivos).

Por fim, cabe informar que foram realizadas fiscalizações em obras, a exemplo do Contrato de Repasse n.º 2692.1019965-38/2014 (Siconv nº 807623), cujo objeto foi a construção da Central de Abastecimento de Garanhuns/PE - CEAGA, tendo como valor global R\$ 5.100.000,00.

Outras obras fiscalizadas compreenderam 05 (cinco) creches construídas com recursos do Programa/Ação 12365208012KU0001 - Educação de qualidade para todos / Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil, cujo valor global repassado atingiu aproximadamente R\$ 9 milhões.

Na fiscalização destas obras buscou-se obter evidências suficientes e adequadas que permitissem avaliar os atos de gestão praticados em relação à execução dos objetos, no que tange à garantia das seguintes dimensões:

- a) legalidade: se as fases de contratação, acompanhamento e recebimento do projeto e obra obedeceram às formalidades legais;
- b) economicidade: se a execução do projeto e obras são compatíveis com os preços de mercado;

Os exames foram efetuados sobre os itens mais relevantes financeiramente, contratados e executados, em documentação solicitada à Prefeitura de Petrolina/PE, tais como: projeto

básico, licitações, contratos e aditivos, projeto executivo, pagamentos e controles de execução contratual.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	129408
Índice de Pobreza:	43,41
PIB per Capita:	6.391,07
Eleitores:	77949
Área:	472

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	1	5.100.000,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO		1	5.100.000,00
MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO	Ciência, Tecnologia e Inovação	1	5.259.912,50
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO		1	5.259.912,50
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	4	116.446.173,80
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		4	116.446.173,80
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3	77.018.432,87
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		3	77.018.432,87
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo	1	1.003.039,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO		1	1.003.039,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		10	204.827.558,17

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 27 de novembro de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos

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

Consolidação de Resultados

Em decorrência das ações de controle realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no quarto ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, no âmbito do município de Garanhuns/PE, foram identificadas falhas na aplicação dos recursos federais examinados e/ou inobservâncias aos normativos que regulamentam os programas de governo e/ou ações avaliados.

Para facilitar o entendimento, os fatos mais relevantes e/ou impactantes verificados na fiscalização do Ente Federativo serão apresentados a seguir, para cada um dos programas de governo e/ou ações avaliados:

a) Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

Os exames permitiram à equipe constatar que a modelo de aquisição de gêneros alimentícios adotado pela Secretaria de Educação não está aderente com os normativos norteadores do Programa, decorrendo desse fato, várias situações comprometedoras da gestão da alimentação escolar, tais como: controles deficientes dos gêneros alimentícios, cardápios sem atender às exigências nutricionais dos escolares, divergências entre os cardápios-base e as refeições servidas, infraestrutura de preparo dos alimentos inadequada, dentre outras.

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

Dos exames empreendidos foram verificadas várias irregularidades, sendo elencadas as mais relevantes:

- Aquisição de kits de materiais escolares em quantitativos superiores ao número de alunos no ensino infantil e fundamental, segundo dados do censo escolar;
- Superfaturamento de R\$ 1.511.004,32 nas compras de livros do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”, considerando como base de comparação os preços obtidos em contratação direta com a mesma editora pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/PE;
- Irregularidades na realização do Pregão nº 38/2015, para aquisição dos kits de livros, com direcionamento do objeto a empresa que possui vínculo com a Editora IMEPH, através de cláusulas restritivas à ampla concorrência;
- Insuficiência na caracterização da necessidade das contratações, tanto de livros como de materiais didático-pedagógicos;
- Restrição à competitividade em procedimento de escolha do fornecedor de materiais didáticos, qual seja, Pregão nº 55/2016, considerando que os mesmos fazem parte de conjuntos para o desenvolvimento dos projetos pedagógicos;

- Instrumentos de controle de entrada e saída no Almoxarifado Central insuficientes a assegurar o efetivo recebimento de todos os materiais didático-pedagógicos contratados junto ao fornecedor, a exemplo dos 35.065 livros;
- Superfaturamento de R\$ 606.666,24 na compra de materiais que compõem os projetos pedagógicos “*Tenda da Cultura*”, “*Tenda Inflável*”, “*Quatro Pilares*”, “*Laboratório de Matemática*”, dentre outros, tendo por parâmetros os preços de representantes desses produtos na internet.

c) Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate)

- Falta de implementação de efetivos controles internos relacionados ao acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados relativos ao transporte escolar pactuados no Contrato nº 108/2013 (Pregão Eletrônico nº 009/2013);

d) Piso da Atenção Básica

Em relação ao aspecto finalístico, não foram identificadas irregularidades ou impropriedades na aplicação dos recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde, tais como desvio de objeto ou de finalidade. No tocante aos processos de licitação e contratação com recursos da Atenção Básica em Saúde, foram constatados: o não parcelamento do objeto; deficiência de projetos básicos; superfaturamento; irregularidades na celebração de termos aditivos; e problemas de qualidade em obras executadas.

Com base em uma amostra composta por treze das 38 unidades municipais de atendimento da Atenção Básica em Saúde, concluiu-se que tais unidades apresentam boas condições de infraestrutura, com algumas ressalvas. Finalmente, no que concerne aos servidores da Atenção Básica em Saúde, os exames constataram acumulação ilegal de cargos ou empregos públicos por parte de profissionais médicos, com base em dados constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério da Saúde (MS).

e) Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade

Em relação ao aspecto finalístico, não foram identificadas irregularidades ou impropriedades na aplicação dos recursos do Bloco da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, tais como desvio de objeto ou de finalidade, ou inobservância às vedações estabelecidas no §2º do art. 6º da Portaria MS nº 204/2007.

No tocante aos processos de licitação e contratação com recursos da Média e Alta Complexidade, foram constatados: pagamentos sem cobertura contratual; falhas na elaboração do orçamento base; restrição à competição; e irregularidades na celebração de termos aditivos.

Finalmente, no que concerne aos servidores da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, os exames constataram acumulação ilegal de cargos ou empregos públicos por parte de profissionais médicos, com base em dados constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério da Saúde (MS).

f) Promoção da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica

Os exames permitiram à equipe constatar que a Secretaria de Saúde não dispunha, no período examinado, de controles informatizados de estoques na Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), realizando as movimentações de forma manual, fragilizando o processo de registro dos controles de entrada e saídas dos insumos.

Foi verificada ausência de medicamentos básicos, devido ao desabastecimento ocorrido em 2017. Foram ainda identificadas situações inapropriadas na gestão do Programa, tais como manutenção de contratos por longo prazo sem verificação de sua vantajosidade para o município, descumprimento do contrato de fornecimento de medicamentos controlados por parte da empresa contratada e problemas na infraestrutura de armazenamento dos fármacos.

Por fim, foi verificada a ocorrência de conluio entre os licitantes de pregões realizados pela Prefeitura para aquisição de medicamentos, prejudicando a competitividade dos certames.

g) Apoio à Projetos de Inclusão Digital

Foi verificado que os recursos federais transferidos ao Município de Garanhuns/PE por meio do Convênio n.º 789150 não foram aplicados totalmente em seu objeto, havendo desvio de finalidade parcial dos recursos. Em relação ao processo de execução, constataram-se vícios no Procedimento Licitatório realizado pela Prefeitura, bem como sobrepreço e superfaturamento nos equipamentos e serviços contratados. Observou-se ainda que os equipamentos ainda não instalados estão armazenados em local inapropriado.

Por fim, pelo fato dos serviços para atingimento do objeto do convênio estarem paralisados, chega-se à conclusão de que a municipalidade não tem apresentado capacidade técnico-administrativa na condução do convênio, colocando em risco o atingimento de seus objetivos.

h) Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional

Foi verificado que os recursos federais transferidos ao Município de Garanhuns/PE por meio do Convênio n.º 824887 foram aplicados em seu objeto.

Em relação ao processo de execução, foi constatado que o convênio vem sendo conduzido de forma morosa, sendo necessária a celebração de aditivos de prazo à avença. Ademais, foi identificado um grande risco de ineficácia e ineficiência na aplicação dos recursos da etapa 2 do convênio, tendo em vista o limitado alcance da tecnologia utilizada pela contratada.

Assim, em virtude do exposto, conclui-se pela regularidade com ressalvas na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Garanhuns/PE por meio do convênio em tela.

i) Fomento ao Setor Agropecuário

Em relação ao Convênio n.º 807623, cujo objeto foi a construção da Central de Abastecimento de Garanhuns/PE – CEAGA, com base nos exames realizados, as evidências obtidas foram suficientes para concluir que, quanto ao aspecto da legalidade, houve desclassificação indevida de empresas participantes do processo licitatório por excesso de formalismo na fase de habilitação técnica.

No âmbito da economicidade, identificou-se um potencial superfaturamento por quantidade do item 17.1 - ATERRO MECANIZADO COMPACTADO C/ EMPRÉSTIMO PARA O GALPÃO ATACADISTA, contratado ao valor de R\$ 612.245,82.

Na análise da qualidade e dos defeitos construtivos, constatou-se desídia por parte da prefeitura de Garanhuns/PE que resultou em atraso no prazo de execução da obra. A obra do galpão atacadista estava abandonada, com diversos entulhos espalhados pelos terrenos, sem garantias da conservação do patrimônio público.

j) Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil

Com base nos exames realizados, no que diz respeito à construção de 05 (cinco) creches no município, foram evidenciadas cláusulas editalícias restritivas a competitividade do certame, ilegais nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para a Concorrência nº 006/2016-PMG.

Constatou-se, ainda, a ausência de fundamentação para R\$ 462.364,46 do valor contratado, sendo que R\$ 75.301,70 já foram medidos, conforme boletins de medição disponibilizados pela Prefeitura de Garanhuns; para serviços que não demonstraram ser imprescindíveis para a consecução do objeto, não podendo serem elegíveis para a prestação de contas dos recursos federais repassados.

Ordem de Serviço: 201700672

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 807623

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE GARANHUNS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 5.100.000,00

1. Introdução

A presente fiscalização foi realizada no Município de Garanhuns, no âmbito do 4º ciclo de Fiscalização de Entes Federados, a fim de avaliar o uso dos recursos públicos federais transferidos pelo Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento para apoiar o desenvolvimento do setor agropecuário. O objeto, neste caso, trata-se do Contrato de Repasse N° 807623/2014 para construção da nova Central de Abastecimento de Garanhuns – CEAGA, com recursos no montante de R\$ 5.100.000,00 (sendo R\$ 4.875.000,00 repasse da União e R\$ 225.000,00 como contrapartida da prefeitura), assinado em 06 de agosto de 2014.

Através da Concorrência N° 10/2015, firmou-se o Contrato N° 056/2015, em 17 de junho de 2015, com a empresa J Benevides da Silva Eireli – EPP, inscrita no CNPJ: 17.696.801/0001-36, vencedora da licitação para executar a obra da CEAGA.

Os exames foram realizados entre os dias 01 de agosto de 2017 a 27 de outubro de 2017, com vistas a observar a:

- a) Legalidade: se a contratação, acompanhamento e recebimento obedeceram às formalidades legais;
- b) Economicidade: se a obra foi contratada e executada resguardando a economicidade;
- c) Qualidade: se existem defeitos construtivos na obra passíveis de identificação pelo gestor.

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. Atraso no prazo de execução da obra em decorrência de falhas na gestão do Contrato de Repasse por parte da prefeitura de Garanhuns/PE.

Fato

A obra da construção da Central de Abastecimento de Garanhuns – CEAGA consiste na execução de dois galpões: um para o mercado varejista e outro para o mercado atacadista. Neste processo, verificou-se ocorrências provocadas pela prefeitura de Garanhuns que culminaram no atraso no prazo de conclusão da obra. O galpão atacadista encontra-se com as obras paralisadas, e o outro galpão, o varejista, sendo executado em ritmo lento (conforme observado na visita à obra no dia 24 de agosto de 2017).

O Contrato N° 056/2015 foi firmado em 17 de junho de 2015, com prazo para conclusão da obra de doze meses. No entanto, em seu teor não há cláusula com prazo de vigência do contrato. Na boa prática administrativa, deve haver o prazo de vigência do contrato, e deve ser maior que o previsto para execução da obra. Isto pelo fato de que o contrato gera diversas obrigações para as partes, que vão além da execução física da obra propriamente. O artigo 57 da Lei N° 8.666/93 determina que é vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

Quadro 01: Datas dos contratos

Contrato	Data	Validade
Contrato de Repasse N° 807623 / 2014 (firmado entre a Prefeitura de Garanhuns e a Caixa Econômica Federal)	06/08/14	31/10/17
Contrato da Obra N° 056/2015 (Prazo de execução da obra) – Firmado entre a Prefeitura de Garanhuns e a empresa vencedora da licitação J Benevides da Silva Eireli	17/06/15	18/06/16
Terceiro Termo Aditivo ao Contrato N° 056/2015 (Prorrogação do prazo)	18/06/16	31/12/16
Quarto Termo Aditivo ao Contrato N° 056/2015 (Prorrogação do prazo)	28/12/16	01/01/18

Fonte: Processo da Prefeitura de Garanhuns N° 32/2015 (Concorrência N° 10/2015) e Fonte: Processo da Caixa Econômica N° 1019.965-38

Observou-se também um tardamento nos desbloqueios dos recursos pela Caixa Econômica Federal, por ter que emitir diversos relatórios informando as pendências a serem sanadas pela prefeitura. Entre as pendências mais frequentes, estão as divergências entre os boletins de medição e as memórias de cálculo, e a inclusão de itens que não estão no orçamento. Inclusive, no Relatório de Pendências de 24 de agosto de 2016, a Caixa Econômica Federal suplica para que nas próximas medições sejam apresentadas memórias de cálculo compatíveis com o realmente executado, respeitando os quantitativos aprovados para cada galpão e contemplando os serviços medidos no período.

Quadro 02: Cronologia das medições, dos relatórios de pendências e dos desbloqueios dos recursos.

Documento	Data	Descrição
BM 01	26/10/15	Medição do Boletim N° 01
Relatório de Pendências para Desbloqueio – RAE	13/11/15	Caixa solicita à prefeitura documentos completos e corrigidos para desbloquear os recursos
BM 02	02/12/15	Medição do Boletim N° 02
Relatório de Pendências para Desbloqueio – RAE	14/01/16	Caixa solicita à prefeitura documentos completos e corrigidos para desbloquear os recursos
BM 03	20/01/16	Medição do Boletim N° 03
Relatório de Pendências para Desbloqueio – RAE	26/02/16	A Caixa aguarda a documentação COMPLETA para liberar os recursos.
Pagamento do BM 01	01/03/16	Débito na conta corrente N° 647310-8 (após o atendimento por parte da prefeitura de Garanhuns das pendências apontadas pela Caixa)
BM 04	16/04/16	Medição do Boletim N° 04
Pagamento do BM 02	02/05/16	Débito na conta corrente N° 647310-8 (após o atendimento por parte da prefeitura de Garanhuns das pendências apontadas pela Caixa)
Pagamento do BM 03	02/05/16	Débito na conta corrente N° 647310-8 (após o atendimento por parte da prefeitura de Garanhuns das pendências apontadas pela Caixa)
BM 05	06/07/16	Medição do Boletim N° 05
Relatório de Pendências para Desbloqueio – RAE	27/05/16	Caixa solicita documentos corrigidos, retirar itens que não estão no orçamento e contemplar os orçados.
Relatório de Pendências para Desbloqueio – RAE	24/08/16	Caixa solicita documentos corrigidos. Inclusive solicita que nas próximas medições apresentem memória de cálculo compatível como realmente executado, respeitando os quantitativos aprovados para cada galpão e contemplando os serviços medidos no período.
Pagamento do BM 04	22/12/16	Débito na conta corrente N° 647310-8 (após o atendimento por parte da prefeitura de Garanhuns das pendências apontadas pela Caixa)
Pagamento do BM 05	22/12/16	Débito na conta corrente N° 647310-8 (após o atendimento por parte da prefeitura de Garanhuns das pendências apontadas pela Caixa)
Relatório – Análise da Reprogramação	08/03/17	A Caixa informa pendências para dar continuidade à verificação da reprogramação solicitada.
Relatório – Análise da Reprogramação	16/03/17	A Caixa informa pendências para dar continuidade à verificação da reprogramação solicitada.
Relatório – Análise da Reprogramação	28/04/17	A Caixa informa pendências para dar continuidade à verificação da reprogramação solicitada.
BM 06	06/07/17	Medição do Boletim N° 06
Relatório de Pendências para Desbloqueio – RAE	12/05/17	Reprogramação aprovada. Caixa informa pendências para desbloqueio.
Pagamento do BM 06	18/05/17	Débito na conta corrente N° 647310-8 (após o atendimento por parte da prefeitura de Garanhuns das pendências apontadas pela Caixa)
Relatório de Pendências para Desbloqueio – RAE	16/06/17	Caixa informa pendências para desbloqueio.
Pagamento do BM 06 – Desglosa	22/06/17	Débito na conta corrente N° 647310-8 (após o atendimento por parte da prefeitura de Garanhuns das pendências apontadas pela Caixa)

Relatório de Pendências	14/07/17	Pendências para recebimento dos próximos boletins de medição.
-------------------------	----------	---

Fonte: Processo da Caixa Econômica Federal N° 1019.965-38 e Boletins de Medições disponibilizados pela Prefeitura de Garanhuns/PE.

Outro ponto que prejudicou o cumprimento do prazo de execução diz respeito ao acompanhamento deficiente na execução da obra. Em todas as folhas do Diário de Obras, identificou-se a ausência de registros do fiscal da obra, onde não há anotações, apesar de ter seu carimbo e sua assinatura. No período de 7 de dezembro de 2015 a 20 de janeiro de 2016, não há a assinatura do fiscal. Também não foi entregue a este controle interno os relatórios de fiscalização, apenas as justificativas técnicas dos termos aditivos.

O Diário de Obras não informa observações relevantes de eventos atípicos ao andamento normal da obra. Se ocorreu atraso, deveria haver uma imediata atuação da fiscalização junto à contratada para a correção do desvio. Também não há notificação por parte da contratada que estaria suspendendo os serviços devido à inadimplência nos pagamentos devidos. Conforme consta na Lei das Licitações, art. 13, a fiscalização e/ou supervisão de obras e serviços são considerados serviços técnicos profissionais especializados, além do fato de a atividade de fiscalização ser definida na Resolução CONFEA nº 1.010. A responsabilização do fiscal da obra pública também é expressamente mencionada no art. 70, da Lei nº 8.666: “O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado”.

Identificou-se ainda algumas falhas nos termos aditivos contratuais, que foram celebrados a fim de retificar erros de planejamento orçamentário, contribuindo para a morosidade na conclusão da CEAGA. O Contrato N° 056/2015, assinado em 17 de junho de 2015, teve Ordem de Serviço emitida em 18 de junho de 2015.

O Primeiro Termo Aditivo ao contrato, de 27 de outubro de 2015, foi realizado para sanar pendências da Caixa Econômica Federal, que apontou diversas divergências. A planilha orçamentária vencedora da licitação continha erros de planejamento, tais como, itens de serviço iguais com preços unitários diferentes (Justificativa Técnica – Prefeitura Municipal de Garanhuns – 26 de outubro de 2015). Com as correções, houve um decréscimo de 4,76% do valor contratual. O Segundo Termo Aditivo, de 6 de junho de 2016, tratou de inclusão de itens não contemplados no orçamento, no total de 12,57%, o qual pode se destacar os serviços de terraplanagem (Justificativa Técnica – Prefeitura Municipal de Garanhuns – 09 de maio de 2016). No entanto, verifica-se que eram serviços que poderiam ser previstos em um planejamento adequado. Ademais, a terraplanagem e o aterro foram iniciados em novembro de 2015, e o termo aditivo com esse serviço foi realizado apenas em junho de 2016.

O Terceiro Termo Aditivo, de 18 de junho de 2016, trata de prorrogação de prazo, acrescendo mais seis meses ao prazo de execução da obra, em virtude das alterações ocorridas no Segundo Termo Aditivo. A justificativa técnica para tal prorrogação aponta também os trâmites burocráticos da Caixa Econômica Federal, contudo, tais trâmites ocorreram pela falta de um orçamento e um projeto bem elaborados, por parte da prefeitura, a fim de evitar constantes correções posteriores. O Quarto Termo Aditivo, de 28 de dezembro de 2016, prorroga o prazo contratual por mais doze meses, com a justificativa de reprogramação dos itens, ajustes dos trâmites burocráticos da Caixa Econômica Federal e o não desbloqueio dos recursos pela mesma (Justificativa Técnica – Prefeitura Municipal de Garanhuns – 15 de dezembro de 2015). Porém, observou-se que não há a justificativa detalhada da quantidade de dias de

atrasos. As datas exatas de cada trâmite e reprogramação não foram demonstradas, não sendo possível concluir se a quantidade de doze meses foi devida. Ademais, não foi emitido o parecer jurídico quanto a este aditivo. Quanto ao desbloqueio dos recursos pela Caixa, tal fato foi explanado acima. Vale destacar que em 22 de dezembro de 2016 a Caixa Econômica Federal creditou R\$ 4.029.597,00 na conta do contrato de repasse, sob bloqueio, para serem liberados conforme as devidas medições da obra.

O TCU tem o entendimento de que a celebração de termos aditivos não pode se destinar à correção de falhas de projeto ou de especificações de serviços, pelo fato da Lei nº 8.666/93 determinar que a licitação só ocorra havendo um projeto básico que caracterize com precisão necessária e suficiente o objeto licitado. Ademais, a obra em questão, qual seja, construção de dois galpões para distribuição de alimentos, trata de edificações simples, que não demanda método de execução e mão de obra complexos.

Com efeito, no Sumário do Acórdão TCU nº 353/2007 – Plenário consta:

“É indevida a alteração de contratos de obras públicas com a finalidade exclusiva de corrigir erros no projeto que serviu de base à licitação e que se revelou incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo o fato acarretar, nos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, a nulidade do contrato e consequente realização de nova licitação, após refeitura do projeto, e a responsabilização do gestor que realizou a licitação original com projeto inepto.”

A não execução da obra no prazo contratado traz transtornos à população, visto que 89,14% residem na zona urbana e se abastecem de produtos comercializados na Central de Abastecimento de Garanhuns – CEAGA (dados do Plano de Trabalho do Sistema de Gestão de Convênios). A situação da CEAGA antiga apresenta nítidos sinais de esgotamento infraestrutural, com uma estrutura extremamente precária que não está adequada às normas de acessibilidade e vigilância sanitária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício sem número, de 27 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns encaminhou a seguinte manifestação:

“Além de não obter um dos itens de maior relevância, constatado pelo Engenheiro Civil do Município, uma vez que esta Comissão Permanente de Licitação não tem alcance técnico para averiguar características similares de parcelas de maiores relevância.

O município de Garanhuns, através de sua equipe de fiscalização, vem por meio deste, esclarecer alguns pontos no tocante à Fiscalização de Obras Públicas, mais especificamente, da Construção da Central de Abastecimento de Garanhuns – CEAGA, citados no Relatório Preliminar de Auditoria, elaborado pela Secretaria de Controle Interno.

1º Ponto: “Acompanhamento deficiente na execução da obra”

O supracitado Relatório apontou deficiência na fiscalização da execução da obra, fato que foi baseado na falta de registros por parte da fiscalização no livro diário de obras. De fato, o constatado observa-se, tendo em vista a deficiência de pessoal para a grande quantidade de obras do município, fato este que dificulta a realização de vistorias diárias as obras, por parte da fiscalizando, investindo tempo, realizando registros, relatórios de fiscalização e outros no tocante à essa tão importante atividade, que é a fiscalização de obras públicas.

Não obstante, vale salientar que a Prefeitura Municipal de Garanhuns vem se esforçando para melhoria da equipe de fiscalização, aumentando seu efetivo e investindo em treinamento, para que seja mais eficiente.

Ademais, outro ponto a ser informado é que, após o Relatório Preliminar de Auditoria, a equipe de fiscalização já vem observando as anotações nos diários de obra, melhorando o acompanhamento, registros e demais atividades pertinentes, a fim de ser eficaz no âmbito de suas atribuições, bem como, atender às propostas de recomendação e determinação do que deve ser aperfeiçoado ou corrigido, por parte dos órgãos de controle.”

Análise do Controle Interno

Na justificativa do gestor quanto ao atraso no prazo de execução da obra”, foi apresentada manifestação apenas para o acompanhamento deficiente na execução da obra. Nesse sentido, a prefeitura corroborou a constatação, relatando que a deficiência de pessoal para a grande quantidade obras do município dificulta a realização de vistorias diárias as obras. Informou que, após o recebimento do Relatório Preliminar da CGU, os Diários de Obras estão sendo preenchidos com as devidas observações. Porém, não apresentou documento comprovando a nova postura.

Não houve manifestação do gestor em relação à ausência da cláusula com prazo de vigência do contrato; às divergências entre os boletins de medição e as memórias de cálculo e a inclusão de itens que não estão no orçamento verificadas pela Caixa Econômica Federal; e às falhas nos termos aditivos contratuais (que visaram elidir situações que poderiam ter sido previstas em um planejamento adequado). Pelo exposto, mantem-se a constatação.

2.1.2. Potencial superfaturamento por quantidade do item 17.1 - ATERRO MECANIZADO COMPACTADO C/ EMPRÉSTIMO PARA O GALPÃO ATACADISTA, contratado ao valor de R\$ 612.245,82.

Fato

Durante a execução do contrato, ocorreu a assinatura do Segundo Termo Aditivo em 06 de junho de 2016, para acréscimo de valor, na importância de R\$ 612.245,80, na qual R\$ 609.091,41 referem-se ao item 17.1 – ATERRO MECANIZADO COMPACTADO C/ EMPRÉSTIMO PARA O GALPÃO ATACADISTA, quantidade 11.344,60 m³, o qual não havia sido contemplado na planilha orçamentária. Na Justificativa Técnica ao termo aditivo, é informado que esse serviço é imprescindível para o atendimento da perfeita execução e cumprimento dos projetos.

No entanto, ao analisar o Projeto Executivo do aterro, os Mapas de Cubação, a Planta de Curvas de Níveis, as fotos do terreno antes e após a obra, e a verificação in loco, identificou-se várias divergências.

No que diz respeito ao Projeto Executivo e os Mapas de Cubação, foram apresentados dois conjuntos de plantas: um com as seções do terreno destinado ao galpão, e outro conjunto com

as seções do terreno destinado a carga e descarga. No entanto, verificamos que as representações gráficas estão incoerentes. As estacas informadas nos cortes não conferem com as estacas da planta baixa; as linhas em vermelho que deveriam representar a “Superfície Planejada” possuem o formato muito irregular e não condizem com a realidade encontrada na inspeção física; a cota do terreno está representada apenas pela medição 880.000 (na qual deveria ser variável); e não foram emitidas as Anotações de Responsabilidade Técnica para os ensaios de caracterização do material retirado do corte e do material utilizados nos aterros, e para os ensaios de controle de compactação.

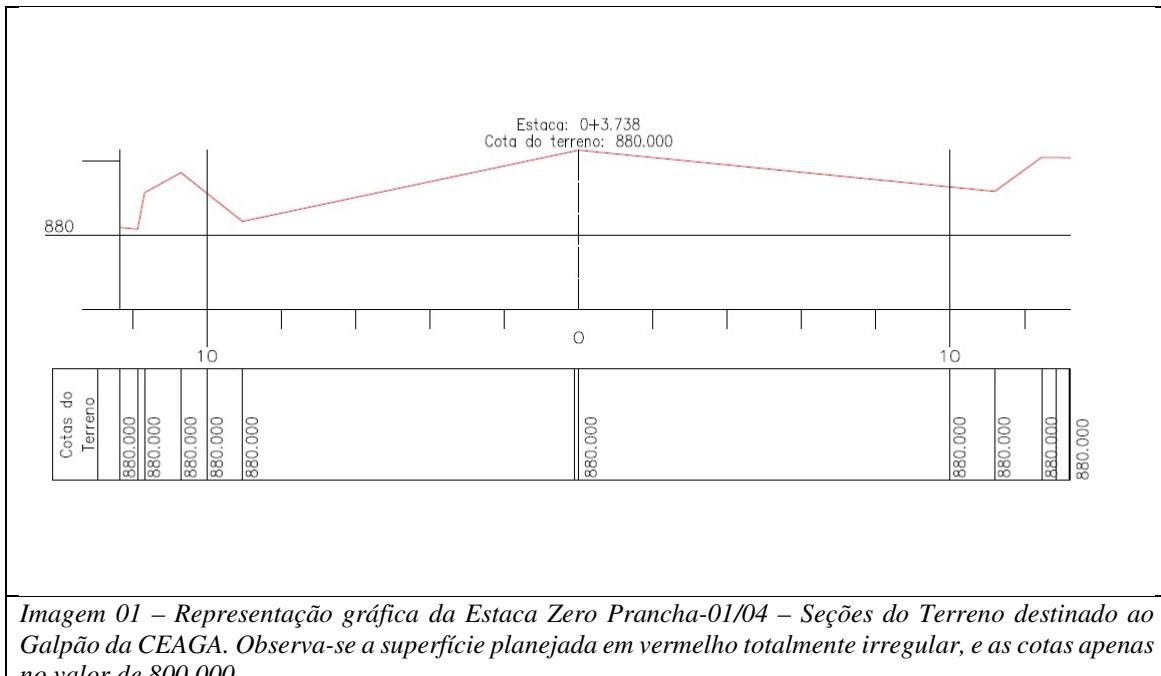


Imagen 01 – Representação gráfica da Estaca Zero Prancha-01/04 – Seções do Terreno destinado ao Galpão da CEAGA. Observa-se a superfície planejada em vermelho totalmente irregular, e as cotas apenas no valor de 800.000.

Quanto às Plantas de Curvas de Nível, constatamos que as apresentadas a este controle interno e à Caixa Econômica Federal possuem os desenhos das curvas e as medidas diferentes nas plantas, onde deveriam ser iguais. Assim, não é possível identificar qual a que retrata a realidade do local.

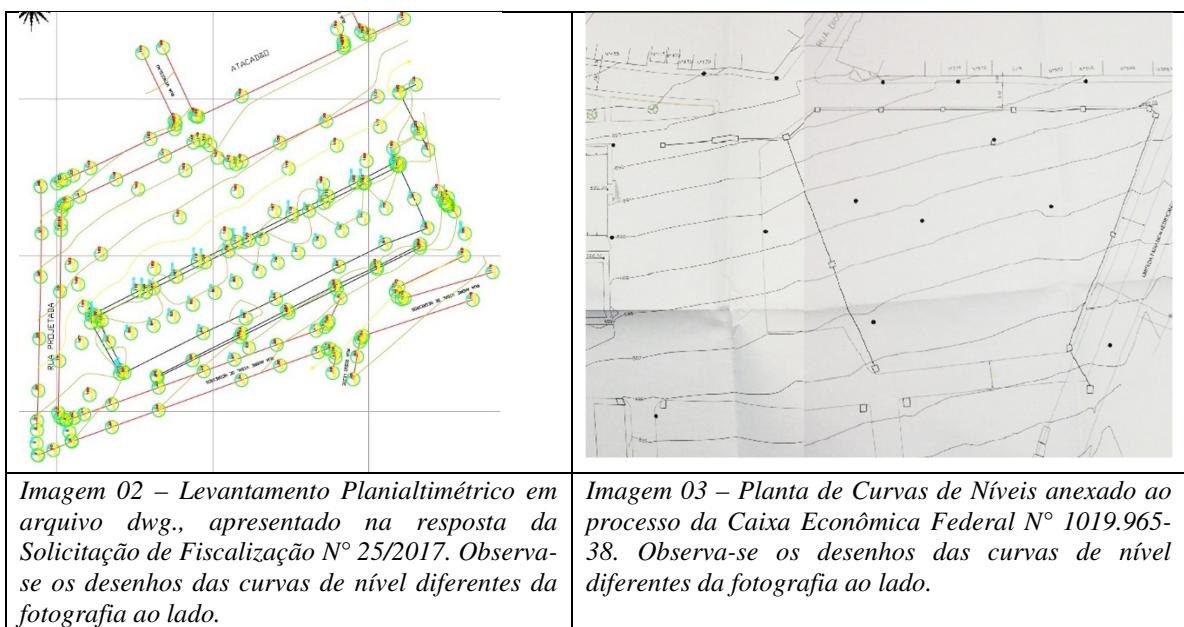


Imagen 02 – Levantamento Planialtimétrico em arquivo dwg., apresentado na resposta da Solicitação de Fiscalização N° 25/2017. Observa-se os desenhos das curvas de nível diferentes da fotografia ao lado.

Imagen 03 – Planta de Curvas de Níveis anexado ao processo da Caixa Econômica Federal N° 1019.965-38. Observa-se os desenhos das curvas de nível diferentes da fotografia ao lado.

O artigo 6º, inciso IX, da Lei N° 8.666/99, determina que o projeto básico deve ter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Em visita ao local da obra e nas análises dos registros fotográficos, apurou-se também que o volume de terra de corte e aterro não condizem com o informado no Mapa de Cubação e na planilha orçamentária aditivada. Tendo em vista que as informações do Projeto Executivo estão divergentes, utilizou-se para análise o projeto arquitetônico Prancha 06/15 – Corte GG HH MM. Foi observado o corte do terreno na medida de 1,38 e 3,03 metros. Contudo, em fiscalização ao local da obra, a CGU encontrou medidas que variam de 0,90 a 1,55 metros. Ou seja, o corte medido no local ficou abaixo do informado no projeto, consequentemente, o volume de corte e aterro também foram menores.



Imagen 04 – Arquivo em dwg. Prancha 06/15 – Corte GG HH MM – Medida do corte: 3,03 metros.

Imagen 05 – Arquivo em dwg. Prancha 06/15 – Corte GG HH MM – Medida do corte: 1,38 metros.

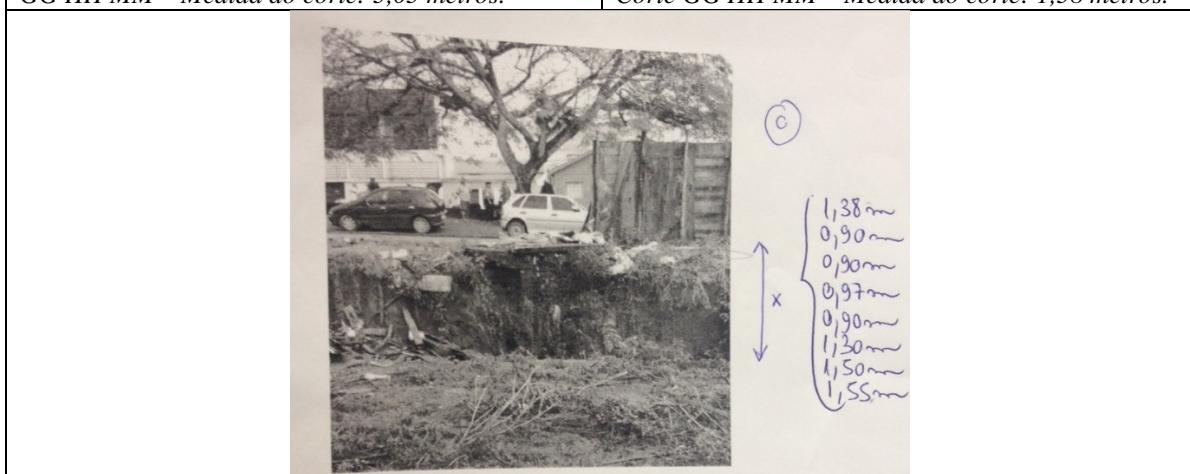


Foto 01 – Foto do corte do terreno do Galpão Atacadista, com as anotações das medidas realizadas no local, variando entre 0,90 a 1,55 metros, Garanhuns/PE, 25 de setembro de 2017.

Conforme a Planta de Curvas de Níveis anexada ao processo da Caixa Econômica Federal N° 1019.965-38, a medida do nível no início do terreno é de 886, e a medida do final do terreno é 892, ou seja, a diferença do início do lote até seu lado oposto é de seis metros. Porém, ao

observar as fotos extraídas do Google Maps, datadas de setembro de 2012, percebe-se que não há o desnível de seis metros entre o ponto 886 e o ponto 892, equivalente, por exemplo, a altura de uma edificação de dois andares.



Imagen 06 – Fotografia extraída do Google Maps, setembro de 2012, onde verifica-se que não há o desnível de seis metros entre o ponto 886 e o ponto 892. Inclusive, pode-se observar veículos estacionados no terreno e algumas pessoas jogando futebol. A edificação com dois andares ao fundo é uma referência de que não havia desnível de seis metros registrado na planta topográfica.



Imagen 07 – Fotografia extraída do Google Maps, setembro de 2012, na qual percebe-se que não há o desnível de seis metros entre o ponto 886 e o ponto 892. Inclusive, pode-se observar veículos estacionados no terreno e algumas pessoas jogando futebol.

Para este serviço aditivado, foi emitida a Nota Fiscal número 772, data 21 de junho de 2016, no valor de R\$ 612.245,82. No entanto, ainda não foi realizado o seu pagamento, assim como a Caixa Econômica Federal ainda não fiscalizou a sua medição. Identificou-se que os Boletins de Medições apresentados à Caixa não contêm este item 17.1 – ATERRO MECANIZADO COMPACTADO C/ EMPRÉSTIMO PARA O GALPÃO ATACADISTA.

Diante o exposto, verifica-se um potencial dano ao erário caracterizado pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas/fornecidas. Ou seja, um provável superfaturamento por quantidade, com pagamento de valor maior do que o efetivamente devido para a execução de determinada obra ou serviço.

Por fim, conclui-se que a execução desse serviço através da documentação do projeto do aterro disponibilizada seria praticamente inviável, visto que não está devidamente detalhado, as representações gráficas não estão claras e há divergências nas informações, não podendo ser elegíveis para prestação de contas dos recursos federais repassados enquanto as discrepâncias verificadas não forem esclarecidas.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

Considerando-se que não houve manifestação da unidade examinada sobre esta constatação, a análise do Controle Interno consta registrada no campo “fato”.

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. Obra do galpão atacadista abandonada e diversos entulhos espalhados pelos terrenos, sem garantias da conservação do patrimônio público.

Fato

Durante fiscalização no local da obra da CEAGA nos dias 24 de agosto e 25 de setembro de 2017, aferiu-se que os dois galpões, o varejista e o atacadista, possuem resíduos sólidos espalhados por toda a extensão dos seus terrenos.

No entendimento do Tribunal de Contas da União, um dos princípios de sustentabilidade aplicados às obras públicas relaciona-se com a Gestão de Resíduos, especialmente entulho e

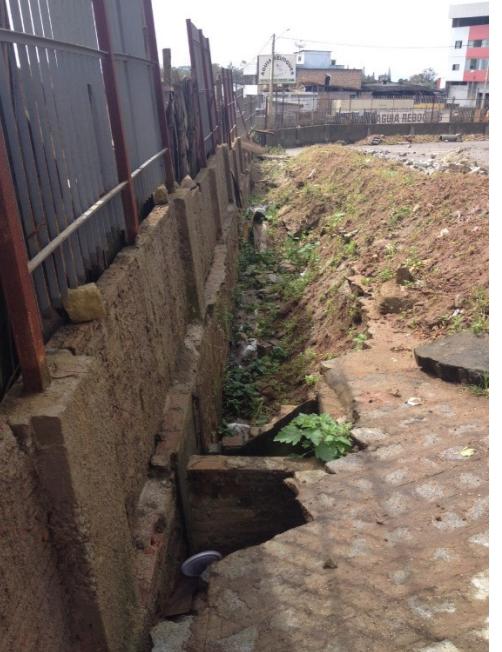
lixo, buscando reduzir a quantidade produzida e dar o adequado tratamento a esses materiais, com a separação e o máximo possível de reaproveitamento (Obras Públicas de Edificação e Saneamento – Módulo I – Aula 2 / Instituto Serzedello Corrêa da Escola Superior do Tribunal de Contas da União).

Para um Planejamento e Gestão da Armazenagem, é crucial otimizar áreas destinadas para esse fim, e para isso recomenda-se não usar a obra como depósito de si mesma. Ao utilizar a própria obra como área para estoque, é possível que haja necessidade de duplo manuseio e que ocorra obstrução das vias de circulação e postos de trabalho. Além disso, pode prejudicar as características físicas/químicas do material, tendo em vista que, nos galpões, o chão está sendo utilizado diretamente para a armazenagem. Há materiais que se deve evitar o contato direto com o solo: cimento, cal, aço, madeira etc. (Universidade Federal do Ceará – Princípios de Movimentação e Armazenagem na Construção Civil – 2009 – Monografia).

	
<i>Foto 01 – Registro de lixo espalhado pelo terreno do galpão varejista, Garanhuns/PE, 25 de setembro de 2017.</i>	<i>Foto 02 – Registro de estocagem de material no terreno do galpão atacadista, Garanhuns/PE, 25 de setembro de 2017.</i>
	
<i>Foto 03 – Registro de lixo espalhado pelo terreno do galpão atacadista, Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.</i>	<i>Foto 04 – Registro de estocagem de material no terreno do galpão varejista, Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.</i>

Verificou-se também que o galpão atacadista está abandonado, com as obras paradas, não há vigilantes na obra, nem funcionários trabalhando no local. Nos registros do Diário de Obras, não há a descrição dos serviços diferenciando os locais, se foi prestado no galpão varejista ou atacadista, nem a quantidade de mão de obra distribuída separadamente neles. As condições gerais da obra e o grau de vulnerabilidade do local não permitem assegurar a manutenção e conservação do patrimônio público.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, exemplificada no Acórdão nº 2.795/2016, determina que deve ser verificado se foram tomados os cuidados necessários a resguardar o patrimônio e a minimizar a degradação dos serviços executados, o que não foi observado no galpão atacadista. Identificou-se forro de gesso sendo danificado por infiltrações, goteiras no telhado, muro do terreno com erosão e grade danificada, e crescimento de mato no piso coberto do galpão.

	
<p>Foto 05 – Registro da deterioração do forro de gesso do galpão atacadista, Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.</p>	<p>Foto 06 – Registro da deterioração da parede do galpão atacadista, Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.</p>
	
<p>Foto 07 – Registro da deterioração da grade do muro externo do galpão atacadista, Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.</p>	<p>Foto 08 – Registro da deterioração do piso de carga e descarga do galpão atacadista, Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.</p>

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício sem número, de 27 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns apresentou a seguinte manifestação:

“2º Ponto: [...] e “cuidados necessários a resguardar o patrimônio”

[...]

Quanto à conservação do patrimônio público que está sendo construído, salientamos que até a entrega das obras, serviços em desconformidades com as boas práticas de engenharia não serão aceitos pela fiscalização, o que implica dizer que os reparos dos vícios construtivos, são de responsabilidade e serão feitos pela empresa contratada. Também atenção deve-se dar à garantia pós obra que de acordo com o art. 618 do Código Civil o construtor responderá, durante o prazo não menor do que cinco anos, “pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais como do solo”, tal matéria também já foi citada no Acórdão 853/2013-TCU-Plenário.

[...]

3º Ponto: “Nos registros do Diário de Obras, não há descrição dos serviços diferenciando os locais”

Se observado nos rodapés das fotos constantes nos Relatórios Fotográficos, pode ser constatado a descrição de onde os serviços foram executados. Segue exemplo:



Por fim, salientamos que diante das dificuldades apresentadas, a equipe de fiscalização da Prefeitura Municipal de Garanhuns, vem tentando mitigar as observações feitas no Relatório Preliminar de Auditoria, tanto para a obra em tela, como para os novos contratos que estão por vir.

Enfatizamos também que, como é sabido, a excelência da fiscalização decorrerá de um bom projeto básico e que a não observância deste, acarretará em atrasos de obra, termos aditivos, correções in-loco, entre outros. Contudo, diante de algumas falhas de projeto, a fiscalização tem suas atribuições limitadas, não sendo a responsável pelos vícios decorrente do projeto falho.

Ademais, salientamos que por parte da fiscalização, não tem nenhum serviço medido sem ser devidamente executado, o que traria prejuízo ao erário público por parte desta, e que todos

os serviços executados e pagos, são oriundos e constantes dos projetos fornecidos para a fiscalização.”

Análise do Controle Interno

Na manifestação apresentada pela prefeitura, em relação ao Diário de Obras, a justificativa foi que no Relatório Fotográfico havia a discriminação dos galpões na legenda das fotos. No entanto, além de não estar presente essa diferenciação em todas as fotografias, tal citação não é suficiente para suprir os detalhes que deveriam estar no Diário de Obras. Não há especificação da quantidade de mão de obra distribuídas separadamente para cada galpão, nem discriminação de onde todos os serviços citados foram realizados.

No quesito de conservação do patrimônio público, a prefeitura informou que a responsabilidade é da empresa contratada. Porém, o entendimento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que os gestores municipais devam adotar medidas necessárias para a preservação do patrimônio público, sob risco de responsabilidade pessoal. Deve-se aplicar ações administrativas e judiciais efetivas para responsabilização das irregularidades e inconformidades existentes nas obras, com base no artigo 87 da Lei N° 8.666/1993, que versa sobre as penalidades aplicáveis aos contratados em razão da inexecução total ou parcial da obra (Acórdão N° 2834/2015 – TCU – Plenário).

Não houve manifestação do gestor em relação: aos resíduos sólidos espalhados por toda a extensão dos terrenos; ao fato do galpão atacadista estar com as obras paradas; e às ausências de vigilantes e funcionários (para o galpão atacadista) no local. Dessa forma, mantemos a constatação.

2.2.2. Desclassificação indevida de empresas participantes do Processo Licitatório N° 32/2015.

Fato

Para a construção da CEAGA em Garanhuns, foi realizado o Processo Licitatório N° 32/2015 - Concorrência N° 10/2015, onde participaram do certame as empresas Ingazeira LTDA CNPJ: 00.749.205/0001-74, Hidratta Saneamento LTDA CNPJ: 10.832.528/0001-80 e J Benevides da Silva Eireli CNPJ: 17.696.801/0001-36.

Na Ata de Sessão Interna do Julgamento da Habilitação, de 21 de maio de 2015, foi registrado que a licitante J Benevides da Silva Eireli atendeu aos requisitos técnicos para os serviços, e foi declarada habilitada. Informa que a licitante Ingazeira LTDA não apresentou qualificação para os subitens 11.14.1, alíneas “a” e “b”, e 11.14.2 do edital, e que a licitante Hidratta Saneamento LTDA não apresentou qualificação técnica para o subitem 11.14.1, alínea “b” e também não apresentou acervo para *corte e dobra e montagem de aço*, sendo as duas declaradas inabilitadas.

As empresas Ingazeira LTDA e J Benevides da Silva Eireli apresentaram recursos, e após as deliberações acerca das razões recursais e das contrarrazões, inseridas nos autos, a comissão decidiu por indeferir o recurso da Ingazeira LTDA, declarando habilitada apenas a J Benevides da Silva Eireli.

Contudo, verificou-se que os motivos da inabilitação das construtoras foram indevidos. Os subitens do edital 11.14.1 e 11.14.2 determinavam o seguinte:

“11.14.1. Para a QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, as empresas licitantes deverão apresentar os seguintes documentos:

- a) As licitantes deverão apresentar o Registro de Quitação no Conselho Regional da Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA da empresa e do(s) seu(s) responsável(eis) técnico(s), conforme Resolução nº 282 de 24/08/93 do CONFEA;
- b) As certidões expedidas por Conselhos de outras jurisdições deverão obrigatoriamente ser visitadas pelo CREA/PE, conforme Resolução CONFEA nº 43 de 27 de junho de 1997;

(...)

11.14.2. Comprovação da licitante de possuir em quadro permanente, na data prevista para a realização da licitação, de profissional(is) de nível superior ou outro(s), reconhecidos pelo CREA, detentor(es) de Atestado de Responsabilidade Técnica, devidamente registrado(s) no CREA na região onde os serviços foram executado(s), acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico-CAT, expedida(s) pelo conselho acima mencionado, que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para o órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda para empresas privadas obras/serviços de características similares às do objeto da presente licitação.”

Quanto à construtora Ingazeira LTDA, segundo a comissão de licitação, o não atendimento ao item 11.14.1, a) foi devido à “ausência” da apresentação de duas certidões separadas: uma de registro e quitação do CREA para a empresa, e outra de registro e quitação para o responsável técnico da mesma. No entanto, a certidão apresentada pelo licitante emitida pelo CREA, como o número 2007930/2015, apesar de ser apenas uma, continha as duas informações centrais da exigência da habilitação técnica, qual seja, registro e quitação da empresa e do responsável técnico com o conselho profissional pertinente. Já para o item 11.14.1, b), a certidão apresentada no item a) comprova que o engenheiro civil de CPF ***.068.674-** possui vínculo empregatício com a construtora, já que é seu responsável técnico.

O entendimento do Tribunal de Contas da União é no sentido de evitar a desclassificação de licitantes em razão de formalismo excessivo, não alijar do certame empresas por conta de erro apenas material (Acórdão N° 1.734/2009 e Acórdão N° 1.791/2006-Plenário). A construtora cumpriu as exigências previstas no edital mediante o fornecimento de uma única certidão.

A licitante Hidratta Saneamento LTDA também foi inabilitada, mas não apresentou recurso. A inabilitação deu-se por não ter apresentado a qualificação técnica para o subitem 11.14.1, alínea “b”, estando na mesma situação da empresa Ingazeira LTDA. Contudo, foi apresentada a certidão de N° 72469765/2014, contendo as duas informações centrais da exigência da habilitação técnica. A Ata também relata que a Hidratta Saneamento LTDA não apresentou acervo para *corte e dobra e montagem de aço*. No entanto, entre as documentações de habilitação há o atestado da Prefeitura de Águas Belas, registrado mediante vinculação à CAT – Certidão de Acervo Técnico, relatando que a construtora executou de maneira satisfatória a

obra de uma adutora e estações de tratamento de água. Dentro dos itens de serviços executados, há os especificados abaixo:

- a) Concreto Armado pronto, FCK = 30MPA, condição B (NBR-12655), lançado em fundações SI e SC, e adensado, inclusive forma, escoramento e ferragem;
- b) Concreto Armado pronto, FCK 30 MPA, condição B (NBR-12655), lançado em cimento e laje de fundo e adensado, inclusive forma, escoramento e ferragem;
- c) Concreto Armado pronto, FCK 30 MPA, condição 8 (NBR-12655), lançado em pilares e vigas e adensado, inclusive forma, escoramento e ferragem.

Assim, observa-se que a desclassificação das empresas Ingazeira LTDA e Hidratta Saneamento LTDA por excesso de formalismo restringiu a competitividade do certame. O objetivo da licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício sem número, de 27 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns apresentou a seguinte manifestação:

“A licitação é “o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados. Para desenvolver tal mister, é necessária a observância de diversos princípios, um deles da vinculação ao instrumento convocatório (Edital).

*Pois bem. O princípio da vinculação ao instrumento vinculatório aduz que, uma vez estabelecidas as regras do certame, **elas devem ser cumpridas, em seus exatos termos.***

*O Processo Licitatório nº 032/2015 em sua modalidade: Concorrência nº 010/2015, cujo objeto trata-se da contratação de empresa de engenharia para executar os serviços de construção de Central de Abastecimento de Garanhuns – CEAGA, é exigido em seu Edital na **QUALIFICAÇÃO TÉCNICA** no Item 11.14 e subitem 11.14.2: Comprovação da licitante de possuir em quadro permanente, na data prevista para a realização da licitação, de profissional(is) de nível superior ou outro(s), reconhecidos pelo CREA, detentor(es) de Atestado de Responsabilidade Técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executado(s), acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) pelo conselho acima mencionado, que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para o órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda para empresas privadas obras/serviços de características similares ás do objeto da presente licitação;*

A intenção é o cumprimento deste princípio, para que seja preservado o próprio certame, e diversos outros princípios a eles atinentes.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório possui extrema relevância, na medida em que vincula não só a Administração, como também os administrados às regras nele estipuladas.

*Dessa feita, em se tratando de **regras constantes de instrumento convocatório,** deve haver vinculação a eles.*

É o que estabelecem os artigos 3º, 41 e 55 XI, da Lei nº 8.666/93:

[...]

Trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda licitação e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da transparência, da igualdade, da imparcialidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[2]:

Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei nº 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I).

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou.

Também estariam descumpridos os princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital.

Jurisprudência do STJ:

“(...) o Poder Discretório da Administração esgota-se com a elaboração do Edital de Licitação. A partir daí, nos termos do vocábulo constante da própria Lei, a Administração Pública vincula-se “estritamente” a ele.” (REsp nº 421.946/DF, 1ª T., rel. Min. Francisco Falcão, j. em 07.02.2006, DJ de 06.03.2006, p. 163)

“O edital é elemento fundamental do procedimento licitatório. Ele é quem fixa as condições de realização da licitação, determina o seu objeto, discrimina a garantias e os deveres de ambas as partes, regulando todo o certame público.” (RMS nº 10.847/MA, 2ª T., rel. Min. Laurita Vaz, j. em 27.11.2011, DJ de 18.02.2002).

Jurisprudência TCU:

“o edital da licitação deve ser claro e objetivo, de modo que se possa, de maneira direta e sem maiores esforços interpretativos, compreender os critérios e as exigências nele postas, conforme expressa disposição da Lei 8.666, de 1993, que exige a descrição sucinta e clara do objeto da licitação (inciso I, art. 40).” (Acórdão nº 1.474/2008, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira).

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Se o instrumento de convocação, normalmente o edital tiver falha, pode ser corrigido, desde que oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, por exemplo, a dispensa de documento ou a fixação de preço fora dos limites estabelecidos.

Demais disso, as Orientações e Jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre Licitações e Contratos são bastante elucidativas no que se refere à necessidade de vinculação não só do certame, mas também do próprio contrato e de sua execução ao instrumento convocatório.

Em vista do exposto neste presente trabalho, é forçoso concluir que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório tem extrema importância, na medida em que além de impor que as normas nele estipuladas devem ser fielmente observadas pela Administração e pelos administrados, assegura o cumprimento de inúmeros outros princípios atinentes ao certame: transparéncia, igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade administrativo, julgamento objetivo e segurança jurídica.

Demais disso, tal princípio evita qualquer burla às normas fixadas no instrumento convocatório durante a execução do contrato por aquele que logrou êxito no certame.

Diante todo exposto, decidiu a Comissão Permanente de Licitação, com base no instrumento convocatório (Edital) e no Parecer Técnico elaborado pelo Engenheiro Civil do Município, após as devidas análises constatou-se que as empresas: Hidratta Engenharia e Saneamento Ltda – EPP., e Construtora Ingazeira Ltda – EPP., foram **inabilitadas**, por não apresentarem as qualificações técnicas exigidas no Edital, como registrado em Ata de Sessão Interna, datado do dia 21 de maio de 2015, o que pode ser detalhado da seguinte forma: A licitante **Construtora Ingazeira Ltda – EPP.**, descumpriu os itens exigidos no Edital, os quais foram:

11.14 DOCUMENTOS PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

11.14.1 Para a QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, as empresas licitantes deverão apresentar os seguintes documentos:

a) As licitantes deverão apresentar o Registro e Quitação no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA da empresa e do(s) seu(s) responsável(eis) técnico(s), conforme Resolução nº. 282 de 24/08/93 do CONFEA.

b) As certidões expedidas por Conselhos de outras jurisdições deverão obrigatoriamente ser visitadas pelo CREA/PE, conforme Resolução CONFEA nº. 413 de 27 de junho de 1997;

c) (...)

11.14.2 Comprovação da licitante de possuir em quadro permanente, na data prevista para a realização da licitação, de profissional(is) de nível superior ou outro(s), reconhecidos pelo CREA, detentor(es) de Atestado de Responsabilidade Técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executado(s), acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) pelo conselho acima mencionado, que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para o órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda para empresas privadas obras/serviços de características similares ás do objeto da presente licitação;

A licitante **Hidratta Engenharia e Saneamento Ltda – EPP.**, descumpriu os itens exigidos no Edital, tais como:

11.14.1 Para a QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, as empresas licitantes deverão apresentar os seguintes documentos:

a) (...);

b) As certidões expedidas por Conselhos de outras jurisdições deverão obrigatoriamente ser visitadas pelo CREA/PE, conforme Resolução CONFEA nº. 413 de 27 de junho de 1997;

c) (...).”

Análise do Controle Interno

Examinando a manifestação do gestor, observa-se que foi mantido o entendimento da Comissão de Licitação da Concorrência N° 10/2015, registrado no Processo Licitatório N° 32/2015. Para reforçar o posicionamento, a prefeitura de Garanhuns destacou o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, citando jurisprudências do STJ e do TCU sobre o assunto.

A fim de garantir qualificação técnica da construtora participante do certame para a execução da obra da Central de Abastecimento de Garanhuns, exigi-se no edital o Registro e Quitação no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA da empresa e do(s) seu(s) responsável(eis) técnico(s). Esta informação é a questão central que vincula o atendimento ao instrumento convocatório. No entanto, na justificativa do gestor não foi esclarecida a necessidade de duas certidões físicas em detrimento de apenas uma que contenha as mesmas informações, ou seja, de que forma essa necessidade afetaria a qualificação técnica de uma empresa. A qualificação técnica foi comprovada no momento em que foram apresentadas todas as informações em apenas uma única certidão. Dessa forma, configura-se o formalismo excessivo provocou a inabilitação de licitante que comprovou, na documentação juntada à habilitação, emitida pelo Órgão profissional responsável, cumprir as exigências do edital, como pacificado no Tribunal de Contas da União, Acórdãos N° 1.734/2009-Plenário, N° 1.791/2006-Plenário (já citados no campo fato) e N° 3.381/2013 - Plenário:

“(...) os princípios norteadores da licitação pública devem ser harmonizados no caso concreto, balizados pelo atendimento ao interesse público. Foi assinalado que, nos termos do art. 41 da Lei 8.666/1993, a administração não pode descumprir as normas e condições do

edital. Em especial, o item 7.2 do edital (peça 2, p. 5) dispõe que que o licitante deverá preencher adequadamente o campo “descrição detalhada do objeto ofertado”, sob pena de desclassificação da proposta. Entretanto, a mencionada desclassificação da proposta não deve ser considerada uma obrigação, mas uma prerrogativa do poder público, que deverá ser exercida de acordo com o princípio da razoabilidade, em especial considerando a necessidade de se buscar a proposta mais vantajosa aos cofres públicos. Por esse motivo, o Ministro-Relator fez referência ao princípio do formalismo moderado, no sentido de que seria apropriado, zelosamente, esgotar os meios possuídos para obtenção da melhor proposta, realizando-se diligências para suprir as informações faltantes (itens 9.4 e 9.5 da peça 37).”

No que diz respeito a desclassificação da empresa Hidratta Saneamento LTDA sobre a não apresentação de acervo para corte e dobra e montagem de aço, a prefeitura não apresentou justificativas. Pelo exposto, mantemos a constatação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização, quanto aos atos praticados em relação à execução do objeto, a evidências obtidas foram suficientes para concluir que, quanto ao aspecto da legalidade, houve desclassificação indevida de empresas participantes do processo licitatório por excesso de formalismo na fase de habilitação técnica.

No âmbito da economicidade, identificou-se potencial superfaturamento por quantidade do item 17.1 - ATERRO MECANIZADO COMPACTADO C/ EMPRÉSTIMO PARA O GALPÃO ATACADISTA, contratado ao valor de R\$ 612.245,82.

Na análise da qualidade e dos defeitos construtivos, constataram-se falhas na gestão do contrato de repasse por parte da prefeitura de Garanhuns/PE que resultaram em atraso no prazo de execução da obra. A obra do galpão atacadista estava abandonada, com diversos entulhos espalhados pelos terrenos, sem garantias da conservação do patrimônio público.

Ordem de Serviço: 201701721

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica - 789150

Unidade Examinada: Secretaria de Ciência e Tecnologia Para Inclusão Social

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 5.259.912,50

1. Introdução

O presente trabalho, realizado no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Garanhuns/PE por meio do Convênio n.º 789150, totalizando cerca de R\$ 5 milhões em recursos relativos ao Programa 2025 – Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, Ação 20V8 – Apoio a Projetos de Inclusão Digital. O objeto do convênio é a implantação e operação assistida de infraestrutura de conectividade para o município.

Os trabalhos de campo foram realizados de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017, na sede da Prefeitura Municipal, nos locais de armazenamento dos equipamentos adquiridos e em vias públicas do município nas quais foram instalados equipamentos.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da regularidade da execução dos recursos do convênio, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (bens adquiridos) quanto no tocante à parte operacional (gestão e atingimento dos objetivos).

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 gerais.

Fato

Trata-se do Convênio nº 789150/2013, cujo objeto é “*Contratação de empresa especializada ou consórcio para a implantação e operação assistida de infraestrutura de conectividade para o município de Garanhuns/PE, incluindo detalhamento do Projeto Executivo, fornecimento de equipamentos de comunicação, cabeamento metálico/óptico/elétrico, ativos e passivos de rede, nobreaks, softwares, licenças, serviços de implantação da rede de comunicação*”, firmado entre a União, por intermédio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (Processo nº 01200.004847/2013-01) e o Município de Garanhuns/PE, no valor global de R\$ 5.259.912,50, incluindo a contrapartida da prefeitura no valor de R\$ 259.912,50.

O convênio foi assinado em 31 de dezembro de 2013 (início da sua vigência) e publicado no Diário Oficial da União – D.O.U., em 10 de janeiro de 2014, com vigência inicial de dois anos.

Visando à consecução do objeto, foi realizado o Processo Licitatório nº 83/2014, Concorrência nº 010/2014, instaurado em dois de setembro de 2014, com valor previsto de R\$ 5.409.159,76, cujo aviso foi publicado no D.O.U. em 5 de setembro de 2014.

A adjudicação ocorreu em 5 de janeiro de 2015, declarando como vencedora do certame o Consórcio Integra Garanhuns, CNPJ nº 21.774.069/0001-42, constituído pelas empresas KTI Integração em Tecnologia Ltda., CNPJ nº 03.187.170/0001-15 e Avantia Tecnologia e Engenharia S/A, CNPJ nº 02.543.302/0001-31, com proposta global de R\$ 5.192.793,06. Daí se firmou o Contrato de Execução nº 4/2015, assinado em 5 de fevereiro de 2015, com vigência e previsão de dois anos para consecução do objeto pactuado, a contar de sua publicação no Diário Oficial da União – D.O.U., em de 13 de março de 2015.

Após atrasos e tratativas com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, mesmo diante de pendências, informadas em diversos pareceres técnicos do mesmo ministério, há liberação de duas parcelas, uma de valor R\$ 371.108,00, em 4 de julho de 2014 e outra de valor R\$ 3.000.000,00, em 6 de maio de 2016.

Com a celebração de dois termos aditivos, a vigência do Convênio nº 789150/2013 foi prorrogada para 31 de dezembro de 2017. Já o Contrato de Execução nº 4/2015 vigeu até 13 de março de 2017, e não foram apresentados à CGU termos aditivos. Atualmente, a obra se encontra sem contrato, paralisada, e apresenta diversas impropriedades como detalhado nas constatações deste relatório.

2.2.2. Desvio de finalidade na utilização dos recursos do Convênio nº 789150/2013.

Fato

De acordo com o documento, “*Lista de Elementos da Solução - Projeto Executivo Novo - Termo Compromisso Consorcio*”, um total de R\$ 592.161,40 serão aplicados diretamente em tele vigilância e sistema de vídeo monitoramento de vias públicas. São previstos gastos com câmeras de vídeo, softwares de vigilância, além de acessórios e infraestrutura associada como detalhado na proposta.

Entretanto, a Ação de Governo nº 20V8, trata de *Apoio a Projetos de Inclusão Digital*.

No “*Documento de Referência para Apresentação de Projetos de Inclusão Digital e Social*” da Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social – SECIS, pertencente ao antigo Ministério da Ciência e Tecnologia, os objetivos específicos do projeto estão descritos como se segue:

“Integração:

- *Integrar redes físicas e lógicas de acesso à Internet.*
- *Apoiar conexão em banda larga sem fio ou em rede híbrida.*
- *Integrar, em rede, os Programas e Ações da SECIS.*

Modernização pública:

- *Apoiar iniciativas de implantação de Convergência Social e Cidade Digital nas três esferas de governo.*
- *Promover redução de custos operacionais na utilização dos meios de comunicação através da Internet.*
- *Viabilizar a implantação de sistemas de governança municipal com baixo custo operacional, por meio do compartilhamento da infraestrutura da rede.*

Difusão de Conhecimento:

- *Apoiar projetos voltados para a difusão e acesso à tecnologia da informação e à Internet para a população:*
- *Difundir o conceito e aplicação de trabalhos em redes e comunidades virtuais de aprendizagem.*

Serviços:

- *Ampliar o acesso aos serviços públicos (Governo Eletrônico – e-Gov), através da Internet.*

Tecnologia:

- *Prover os equipamentos necessários à implantação da Convergência Social e Cidade Digital.*
- *Possibilitar a adição de novas tecnologias e serviços através do compartilhamento da infraestrutura de comunicação baseada no protocolo IP (Internet Protocol).*”

É prevista a modernização pública e ampliação da gestão integrada na administração, porém não se verifica previsão para aplicação dos recursos em tele vigilância e segurança pública, finalidades diversas do objetivo do referido programa e ação de governo.

Ressalte-se que a previsão de aplicação dos recursos em sistemas de vídeo monitoramento de vias públicas era do conhecimento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, quando da celebração do acordo. Tal objetivo está descrito na alínea “d”, objetivos específicos, dos pareceres técnicos daquele ministério, que citam esta informação como constante no termo do convênio. Portanto, verifica-se também a falha do ministério em sanar o desvio.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 426/2017, de 21/12/2017, não assinado, a Prefeitura se manifestou nos seguintes termos:

Em relação a tal ponto, é de causar espécie este argumento, eis que, referida inclusão dos serviços advém de provação do próprio projeto junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Não é simplesmente pela definição do objeto que se limita os serviços nele inseridos

Foi o Ministério concedente que aprovou todo o plano de trabalho, ou seja, a inclusão de serviços que são objetos do contrato e incluso no projeto básico teve alteração do Ministério concedente.

Não é outra a conclusão desta controladoria, que inclusive cita a provação desta inclusão, vejamos:

“Ressalte-se que a previsão de aplicação dos recursos em sistemas de vídeo monitoramento de vias públicas era do conhecimento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, quando da celebração do acordo.

Tal objetivo está descrito na alínea “d”, **objetivos específicos, dos pareceres técnicos daquele ministério, que citam esta informação como constante no termo do convênio.** Portanto, verifica-se também a falha do ministério em sanar o desvio.”

Assim, a afirmação que houvera desvio de finalidade não procede ante a previsão e autorização no termo de convênio celebrado entre o Ministério e a PMG.

Análise do Controle Interno

Persistem as impropriedades apontadas, tendo em vista que a municipalidade não evindenciou que os gastos relativos a câmeras de vídeo, softwares de vigilância, além de acessórios e infraestrutura associada, se coadunam com os objetivos específicos do Projeto. O fato do Projeto ter sido aprovado pelo Ministério repassador dos recursos não exime a falha, como já apontado pela equipe no Relatório.

2.2.3. Vícios no Processo Licitatório n.º 83/2017, Concorrência n.º 10/2014. Detalhamento inadequado dos custos unitários dos itens licitados. Variações de valor para os mesmos itens, dentre outros.

Fato

Foram verificados vícios no processo licitatório dos quais se destaca o sobrepreço dos itens da planilha orçamentária do termo de referência, o que será detalhado em constatação específica.

Seguem diversos apontamentos, que, tomados em conjunto evidenciam vícios no processo licitatório:

No volume dois do processo, fl. 346, há a planilha orçamentária do termo de referência da licitação, cujo valor total é de R\$ 5.409.159,76. A proposta vencedora (29 de dezembro de 2014) apresentou o valor de R\$ 5.192.793,06. Computando-se a diferença percentual chega-se exatamente a quatro por cento. Entretanto, foi disponibilizado à CGU o documento “*Anexo I, Projeto Básico Termo de Referência, Versão 1.0 – 10/12/2013*”, que não consta instruído no processo da licitação e que apresenta planilha orçamentária diferente da anterior. Nesse documento, o valor global de referência passa a ser: R\$ 5.259.912,50, valor que reflete o mesmo número informado no plano de aplicação detalhado que consta no Siconv. Esse valor não se encontra no “*Novo Edital*” republicado e registrado no processo licitatório.

Por sua vez, o documento “*Lista de elementos da Solução – Projeto executivo novo, termo de compromisso de constituição de consórcio*” apresenta valor total de R\$ 5.249.908,01, maior que a proposta vencedora (diferença de R\$ 57.114,95). Esse documento contém os preços sendo executados.

Assim, se evidencia que houve mudanças nos valores globais do projeto que diminuíram o valor inicial do termo de referência, mas aumentaram o valor global que vem sendo executado pelo consórcio, valor este que ficou maior que a proposta que deu ganho ao consórcio vencedor.

A quadro a seguir resume a questão:

Quadro - Valores globais envolvidos no projeto

Título do documento	Valor R\$	Notas
Termo de referência inicial	5.409.159,76	Fl. 346 do processo licitatório.
“Novo Edital” republicado” (24/11/2014) - Termo de referência	5.409.159,76	Há evidência de que esse valor foi o publicado (fls. 266, 453 e 472).
Proposta vencedora e contrato inicial (29/12/2014).	5.192.793,06	Preço vencedor da licitação (4% menor que o TR).
Termo de referência final “VERSÃO 1.0 – 10/12/2013”.	5.259.912,50	Não instruído no processo licitatório e que corresponde ao plano de aplicação detalhado no Siconv. Não há evidência que foi realmente publicado no edital.
Lista de elementos da Solução – Projeto executivo novo, termo de compromisso de constituição de consórcio.	5.249.908,01	Preço sendo executado sem registro de alteração contratual. Maior que o preço vencedor.

Fonte: processo licitatório, Siconv e documentos apresentados a CGU.

Ademais, a proposta vencedora (R\$ 5.192.793,06) não apresentou custos unitários condizentes com preços reais obtidos no mercado, mas sim, foi calculada se aplicando um desconto global de 4,0000% no preço ofertado em relação ao preço de referência inicial da licitação (R\$ 5.409.159,76), o que denuncia a imprecisão na formação dos preços unitários. Tal prática não condiz com a empreitada por preço unitário adotada na presente licitação, em que deveria haver detalhamento de todos os custos unitários, algo que não aconteceu para diversos itens, conforme será demonstrado. Ressalte-se o item 13.4, c.1 do edital da licitação: “é obrigatória a cotação de preços para todos os itens que compõem a planilha de orçamento dos serviços, sendo desclassificada automaticamente a que não tiver cotação para todos eles”. Além disso, as regras naturais do mercado, em que preços tendem a variar de modo inversamente proporcional à quantidade adquirida, as alíquotas tributárias segmentadas, as diferentes oscilações de preços para cada item; tudo isso considerado, torna praticamente impossível que ocorram variações de preços unitários na mesma proporção que os preços de referência para produtos e serviços heterogêneos entre si.

Ressalte-se também, a desorganização do processo, que não deixa claro que orçamentos serviram de base para formação da planilha orçamentária do termo de referência. Consta no referido termo as empresas abaixo:

Empresa	Valor da proposta	Diferença relativa ao Termo de Referência R\$	%

ETI	5.762.342,43	353.182,67	6,53%
Smart networks (CNPJ não informado)	5.633.371,00	224.211,24	4,15%
Consórcio Integra Garanhuns (Vencedor)	5.192.793,06	- 216.366,70	-4,00%
CMTECH Soluções em Tecnologia, CNPJ nº 04.101.136/0001-49	5.121.411,00	- 287.748,76	-5,32%

Fonte: Processo Licitatório nº 83/2014.

Por sua vez, no Siconv, há o documento intitulado “*Cotação Preços Inclusão Digital.pdf*” que apresenta outras empresas e respectivos valores:

PHDM Tecnologia: R\$ 4.893.994,15.

Base Soluções: R\$ 5.529.694,84.

Fir Com. E Serv. Informática: R\$ 5.356.048,51.

Base Outsourcing de Telecom: R\$ 5.529.694,84.

Impropriedades no detalhamento de custos unitários.

O e-mail da Secretaria de C&T para Inclusão Social do MCTI, de 1 de novembro de 2016 questiona a impropriedade:

“Os custos unitários para realização destes serviços foram apresentados também de forma genérica, sem definição de escopo e sem o detalhamento de custo adequado o que impede uma avaliação criteriosa com relação aos custos de mercado. No termo de referência apresentado não foi possível identificar os escopos desses serviços. Portanto, será necessário que, para esses itens, o conveniente apresente os escopos e o detalhamento dos custos unitários (composição de custo unitário). ”

A situação acima descrita não foi totalmente resolvida, pois:

- Nenhum dos serviços contratados teve a quantidade de horas técnicas estimada detalhada, enquanto outros não tiveram nada detalhado.

Quadro – Itens sem detalhamento adequado de custos unitários.

Serviço	Valor contratado R\$	Notas
1.1 Serviço técnico especializado para elaboração do projeto executivo e detalhamento dos materiais e equipamentos que serão utilizados para implantação da infraestrutura de tecnologia da rede metropolitana em cada localidade a ser contemplada no projeto.	356.286,81	Detalhamento de custos unitários de mão de obra não evidenciado.
10.8 Serviço de instalação e configuração/fusão das fibras ópticas/PON.	648.275,12	
14.1 Serviços técnicos especializados para operação assistida e manutenção da solução 06 meses, a partir da implantação da primeira etapa do PEAS e SGI, contemplando equipe com: - 01 Gerente de Projeto ; - 01 Analista de Redes de TIC; - 01 Técnicos de Suporte; - 01 Eletricista; - 01 Ajudante de Eletricista.	379.701,24	Nenhum detalhamento evidenciado.
Total	1.384.263,17	

Fonte: análise da CGU.

Considerações sobre o item “10.8. Serviço de instalação e configuração/fusão das fibras ópticas/PON.”:

- O custo do “equipamento Munk” está orçado em valor unitário mensal de R\$ 99.000,00, porém o orçamento desse tipo de equipamento deve ser indicado em horas, em conformidade com o Sinapi – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil. Ademais deveria haver memória de cálculo das horas utilizadas em cada operação.

Abaixo, seguem os valores mais relevantes que não foram detalhados:

- O emprego de 600 horas para configuração de três equipamentos, “patch panel óptico, spliter e distribuído óptico interno” não está detalhado.
- O projeto prevê a utilização de um patch panel óptico conforme item 9.2 do detalhamento do plano de aplicação – lista de elementos da solução. Foram previstas 200h técnicas para configuração deste único equipamento sem justificativa.
- Foram previstas 62 horas de um analista de redes para conectar dezoito módulos Mini G-BIC, o que representa 3h26m para cada equipamento sem justificativa.

Itens faturados não previstos em contrato.

Há itens que não foram previstos no termo de referência da licitação, nem no contrato, nem na “*lista de elementos da Solução – Projeto executivo novo*”, termo de compromisso de constituição de consórcio. Também não fazem parte do detalhamento de custos unitários de algum item do projeto. Como consequência não se pode aferir suas necessidades. A título de exemplo, foram faturadas 4.323 unidades de “parafusos cabeça abaulada” totalizando R\$ 15.995,10 sem detalhamento de onde serão empregados.

Tabela – itens faturados não previstos para o projeto

Item	Qt.	Pç. R\$	Uni.	Total R\$	Nota Data	Fiscal;
Isolador	400	51,75		20.700,00	24;22/3/17	
Isolador	400	51,75		20.700,00	52;03/04/17	
Rack de fixação	680	22,50		15.300,00	52;03/04/17	
Isolador	240	51,75		12.420,00	25;22/3/17	
Isolador	200	51,75		10.350,00	23;22/3/17	
Isolador	200	51,75		10.350,00	51;03/04/17	
Rack de fixação	380	22,50		8.550,00	25;22/3/17	
Rack de fixação	340	22,50		7.650,00	23;22/3/17	
Rack de fixação	340	22,50		7.650,00	51;03/04/17	
Anel de Proteção	900	7,00		6.300,00	24;22/3/17	
Anel de Proteção	900	7,00		6.300,00	52;03/04/17	
Parafuso cabeça abaulada	1323	3,70		4.895,10	25;22/3/17	
Parafuso cabeça abaulada	1000	3,70		3.700,00	25;22/3/17	
Parafuso cabeça abaulada	1000	3,70		3.700,00	52;03/04/17	
Anel de Proteção	515	7,00		3.605,00	25;22/3/17	
Anel de Proteção	450	7,00		3.150,00	23;22/3/17	

Item	Qt.	Pç. R\$	Uni.	Total R\$	Nota Fiscal; Data
Anel de Proteção	450	7,00		3.150,00	51;03/04/17
Parafuso cabeça abaulada	500	3,70		1.850,00	23;22/3/17
Parafuso cabeça abaulada	500	3,70		1.850,00	51;03/04/17
Patch Cord Industrial Blindado	40	40,00		1.600,00	16;21/2/17
Patch Cord Industrial Blindado	30	40,80		1.224,00	17;21/2/17
Patch Cord Industrial Blindado	30	40,80		1.224,00	48;03/04/17
Total				156.218,10	

Fonte: análise da CGU mediante notas fiscais apresentadas pela prefeitura, contrato de execução e documento “Lista de elementos da Solução – Projeto executivo novo, termo de compromisso de constituição de consórcio”.

Variação de valor para mesmos itens.

Há variação no valor das horas técnicas para os mesmos cargos contratados, o que representa impropriedade. O quadro abaixo sintetiza a incongruência:

Quadro – variação do valor da hora técnica para os mesmos cargos

Cargo	Item de serviço	R\$/hora
Gerente de projeto	12	163,20
	Demais serviços	120,03
Analista de rede	12	124,80
	10.8	91,55
Ajudante	10.6	50,80
	Demais serviços	40,80
Técnico de suporte	12	76,80
	Demais serviços	55,95

Fonte: documento “detalhamento dos itens” disponibilizado pela prefeitura, contrato de execução e documento “Lista de elementos da Solução – Projeto executivo novo, termo de compromisso de constituição de consórcio”.

Essa variação também se aplica ao “Cabo Óptico Autossustentável AS 120 2 Fibras”:

Qt.	Pç. Uni. R\$	Total pago R\$	NF; Data
4500	2,81	12.645,00	08;08/09/16
2000	2,70	5.400,00	37;31/03/17

Fonte: documento “detalhamento dos” itens disponibilizado pela prefeitura, contrato de execução e documento “Lista de elementos da Solução – Projeto executivo novo, termo de compromisso de constituição de consórcio”.

Sobreposição de serviços e alocação de profissionais indevidos para suas execuções.

Os seguintes serviços foram questionados pela MCTI e a resposta não foi evidenciada.

Tabela – Serviços questionados pelo MCTI

Descrição	Valor total R\$
12. Serviços técnicos especializados para ajustes nas configurações de rede de todos os equipamentos pertencentes à rede corporativa de todas as Secretarias da Prefeitura, para adequação das estações de trabalho à nova topologia.	150.000,00
13. Serviços técnicos especializados para customização dos sistemas de gestão da rede a ser implantada, incluindo firewall, IPS e IDS, além das aplicações existentes que serão impactadas com o projeto a ser implantado.	57.446,40

Conforme e-mail da Secretaria de C&T para Inclusão Social do MCTI, de 1 de novembro de 2016:

“Em tese, esses serviços serão realizados durante a execução dos serviços de instalação e configuração da rede, cujo custo previsto é de R\$ 673.825,35, conforme planilha orçamentária apresentada. Analisando as composições dos serviços apresentados pelo convenente, observa-se que estão baseados na utilização de horas trabalhadas por profissionais de nível superior, tais como: Gerente de Projetos e Analista de Redes de TIC. Conclui-se que estes serviços, além de representar uma duplicitade em relação aos ‘Serviços de Instalação e Configuração’ da Rede, não apresentam detalhamento de custos adequados, tendo em vista que profissionais de nível superior não são os mais indicados para realização do serviço de configuração de computadores da prefeitura e suas secretarias. Essa incoerência deve ser esclarecida pelo convenente.”

Não há evidência de esclarecimento dessa pendência, mas uma vez destacada, pois não se verifica necessidade de profissionais de nível superior.

Por fim, há ainda a exigência para habilitação técnica de “*prestaçao de serviço de provimento à internet com velocidade mínima de 32Mbps full-duplex*”. Trata-se de um serviço de prestação continuada que não compõe o objeto do projeto e convênio (temporário) e que não poderia ser licitado no mesmo certame. Este serviço não está previsto no termo de referência final disponibilizado pela prefeitura, porém sua exigência permaneceu no edital, no item 14.1 do termo de referência publicado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício n.º 426/2017, de 21/12/2017, não assinado e encaminhado por e-mail, a Prefeitura se manifestou nos seguintes termos:

“A variação de preços constantes no certame se deram em virtude da atualização destes em face do tempo em que foram feitos alguns levantamento,. Como bem apontado por esta CGU, o primeiro valor foi apresentado ainda no ano de 2013. E no caso a própria conclusão da CGU deixa claro que a planilha do ano de 2013 não levada em conta para fins licitatórios: “foi disponibilizado à CGU o documento “Anexo I, Projeto Básico Termo de Referência, Versão 1.0 – 10/12/2013”, que não consta instruído no processo da licitação e que apresenta planilha orçamentária diferente da anterior” Já á licitação se iniciou próximo ao fim do ano de 2014, a qual levou em considerações variáveis de preços atualizados de mercado. Ressalte-se também, a desorganização do processo, que não deixa claro que orçamentos serviram de base para formação da planilha orçamentária do termo de referência. Consta no referido termo as empresas abaixo:

Vejamos que neste caso, a modalidade licitatória foi de preço global, e já análise desta CGU vem sendo feita de forma unitária, o que não deve ser aplicada conforme entendimento do TCU.”

Em seguida o Gestor anexou em sua resposta o Acórdão TCU n.º 1977/2013 - P em sua integralidade, o qual se trata de um extenso estudo sobre a aplicação do Regime de Empreitada Global.

Análise do Controle Interno

A despeito da manifestação do Gestor, persistem os fatos apontados. A Prefeitura não se manifestou acerca do fato dos valores que estão sendo executados pela Contratada, segundo a “*Lista de elementos da Solução – Projeto executivo novo, termo de compromisso de constituição de consórcio*”, apresentarem valor total de R\$ 5.249.908,01, isto é, R\$ 57.114,95 acima da proposta apresentada pela licitante vencedora durante o procedimento licitatório.

Sobre a questão dos custos unitários, tendo em vista que o Regime de Execução da Licitação é o de “**empreitada por preço unitário**” (consoante fl. 355 do processo licitatório), todos os custos unitários deveriam estar devidamente discriminados nas planilhas orçamentárias do Termo de Referência. Como já relatado anteriormente, o Ministério repassador dos recursos já havia comunicado o fato à municipalidade, mas houve persistência das falhas apontadas. A Prefeitura insiste em afirmar que se adotou o regime de empreitada por preço global, mesmo diante da cláusula específica, “6.0 REGIME DE EXECUÇÃO” do Edital da Licitação, onde se verifica claramente se tratar de empreitada por preço unitário. Por fim, independentemente do regime, restam evidenciados os vícios, pois conforme demonstrado, os valores contratados e pagos estão acima dos preços de mercado.

Com relação às outras impropriedades a Prefeitura não se manifestou.

2.2.4. Sobrepreço no valor das horas técnicas contratadas para o projeto no valor de R\$ 814.146,93.

Fato

Não foram verificadas as quantidades de horas contratadas para cada serviço, portanto o sobrepreço demonstrado nesta constatação decorre apenas do valor das horas técnicas de cada profissional associado.

A. Serviço de instalação e configuração das fibras ópticas.

O sobrepreço já fora apontado em Parecer Técnico nº 59/2016/MCTI/SECIS/EARE do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, de 4 de maio de 2016:

“*Chamou muito a atenção, deste departamento técnico, o item ‘Serviço de instalação e configuração/fusão das fibras ópticas/PON’ cujo valor total previsto de contratação é de R\$ 498.673,17. Esse serviço apresenta um custo médio de R\$ 23,75/m, acima 296% do preço de referência do Ministério das Comunicações (R\$ 6/m) para um cabo de 48 fibras. Somente esse item representa um sobrepreço total de 370 mil reais. Para esses itens o conveniente também deve apresentar o detalhamento de custo unitário (composição de custo unitário) justificando o valor elevado para contratação desse serviço.*”

O referido serviço, com mão de obra, por fim, foi contratado por R\$ 648.275,12, que corresponde a um sobrepreço¹ de 332% em relação ao preço de referência do Ministério das Comunicações.

Não se encontraram evidências que justifiquem o valor elevado do serviço. Na análise dos extratos bancários se verificou que o serviço ainda não foi pago, embora, segundo relato do Coordenador de T.I. da prefeitura e inspeção “in loco”, o serviço já foi iniciado, resultando em contratação desvantajosa para Administração Pública.

A.1. Valores salariais contratados.

Os recursos humanos do serviço em análise foram contratados a um custo total de R\$ 295.511,36.

Tabela – Custo de recursos humanos contratados – valores em reais

Cargo	Quant. pessoas	Valor técnica	Horas técnicas	Total de horas técnicas	Valor total
Gestor de projeto	1	120,03	112	112	13.443,36
Analista de redes	1	91,55	112	112	10.253,60
Técnico em fibra óptica	2	120	528	1056	126.720,00
Eletricista	3	50,80	528	1584	80.467,20
Ajudante	3	40,80	528	1584	64.627,20
Total					295.511,36

Fonte: Detalhamento de itens fornecido pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE.

Tomando-se como referência encargos trabalhistas de 101,81% para o empregador e jornada de 220 horas mensais, os dados acima representam uma projeção salarial elevada para alguns cargos, conforme tabela abaixo:

Tabela – salários projetados conforme contratados

Cargo	Custo do empregador R\$	Salário projetado R\$
Gestor de projeto	26.406,60	13.084,88
Analista de redes	20.141,00	9.980,18
Técnico em fibra óptica	26.400,00	13.081,61
Eletricista	11.176,00	5.537,88
Ajudante	8.976,00	4.447,75

Fonte: análise da CGU.

Ressalte-se o custo da hora de um ajudante, de R\$ 40,8, que corresponde, mediante extração a um salário mensal de R\$ 4.447,75. Este valor não condiz com um salário mínimo, que seria esperado desse profissional, visto que não foi requerida qualificação que justifique um salário superior.

A.2. Apuração do sobrepreço.

Foram utilizados dois critérios para apuração do sobrepreço conforme detalhado:

¹ Registre-se o cálculo: necessidade de 25km de fibra óptica de acordo com o termo de referência da licitação; custo de referência do Ministério das Comunicações: 25.000m x 6 R\$/m = R\$ 150.000,00 (A); custo contratado: R\$ 648.275,12 (B). Sobrepreço: (B/A-1)x100 = 332%.

A.2.1. Comparação dos valores contratados em relação à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.

Procedeu-se à comparação dos salários contratados para o projeto com os salários de cargos equivalentes dos funcionários empregados nas empresas do consórcio.

Foram levantados os salários dos contratados pelo Consórcio Integra Garanhuns e pelas suas empresas constituintes, Avantia e KTI, por meio da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Daí se verificou que a remuneração dos profissionais prevista no contrato está acima dos valores dos profissionais equivalentes já contratados pelas próprias empresas do consórcio.

Tabela – Sobrepreço de recursos humanos contratados segundo critério da comparação com a RAIS.

Cargo	Correspondência na RAIS	Ano da última contratação	Último salário (mais elevado) R\$	Custo da hora R\$ ¹	Custo da hora com encargos R\$ ²	Custo para o projeto ³	Sobrepreço ⁴ R\$
Gestor de projeto	CBO 142705 - Gerente de projetos e serviços de manutenção	2014	7.722,98	35,10	70,84	7.934,56	5.508,80
Analista de redes	CBO 212410 - Analista de redes e de comunicação de dados	2012	2.138,00	9,72	19,61	2.196,57	8.057,03
Técnico em fibras ópticas	CBO 313310 - Técnico de rede (telecomunicações)	2016	1.538,60	6,99	14,11	14.904,23	111.815,77
Eletricista	CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	2016	2.074,95	9,43	19,03	30.149,69	50.317,51
Ajudante	CBO 717020 - Servente de obras	2016	1.403,60	6,38	12,88	20.394,76	44.232,44
Total						75.579,81	219.931,55

Fonte: análise da CGU com base da RAIS.

1 - Considerando um total de 220 horas mensais de trabalho conforme legislação e a RAIS.

2 - Considerando encargos trabalhistas de 101,81%.

3 - "Custo para o Projeto" é o custo das horas que seriam pagas no Projeto se o valor fosse o mesmo aplicado pelas empresas do consórcio para remunerar seus funcionários.

4 - Sobrepreço é igual à diferença entre o valor contratado pela Prefeitura ao Consórcio e o "Custo para o Projeto".

Os dados acima são conservadores, uma vez que foram tomados os maiores salários contratados e o contrato de execução foi assinado em 2015 sendo que alguns dados salariais foram tomados de 2016.

Não foram localizados na relação dos empregados contratados todos profissionais previstos para execução do projeto. Gerente de projeto não aparece na relação de empregados do consórcio ou das empresas associadas de 2015 em diante.

A menos que esses profissionais tenham sido subcontratados - situação prevista no item 18 do edital de licitação -, o que deve ser demonstrado mediante contrato de trabalho e evidência de suas participações no projeto durante as horas previstas, há possibilidade de execução de parte da solução sem pessoal qualificado ou tal qualificação não seria necessária. Nesse caso, a ausência desses profissionais no quadro de empregados reforça o sobrepreço global da solução proposta, uma vez que estaria se executando tal solução sem utilização da dispendiosa mão de obra prevista.

A.2.2. Comparação dos valores contratados em relação aos valores de mercado.

Procedeu-se à comparação dos salários contratados em relação aos valores praticados no mercado de Pernambuco. Para tal, foram utilizados os dados referentes às contratações no mercado fornecidos pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE no período de janeiro a julho de 2017 e carga tributária trabalhista de 101,81%, conforme legislação vigente.

Tabela – Sobrepreço de recursos humanos contratados segundo critério da comparação com salários praticados no mercado.

Descrição	Quantidade (horas)	Preço unitário R\$	Total contratado R\$	Preço unitário de mercado R\$	Total mercado R\$	Sobrepreço R\$	%
CBO 142520 - Gerente de projetos de tecnologia da informação	112	120,03	13.443,36	40,66	4.553,42	8.889,94	195%
CBO 212410 - Analista de rede	112	91,55	10.253,60	21,69	2.428,77	7.824,83	322%
CBO 313505 - Técnico em fibras ópticas	1.056	120,00	126.720,00	9,93	10.490,89	116.229,11	1108%
CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	1.584	50,80	80.467,20	14,97	23.713,48	56.753,72	239%
CBO 717020 - Servente de obras	1.584	40,80	64.627,20	9,87	15.634,62	48.992,58	313%
Total			295.511,36		56.821,18	238.690,18	420%

Fonte: análise da CGU, detalhamento de custos e Termo de Compromisso do Consórcio fornecidos pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE.

B. Sobrepreço total decorrente do valor das horas técnicas.

Para os demais serviços, que não o item 10.8, detalhado anteriormente, foi utilizado apenas o método de comparação de salários com os valores de mercado praticados em Pernambuco no período de janeiro a julho de 2017 e considerada carga tributária trabalhista de 101,81%, conforme legislação vigente.

O resultado global calculado revelou um sobrepreço de R\$ 575.456,75 (365%), conforme resumo a seguir:

Tabela – sobrepreço decorrente do valor das horas técnicas contratadas para os itens de serviço cujos detalhamento de custos, embora insuficientes, foram apresentados.

Item	Descrição	Total contratado R\$	Total mercado R\$	Sobrepreço R\$	%
10.8	Serviço de instalação e configuração/fusão das fibras ópticas/PON	295.511,36	56.821,18	238.690,18	420%
12	Serviços técnicos especializados para ajustes nas configurações de rede de todos os equipamentos pertencentes à rede corporativa de todas as Secretarias da Prefeitura, para adequação das estações de trabalho à nova topologia.	150.000,00	30.461,53	119.538,47	392%
13	Serviços técnicos especializados para customização dos sistemas de gestão da rede a ser implantada, incluindo firewall, IPS e IDS, além das aplicações existentes que serão impactadas com o projeto a ser implantado.	57.446,40	7.633,26	49.813,14	653%
10.1	Serviço de instalação e configuração - PEAS	67.560,80	19.065,54	48.495,26	254%
10.4	Serviço de instalação e configuração - PTV	51.692,80	14.379,44	37.313,36	259%
10.3	Serviço de instalação e configuração- PAG	30.770,00	8.381,21	22.388,79	267%
10.7	Serviço de instalação e configuração - PCSI	22.507,20	6.231,89	16.275,31	261%
10.2	Serviço de instalação e configuração - SGI	20.588,40	5.854,69	14.733,71	252%
10.6	Serviço de instalação e configuração - PAP	17.405,20	4.696,67	12.708,53	271%
11	Serviços de treinamento e capacitação da equipe técnica de tecnologia da prefeitura, com carga horária de 80 horas, incluindo até 05 profissionais das secretarias de Finanças, Obras, Educação, Saúde, Assistência Social, Procuradoria e Governo - 02 turmas distintas.	13.440,00	2.624,26	10.815,74	412%
10.5	Serviço de instalação e configuração - PAR	6.382,12	1.697,85	4.684,27	276%
Total		733.304,28	157.847,53	575.456,75	365%

Fonte: análise da CGU, detalhamento de custos e Termo de Compromisso do Consórcio fornecidos pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE.

Por fim, segue tabela detalhando os cálculos:

Descrição	Quantidade e (horas)	Preço unitário R\$	Total contratad o R\$	Preço unitário mercad o R\$	Total mercado R\$	Sobrepreç o R\$	%
Serviço de instalação e configuração - PEAS							
CBO 142520 - Gerente de projetos de tecnologia da informação	160	120,03	19.204,80	40,66	6.504,89	12.699,91	195%
CBO 212410 - Analista de rede	176	91,55	16.112,80	21,69	3.816,63	12.296,17	322%
CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	352	50,8	17.881,60	14,97	5.269,66	12.611,94	239%
CBO 717020 - Servente de obras	352	40,8	14.361,60	9,87	3.474,36	10.887,24	313%
Serviço de instalação e configuração - SGI							
CBO 142520 - Gerente de projetos de tecnologia da informação	80	120,03	9.602,40	40,66	3.252,44	6.349,96	195%
CBO 212410 - Analista de rede	120	91,55	10.986,00	21,69	2.602,25	8.383,75	322%
CBO 212405 - Analista de desenvolvimento de sistemas	120	Não encontrad o		32,8			
Serviço de instalação e configuração- PAG							
CBO 142520 - Gerente de projetos de tecnologia da informação	40	120,03	4.801,20	40,66	1.626,22	3.174,98	195%
CBO 317210 - Monitorador de sistemas e suporte ao usuário	176	55,95	9.847,20	13,54	2.382,97	7.464,23	313%
CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	176	50,8	8.940,80	14,97	2.634,83	6.305,97	239%
CBO 717020 - Servente de obras	176	40,8	7.180,80	9,87	1.737,18	5.443,62	313%
Serviço de instalação e configuração - PTV							
CBO 142520 - Gerente de projetos de	80	120,03	9.602,40	40,66	3.252,44	6.349,96	195%

Descrição	Quantidad e (horas)	Preço unitário R\$	Total contratad o R\$	Preço unitário mercad o R\$	Total mercado R\$	Sobrepreç o R\$	%
tecnologia da informação							
CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	352	50,8	17.881,60	14,97	5.269,66	12.611,94	239%
CBO 717020 - Servente de obras	352	40,8	14.361,60	9,87	3.474,36	10.887,24	313%
CBO 317210 - Monitorador de sistemas e suporte ao usuário	176	55,95	9.847,20	13,54	2.382,97	7.464,23	313%
Serviço de instalação e configuração - PAR							
CBO 142520 - Gerente de projetos de tecnologia da informação	4	120,03	480,12	40,66	162,62	317,5	195%
CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	40	50,8	2.032,00	14,97	598,83	1.433,17	239%
CBO 717020 - Servente de obras	40	40,8	1.632,00	9,87	394,81	1.237,19	313%
CBO 317210 - Monitorador de sistemas e suporte ao usuário	40	55,95	2.238,00	13,54	541,58	1.696,42	313%
Serviço de instalação e configuração - PAP							
CBO 142520 - Gerente de projetos de tecnologia da informação	40	120,03	4.801,20	40,66	1.626,22	3.174,98	195%
CBO 317210 - Monitorador de sistemas e suporte ao usuário	80	55,95	4.476,00	13,54	1.083,17	3.392,83	313%
CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	80	50,8	4.064,00	14,97	1.197,65	2.866,35	239%
CBO 717020 - Servente de obras	80	50,8	4.064,00	9,87	789,63	3.274,37	415%
Serviço de instalação e configuração - PCSI							
CBO 142520 - Gerente de projetos de	40	120,03	4.801,20	40,66	1.626,22	3.174,98	195%

Descrição	Quantidad e (horas)	Preço unitário R\$	Total contratad o R\$	Preço unitário mercad o R\$	Total mercado R\$	Sobrepreç o R\$	%
tecnologia da informação							
CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	120	50,8	6.096,00	14,97	1.796,48	4.299,52	239%
CBO 717020 - Servente de obras	120	40,8	4.896,00	9,87	1.184,44	3.711,56	313%
CBO 317210 - Monitorador de sistemas e suporte ao usuário	120	55,95	6.714,00	13,54	1.624,75	5.089,25	313%
Serviço de instalação e configuração/fusão das fibras ópticas/PON							
CBO 142520 - Gerente de projetos de tecnologia da informação	112	120,03	13.443,36	40,66	4.553,42	8.889,94	195%
CBO 212410 - Analista de rede	112	91,55	10.253,60	21,69	2.428,77	7.824,83	322%
CBO 313505 - Técnico em fibras ópticas	1.056	120	126.720,00	9,93	10.490,89	116.229,11	1108 %
CBO 951105 - Eletricista de manutenção eletroeletrônica	1.584	50,8	80.467,20	14,97	23.713,48	56.753,72	239%
CBO 717020 - Servente de obras	1.584	40,8	64.627,20	9,87	15.634,62	48.992,58	313%
Serviços de treinamento e capacitação da equipe técnica de tecnologia da prefeitura, com carga horária de 80 horas, incluindo até 05 profissionais das secretarias de Finanças, Obras, Educação, Saúde, Assistência Social, Procuradoria e Governo - 02 turmas distintas.							
Hora técnica instrutor							
CBO 212405 - Analista de desenvolvimento de sistemas	80	168	13.440,00	32,8	2.624,26	10.815,74	412%
Serviços técnicos especializados para ajustes nas configurações de rede de todos os equipamentos pertencentes à rede corporativa de todas as Secretarias da Prefeitura, para adequação das estações de trabalho à nova topologia.							
CBO 142520 - Gerente de projetos de tecnologia da informação	352	163,2	57.446,40	40,66	14.310,75	43.135,65	301%
CBO 212410 - Analista de rede	525	124,8	65.520,00	21,69	11.384,84	54.135,16	476%
CBO 317210 - Monitorador de sistemas e	352	76,8	27.033,60	13,54	4.765,94	22.267,66	467%

Descrição	Quantidad e (horas)	Preço unitário R\$	Total contratad o R\$	Preço unitário mercad o R\$	Total mercado R\$	Sobrepreç o R\$	%
suporte ao usuário							
Serviços técnicos especializados para customização dos sistemas de gestão da rede a ser implantada, incluindo firewall, IPS e IDS, além das aplicações existentes que serão impactadas com o projeto a ser implantado.							
Hora Técnica - Analista de Redes de TIC Especializado							
CBO 212410 - Analista de rede	352	163,2	57.446,40	21,69	7.633,26	49.813,14	653%
Total			733.304,28		157.847,5	575.456,75	365%

Fonte: análise da CGU, detalhamento de custos e Termo de Compromisso do Consórcio fornecidos pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor se manifestou por meio do Ofício n.º 426/2017, de 21/12/2017, sem assinatura e encaminhado por e-mail, nos seguintes termos:

A análise apenas deste item levando em consideração que a própria CGU reconhece que este serviço ainda não foi pago e nem o será.

O edital como lei interna da licitação deverá conter o critério de aceitabilidade de preços, sendo vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preço de referência, conforme dispõe o inciso X do art. 40 da Lei nº 8666/93, devendo ainda constar do anexo do edital o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme § 2º, inc. II, do mesmo artigo.

O TCU, através da Súmula 259, disciplinou que 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.

Análise do Controle Interno

A manifestação do Gestor não abordou a ocorrência de sobrepreço apontado pela equipe, limitando-se a afirmar que o serviço não será pago. Desta feita, persiste o entendimento de ocorrência de sobrepreço no procedimento licitatório em tela.

2.2.5. Superfaturamento nos pagamentos do Convênio nº 789150/2013 no valor de R\$ 934.731,45.

Fato

Em inspeção “in loco” no período de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017 foram fotografados todos os equipamentos faturados e pagos, visando identificar precisamente as especificações e modelos entregues. Então, foram pesquisados os preços de mercado de alguns deles por meio de amostragem não estatística. O resultado compilado demonstrou um

superfaturamento (despesa paga) de cerca de R\$ 934.731,45 e um superfaturamento potencial – notas emitidas, liquidadas, mas ainda não pagas – de R\$ 432.696,51.

Tabela – amostra de cálculo de superfaturamento

Item	Valor R\$	%
Proposta vencedora e contrato inicial	5.192.793,06	
Valor pago para os itens da amostra	1.369.634,00	26%
Valor de mercado dos itens da amostra	434.902,55	
Superfaturamento	934.731,45	214,9%

Fonte: Concorrência nº 010/2014 e análise da CGU por meio de pesquisa de mercado.

Tabela – amostra de itens superfaturados – quantidades e valores efetivamente pagos conforme notas fiscais.

Item	Qt.	Pç. Uni. R\$	Total pago R\$	Total do mercado R\$	Superfa- turamento R\$	%	NF; Data
Torre metálica 30mts	3	94.272,35	282.817,05	108.000,00	174.817,05	162%	03;05/05/16
Módulo Mini-GBIC	18	8.956,89	161.224,02	5.148,00	156.076,02	3032%	31;31/03/17
Rádio frequência licenciada	6	23.424,06	140.544,36	5.607,00	134.937,36	2407%	11;20/12/16
Câmera com caixa de proteção	10	13.267,12	132.671,20	45.500,00	87.171,20	192%	12;20/12/16
Equipamentos WiFi	10	7.641,78	76.417,80	12.759,20	63.658,60	499%	11;20/12/16
Controlador de Rede Wireless para Access Point	1	62.433,63	62.433,63	12.038,07	50.395,56	419%	11;20/12/16
Servidor para PTV	1	57.312,27	57.312,27	18.294,24	39.018,03	213%	12;20/12/16
Switch 24 portas 10/100/1000 (Tipo I)	2	28.156,92	56.313,84	20.540,00	35.773,84	174%	07;08/09/16
Firewall em cluster ativo	1	56.640,10	56.640,10	22.659,95	33.980,15	150%	11;20/12/16
Poste metálico com 12 metros	10	3.696,01	36.960,10	11.700,00	25.260,10	216%	06;03/08/16
Rádio PMP (Estação rádio Base)	3	8.640,09	25.920,27	1.605,00	24.315,27	1515%	04;27/07/16
Licença de software para câmeras	10	1.900,78	19.007,80	-	19.007,80	-	12;20/12/16
Switch com 4 portas 10/100/1000Base-T e 4 portas SFP (TIPO III)	4	7.363,17	29.452,68	12.296,48	17.156,20	140%	07;08/09/16
Painel outdoor	10	3.983,92	39.839,20	25.000,00	14.839,20	59%	33;31/03/17
Estação de monitoramento	2	9.494,27	18.988,54	5.340,00	13.648,54	256%	10;08/09/16
Switch 24 portas 10/100/1000 (Tipo II)	4	3.360,07	13.440,28	5.646,60	7.793,68	138%	08;08/09/16
Caixa de terminação óptica	22	460,80	10.137,60	4.510,00	5.627,60	125%	08;08/09/16

Nobreak 600VA	10	881,64	8.816,40	3.395,00	5.421,40	160%	33;31/03/17
Cabo Óptico autossustentável AS 120 4 fibras	5000	2,39	11.950,00	7.350,00	4.600,00	63%	08;08/09/16
Teclado tipo Joystick	1	7.478,29	7.478,29	3.400,00	4.078,29	120%	12;20/12/16
Servidor Tipo I - Controle de usuários e aplicação de políticas	2	13.823,93	27.647,86	23.798,00	3.849,86	16%	10;08/09/16
Servidor Tipo II - Cache	2	13.823,93	27.647,86	23.798,00	3.849,86	16%	10;08/09/16
Servidor Tipo III - Gerência de Rede	2	13.823,93	27.647,86	23.798,00	3.849,86	16%	10;08/09/16
Nobreak 10KVA	1	16.022,33	16.022,33	13.600,00	2.422,33	18%	05;02/08/16
Cabo Óptico Autossustentável AS 120 2 Fibras	4500	2,81	12.645,00	11.160,00	1.485,00	13%	08;08/09/16
Rack 40U fechado	1	4.257,66	4.257,66	2.999,00	1.258,66	42%	08;08/09/16
Cabo Óptico Autossustentável AS 120 2 Fibras	2000	2,70	5.400,00	4.960,00	440,00	9%	37;31/03/17
Total			1.369.634,00	434.902,55	934.731,45	214,9%	

Fonte: análise da CGU por meio de pesquisa de mercado, notas fiscais e Termo de Compromisso do Consórcio fornecidos pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE.

Superfaturamento potencial.

Tratam-se dos itens com pagamento iminente, pois as etapas de realização da despesa já se iniciaram. Ainda não foram pagos, mas as respectivas notas fiscais foram emitidas e liquidadas e alguns itens já foram entregues. Há ainda notas com mesmos elementos e quantitativos acima do previsto em projeto.

Item	Qt.	Pç. Uni. R\$	Total R\$	Total do mercado R\$	Super- faturamento potencial R\$	%	NF; Data
Módulo Mini-GBIC	18	8.956,89	161.224,02	5.148,00	156.076,02	3032%	14;6/2/17
Câmera com caixa de proteção	10	13.267,12	132.671,20	45.500,00	87.171,20	192%	56;06/04/17
Painel outdoor	20	3.983,92	79.678,40	50.000,00	29.678,40	59%	17;21/2/17
Painel outdoor	20	3.983,92	79.678,40	50.000,00	29.678,40	59%	48;03/04/17
Caixa de Emenda	20	1.528,32	30.566,40	5.380,00	25.186,40	468%	49;03/04/17
Licença de software para câmeras	10	1.900,78	19.007,80	-	19.007,80	-	56;06/04/17
Painel outdoor	10	3.983,92	39.839,20	25.000,00	14.839,20	59%	16;21/2/17
Caixa de Emenda	10	1.528,32	15.283,20	2.690,00	12.593,20	468%	28;27/03/17
Caixa de Emenda	10	1.528,32	15.283,20	2.690,00	12.593,20	468%	53;03/04/17
Cabos elétricos 750V	600	19,99	11.994,00	4.851,00	7.143,00	147%	17;21/2/17

Item	Qt.	Pç. Uni. R\$	Total R\$	Total do mercado R\$	Super- faturamento potencial R\$	%	NF; Data
Cabos elétricos 750V	600	19,99	11.994,00	4.851,00	7.143,00	147%	48;03/04/17
Nobreak 600VA	10	881,64	8.816,40	3.395,00	5.421,40	160%	16;21/2/17
Caixa de terminação óptica	20	460,80	9.216,00	4.100,00	5.116,00	125%	49;03/04/17
Cabo óptico autossustentável 96 fibras	18000	11,00	198.000,00	193.860,00	4.140,00	2%	22;21/3/17
Cabo óptico autossustentável 96 fibras	18000	11,00	198.000,00	193.860,00	4.140,00	2%	50;03/04/17
Teclado tipo Joystick	1	7.478,29	7.478,29	3.400,00	4.078,29	120%	56;06/04/17
Caixa de terminação óptica	10	460,80	4.608,00	2.050,00	2.558,00	125%	53;03/04/17
Caixa de terminação óptica	10	460,80	4.608,00	2.050,00	2.558,00	125%	28;27/03/17
Cabo Óptico Autossustentável AS 120 2 Fibras	5500	2,81	15.455,00	13.640,00	1.815,00	13%	49;03/04/17
Cabo Óptico Autossustentável AS 120 2 Fibras	2000	2,81	5.620,00	4.960,00	660,00	13%	53;03/04/17
Cabo Óptico Autossustentável AS 120 2 Fibras	2000	2,81	5.620,00	4.960,00	660,00	13%	28;27/03/17
Cabo Óptico Autossustentável AS 120 2 Fibras	2000	2,70	5.400,00	4.960,00	440,00	9%	29;27/03/17
Total			1.060.041,51	627.345,00	432.696,51	69%	

Fonte: análise da CGU por meio de pesquisa de mercado, notas fiscais e Termo de Compromisso do Consórcio fornecidos pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE.

Notas:

Servidor para PTV, marca Norion.

Não foi entregue o modelo com especificações determinadas no projeto executivo, que previa modelo de processador Intel Xeon, mais moderno e mais caro que o Intel Core i7 entregue. Assim, o superfaturamento desse item é potencialmente maior que o calculado pela CGU.

Equipamentos da marca WatchGuard.

Sabe-se que os preços dos equipamentos variam de acordo com o tipo de garantia contratada. Existem vários tipos de garantia e coberturas para essa linha de equipamentos. Não foi especificado ou evidenciado no projeto executivo, ou em notas fiscais, ou em qualquer outro documento o tipo de garantia e coberturas contratadas. Portanto, o valor com garantia não foi considerado no superfaturamento, uma vez que não se apresentaram documentos comprobatórios de tal contratação.

Além disso, conforme já ressaltado neste relatório, todas as garantias porventura contratadas estão sob risco de perdimento.

Licenças de software de vigilância.

A. O projeto executivo previu o valor de R\$ 59.653,91 a ser empregado na compra das seguintes licenças de softwares:

Item	Unidade	Quantidade	Valor unitário	Valor total
Licença de software de gerência e gravação p servidor PTV	UN	1	R\$ 21.638,31	R\$ 21.638,31
Licença de software para câmeras	UN	20	R\$ 1.900,78	R\$ 38.015,60

Fonte: projeto executivo.

De acordo com o memorial descritivo do projeto executivo trata-se de softwares de vigilância desenvolvidos pela empresa estrangeira AVIGILON. A CGU realizou pesquisa de mercado e encontrou o referido software, em solução integrada, que compreende o software de gerência e gravação mais as licenças para até 24 câmeras num único pacote de R\$ 19 mil. Verificou-se que as soluções já compreendem um número previsto de câmeras que se utilizarão do software. Assim, não haveria necessidade de se contratar separadamente vinte licenças para cada uma das câmeras a serem utilizadas.

Por fim, registre-se que, durante a inspeção “in loco” foi solicitada a apresentação das licenças, porém elas não foram apresentadas. Além disso, os softwares foram enquadrados como serviços e como tais somente poderiam ser prestados quando devidamente instalados nos equipamentos onde operarão, algo que ainda não aconteceu. Daí se concluir que o serviço foi pago sem ser executado.

Módulo Mini-GBIC.

O equipamento denominado Módulo Mini-GBIC foi faturado em dobro do previsto para o projeto por meio das notas fiscais:

- Nota fiscal nº 31, de 8 de setembro de 2016, valor total de R\$ 161.224,02;
- Nota fiscal nº 14, de 6 de fevereiro de 2017, valor total de R\$ 161.224,02.

Ambas as notas indicam a mesma quantidade de 18 unidades que corresponde ao total previsto no projeto executivo e o mesmo valor unitário de R\$ 8.956,89.

A nota fiscal de 2017 ainda não foi paga.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura se manifestou por meio do Ofício n.º 426/2017, de 21/12/2017, não assinado e encaminhado por e-mail, nos seguintes termos:

“Novamente nos deparamos de uma análise unitária acerca da concorrência em relação a valores, quando na verdade o conjunto global dos preços é que foi devidamente aprovado pelo Ministério concedente.

*Entre os regimes passíveis de serem adotados, há o da **empreitada por preço global**, que é “quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total”, e a **empreitada por preço unitário**, que é “quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas” (art. 6º, VII, “a” e “b”).*

A contratação por “preço certo e total” demanda que a qualidade e a quantidade da solução eleita sejam passíveis de definição exaustiva. Assim, a partir das informações apresentadas pela Administração, os interessados detêm condições de apresentar remuneração condizente com as obrigações que serão efetivamente assumidas com a celebração do futuro ajuste.

É bom salientar a resposta do próprio gestor de contratos atual:

.SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

Ora, ilustre analista, em nenhum momento o Município de Garanhuns deixou de cumprir com os objetivos específicos do projeto, o que o referido relatório menciona, como desvio de finalidade, deveria ser observado como ampliação do acesso aos serviços públicos e preparação social para implantação da cidade digital, como determina o objetivo descrito.

Segue ainda, que todas as modificações foram atestadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, exibido no SICONV. Todavia o relatório em contento questiona inclusive suposta falhas do Ministério.

De outro bordo, como o Município de Garanhuns poderia ser sancionado por desvio de finalidade, se o próprio Ministério aprovou e endossou o projeto de sua guarda.

Contudo, com o intuito de esclarecer e permanecer com o escopo da transparência que presa este Município, foi encaminhado notificação a empresa contratada a prestar justificativas das supostas alegações elencadas no relatório supra.

Com o mesmo intuito, o município de Garanhuns, afastou o Coordenador de TI de seu quadro funcional, providenciando o substituto, para reforçar a equipe de TI. (Anexo 02)

Explana ainda, que apesar de discordar da possibilidade de prejuízo à Administração devido à gestão e guarda ineficazes dos bens, foi solicitado a secretaria de Infraestrutura, reforma no local onde se encontra armazenado o material do projeto. (Anexo 03)

Por fim, elucida que foi notificado a empresa contratada a prestar esclarecimento a alegação de superfaturamento, sob pena de distrato, conforme se verifica no parecer jurídico da Procuradoria Municipal do Município, recebido pela empresa em 15/12/2017, comprometendo desde já a encaminhar cópia da resposta da empresa contratada. (Anexo 04 e 05)

Análise do Controle Interno

O Gestor volta a afirmar em sua resposta que a licitação se deu por meio de uma “Empreitada por Preço Global”, quando na verdade o regime de execução foi a “Empreitada por Preço Unitário”, consoante consignado na fl. 355 do processo licitatório.

Ademais, na resposta do Gestor não há argumentos contra o fato apontado de superfaturamento nos pagamentos do Convênio em epígrafe, tendo a municipalidade se limitado a informar que notificou a empresa contratada a se manifestar sobre a irregularidade. Dessa forma a equipe mantém os fatos apontados.

2.2.6. Risco iminente de prejuízos à Administração devido à gestão e guarda ineficazes dos bens adquiridos.

Fato

Instalações inadequadas para guarda de equipamentos.

Conforme inspeção “in loco” realizada em 28 e 29 de agosto de 2017, verificou-se que os equipamentos de tecnologia da informação estão sendo armazenados em local inadequado. Trata-se de uma sala com janelas basculantes mantidas abertas, com pisos e paredes úmidas, sem controle de acesso, protegida apenas por uma simples fechadura doméstica.

Segundo informações do Coordenador de T.I. da prefeitura, os basculantes são mantidos abertos visando a diminuir a umidade da sala. Entretanto, percebe-se que a medida é inapropriada, dados os vestígios que demonstram alto índice de umidade no recinto.

As fotografias a seguir exibem o relatado:



Foto 1 – Sala com basculantes e pontos de infiltração de umidade. Garanhuns, 28 de agosto de 2017.



Foto 2 – Detalhe com janelas basculantes e áreas de umidade. Garanhuns, 28 de agosto de 2017.



Foto 3 – Piso com absorção de umidade. Garanhuns, 28 de agosto de 2017.



Foto 4 – Vista externa da sala de guarda dos equipamentos. Garanhuns, 29 de agosto de 2017.

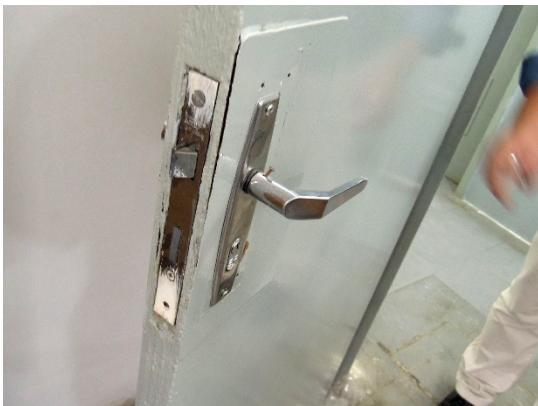


Foto 5 – Fechadura da sala de guarda dos equipamentos. Garanhuns, 28 de agosto de 2017

Risco de perda de garantia dos equipamentos entregues.

O Termo de Referência da licitação previu no item 9.3 que todos os equipamentos deveriam possuir garantia mínima de 36 meses, “*quando submetidos a uso e conservação normais*”, contados a partir da data do recebimento definitivo, que, por sua vez foi previsto para acontecer no prazo máximo de cinco dias após o fornecimento.

Os equipamentos foram entregues entre maio de 2015 e março de 2017. Portanto, o decurso do prazo de garantia se iniciou. Decorre daí o risco de perda das garantias pelo esgotamento de prazos e pela condição inadequada de armazenamento que contraria as condições de manutenção da validade.

Ademais, os equipamentos não estão em utilização. Ou seja, o serviço de garantia contratado não está sendo utilizado efetivamente, pois os equipamentos sequer foram testados ou estão em regime de trabalho que possa atestar sua operação adequada, que, uma vez prejudicada poderia ensejar a reclamação efetiva das garantias.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor se manifestou por meio do Ofício n.º 426/2017, de 21/12/2017, sem assinatura e encaminhado por e-mail, nos seguintes termos:

“Em relação a tal ponto a gestão tonou as medidas necessárias no acondicionamento dos bens adquiridos, conforme fotos que estão sendo enviadas por meio físico.”

Análise do Controle Interno

A equipe mantém a constatação, tendo em vista que, apesar da manifestação do gestor de que enviaria fotografias por meio físico, até a conclusão dos trabalhos relativos a esta ação de controle, não foram encaminhadas evidências de mudança das condições de acondicionamento dos equipamentos adquiridos.

2.2.7. Falhas em liquidação de despesa pública. Recebimento de equipamentos sem apresentação de garantia e o devido teste de funcionamento.

Fato

Todas as notas fiscais emitidas pelo consórcio apresentam descrições genéricas, não demonstrando as especificações técnicas dos produtos entregues. Segundo informações do Coordenador de T.I., a liquidação desses produtos só pode ser realizada se consultando o projeto executivo para verificação das especificações. No entanto, houve falhas no processo, uma vez que foram entregues equipamentos diferentes do especificado. Além disso, há notas fiscais assinadas cujos produtos ainda não foram entregues, conforme demonstrado na constatação que trata de superfaturamento potencial.

Garantias de equipamentos não apresentadas.

Não foram apresentadas as garantias dos equipamentos entregues, apesar da Solicitação de Fiscalização nº 24/2017, de 30 de agosto de 2017, que reclamou a apresentação.

Em resposta à referida solicitação, a prefeitura se manifestou: “*De acordo com o item 9.3 da licitação, referente a garantia dos produtos ofertados, todos os equipamentos instalados deverão ser de primeiro uso e possuir garantia mínima de 36 (trinta e seis) meses dada pela contratada, no formato on-site (garantia prestada no local de instalação do equipamento), contados a partir da data do recebimento definitivo. Essa garantia deverá abranger todo e qualquer defeito de fabricação e desempenho dos equipamentos, quando submetidos a uso e conservação normais e assistência técnica durante o período de garantia.*”

Portanto, verifica-se houve mera repetição do item 9.3 do edital da licitação, ou seja, não houve resposta objetiva à questão.

Ausência de evidência de realização de testes de funcionamento para todos os equipamentos.

Conforme verificado, não há evidência de que os equipamentos estão em seu perfeito funcionamento, pois, pelo menos vários não foram testados, o que se comprova diante da inspeção “in loco” quando a CGU procedeu à abertura de diversas embalagens ainda lacradas, no que foi acompanhada pelo Coordenador Operacional do Consórcio Integra Garanhuns e pelo Gerente de T.I da prefeitura.

Quanto às embalagens já abertas, não se apresentaram comprovações de testes de funcionamento para todos os equipamentos associados, e, uma vez que alguns equipamentos – switches, câmeras de segurança, *firewall* –, dentre outros, exigem uma infraestrutura mínima de rede instalada ou montagem de laboratório para um teste adequado, evidencia-se que vários, mesmo já desembalados, não foram testados.



Foto 6 – Equipamentos lacrados em almoxarifado, evidenciando ausência de testes. Garanhuns, 28 de setembro de 2017.



Foto 7 – Sala de guarda com alguns equipamentos lacrados. Garanhuns, 29 de setembro de 2017.

Decorre daí, além do potencial prejuízo, falha no processo de liquidação da despesa pública, pois as notas fiscais estão todas assinadas por funcionários da Prefeitura, como o Gerente de TI e o Secretário de Infraestrutura, sendo que o recebimento definitivo foi comprometido, dada a ausência de testes e verificação de perfeito funcionamento.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor se manifestou por meio do Ofício n.º 426/2017, de 21/12/2017, sem assinatura e encaminhado por e-mail, nos seguintes termos:

Em relação a tal ponto evidencia-se equívoco por parte desta nobre controladoria, a garantia se dá em virtude do término da instalação e não da sua entrega, como bem entendeu a controladoria.

Análise do Controle Interno

Persistem os questionamentos da equipe de fiscalização, pois a municipalidade não evidenciou que a garantia dos equipamentos se iniciam com a sua instalação e não com seu recebimento, nem apresentou as garantias documentais solicitadas. Quanto à ausência de testes dos equipamentos, não houve manifestação do Gestor.

2.2.8. Dano em equipamento do projeto.

Fato

O projeto prevê a instalação de dez postes metálicos com doze metros em diversos pontos do Município de Garanhuns/PE. Durante inspeção “in loco”, realizada em 28 de agosto de 2017, visando reconhecer alguns pontos de instalação, foi verificado dano no equipamento exibido abaixo:



Foto 8 – Garanhuns, 28 de agosto de 2017.



Foto 9 – Garanhuns, 28 de agosto de 2017.

Ressalte-se que há possibilidade de impropriedades em outros postes, pois não foram verificados todos já fixados.

Manifestação da Unidade Examinada

O Gestor .se manifestou com relação ao fato apontado por meio do Ofício n.º 426/2017, de 21/12/2017, sem assinatura e encaminhado por e-mail, nos seguintes termos:

“Em relação a constatação da CGU, esta foi em virtude de uma colisão de um veículo com o poste, o qual foi solicitada a necessária correção.”

Análise do Controle Interno

A equipe mantém o apontamento, tendo em vista que o Gestor admitiu a impropriedade e informou que solicitará a correção do problema.

2.2.9. Incapacidade técnico-administrativa na condução do projeto pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE.

Fato

Projeto executivo inadequado.

Mediante declaração de 6 de dezembro de 2013, o Prefeito do Município de Garanhuns/PE, afirmou que “*a Secretaria de Educação é órgão municipal que detém a capacidade técnica e*

gerencial para execução do objeto da proposta” com quadro técnico composto por uma secretaria, um diretor financeiro, uma assessora técnica e uma supervisora pedagógica.

Primeiramente, se observa que não havia profissional de Tecnologia da Informação com conhecimento mínimo necessário ao acompanhamento da execução de um projeto de tal complexidade. A despeito da Secretaria de Educação ter sido declarada como responsável técnico-gerencial pelo projeto, é o Coordenador de Tecnologia de T.I., vinculado à Secretaria de Infraestrutura, o único responsável técnico pelo acompanhamento da execução atualmente, sob supervisão do Secretário de Infraestrutura.

Após a primeira liberação de recursos, no valor de R\$ 371.108,00, para consecução do Projeto Executivo e sua apresentação pela prefeitura, o MCTI se manifestou mediante Parecer Técnico nº 106/2015/MCTI/SECIS/DEARE de 4 de novembro de 2015 demonstrando diversas fragilidades na condução do projeto pela Prefeitura.

Registrem-se alguns, dentre os diversos trechos do referido parecer, que descrevem impropriedades:

“11. Analisando o Memorial Descritivo do projeto apresentado, verificou-se que o documento copia, em quase sua totalidade, o documento ‘TERMO REFERENCIA INCLUSAO DIGITAL FINAL’, anexado no Siconv em 10/12/13, durante a fase de análise a aprovação da proposta.”

Importa registrar também, que foi apresentado, conforme descrito no item 19 do parecer, documento intitulado “*Memorial Descritivo do Projeto Executivo*”, sendo que o seu conteúdo continha exatamente a descrição do que se espera do Memorial Descritivo. Ou seja, resta evidência da não elaboração desse documento.

Continuando o parecer, o MCT destaca:

“15. Analisando o Memorial Descritivo do Projeto Executivo e seus anexos, verificou-se que a Topologia da Rede, Anexo I do Projeto Executivo, foi resumida à apresentação de uma cópia do desenho esquemático já contida no documento TERMO REFERENCIA INCLUSÃO DIGITAL FINAL...”

[...]

25. Considerando que a documentação apresentada não atende, claramente, os requisitos para que seja enquadrado como ‘Projeto Executivo’, o recebimento e, principalmente, o pagamento do serviço, sem um questionamento técnico por parte da Prefeitura de Garanhuns/PE, levanta dúvidas quanto à capacidade técnica gerencial do Município de implementar e acompanhar a execução de um projeto com grande complexidade técnica, como é o projeto em questão.”

Portanto, se evidencia que o projeto executivo que foi pago, continha trechos que foram copiados do termo de referência, se fazendo passar como conteúdos substanciais do projeto. Por fim, se verifica que a prefeitura não agiu por si só visando sanar o problema.

Três meses depois, em 25 de janeiro de 2016, a prefeitura entrega novo projeto executivo, mas não resolve todas as pendências. Isso é evidenciado no parecer nº 59/2016/MCTI/SECIS/DEARE de 4 de maio de 2016, que destaca:

- Sobrepreço do “*Serviço de instalação e configuração/fusão das fibras ópticas/PON*”;
- O valor total de R\$ 1.238.354,10 previsto para os “*Serviços de instalação e configuração ... apresentados de forma genérica, sem definição de escopo e sem o detalhamento de custo adequado o que impede uma avaliação criteriosa com relação aos custos de mercado.*”.

Mesmo diante da situação, o MCT, no mesmo parecer, recomendou:

“Que seja efetuado repasse parcial dos recursos previsto no valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para o Município de Garanhuns/PE. O saldo deverá ser repassado à medida que todos os esclarecimentos apontados nessa nota forem atendidos e encaminhados ao MCTI para aprovação”.

O recurso foi liberado em 6 de maio de 2016, porém as pendências não foram superadas conforme detalhado em outra constatação nesse relatório.

Projeto paralisado.

Verificou-se que o projeto está atrasado, com contrato de execução expirado, sem que se tenha apresentado termo aditivo.

Em inspeção “in loco” e entrevistas com o Coordenador de Tecnologia da Informação da Prefeitura, se apurou que houve paralisação do projeto, por pendências da Prefeitura em licitar a construção do *data center* e por alteração do projeto, em virtude do uso de tecnologia obsoleta. A Solicitação de Fiscalização nº 24, de 30 de agosto de 2017, solicitou esclarecimentos para essa questão. A resposta foi a seguinte:

“Conforme citado em entrevista ao auditor R.V., é contrapartida da Prefeitura disponibilizar uma sala para construção do Data Center, possuindo essa uma infraestrutura elétrica adequada, totalmente climatizada, para evitar riscos de danos aos equipamentos que ficarão na mesma. Para isso, foi solicitada a instalação do ar-condicionado e a compra de alguns materiais de construção, porém a prefeitura na época não possuía licitação para ambas as solicitações, sendo estas providenciadas de imediato e que, atualmente, estão em processo de finalização. Então, a execução do projeto está paralisada, aguardando apenas a resolução dos fatores citados acima para poder dar continuidade.” [sic].

Ressalte-se o valor da contrapartida, acima de R\$ 250 mil. Portanto, não houve falta de recursos para construção do data center, mas sim incapacidade técnico-administrativa da prefeitura em realizar a sua parte do pactuado, pondo em risco a integridade dos equipamentos comprados.

Soluções técnicas inadequadas – subutilização de torres de rádio.

Conforme informações do Coordenador de TI da Prefeitura, o projeto executivo sofreu modificações, pois a tecnologia de rádio fora julgada obsoleta pelo MCT e se propôs a utilização de anel óptico na solução.

Então, foi solicitado à prefeitura, mediante Solicitação de Fiscalização nº 24, de 30 de agosto de 2017:

- Esclarecimento detalhado sobre quais foram exatamente as alterações técnicas solicitadas e apresentação de documentos e/ou pareceres que determinaram a modificação.
- Descrever como aconteceu a negociação com o Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação no que diz respeito à alteração técnica proposta, já que, no momento da alteração, já havia gasto executado com torres de rádio e equipamentos associados.

Porém, a resposta encaminhada não esclareceu nada sobre o assunto, não evidenciou os motivos da alteração ou tampouco quem a determinou. Consultando-se o Siconv, também não se verificam registros esclarecedores da questão.

O fato é que as torres foram pagas superfaturadas com valor total de R\$ 282.817,05 e o seu uso, segundo Coordenador de TI da Prefeitura, será restrito à transmissão, via rádio de sinal de internet à casa de alguns deficientes físicos.

Irregularidades técnicas apontadas pelo MCT:

“Número da Notificação: 1/2015

Data da Notificação: 21/07/2015

Prazo para justificativa: 28/07/2015

Descrição da Irregularidade: favor enviar justificativa para a falta de início de execução. Até a presente data não foi apresentado o projeto executivo para análise!

Data da Resposta: 27/07/2015

Resposta: A primeira etapa do projeto contempla a elaboração de Sites Surveys, que consistem na elaboração do projeto executivo e no levantamento de campo para identificação das características e do ambiente onde serão instalados os equipamentos e demais itens de infraestrutura para as localidades definidas como PEA/SGI, PAG/PCSI, PTV, PAR e PAP. Os serviços tem por objetivo o correto dimensionamento da infraestrutura, de forma a assegurar que a aquisição dos demais itens seja coerente com a necessidade apresentada na área a ser coberta, afastando a possibilidade de super ou subdimensionamento da rede. Durante os levantamentos iniciais, foram identificadas oportunidades de aproveitamento da infraestrutura que será construída por um número ainda maior de localidades da Prefeitura de Garanhuns, mediante trabalhos de ajustes nas redes locais internas dos órgãos. Estes ajustes demandaram um número de dias para coleta de orçamentos de serviços junto a fornecedores. Serviços estes que ficarão a cargo da gestão municipal e que acabaram por postergar os trabalhos de Site Survey. Adicionalmente, alguns prédios da administração municipal, que seriam beneficiados pela infraestrutura estão sendo transferidos para novas localidades (algumas ainda em processo de definição), o que também provocou o adiamento de alguns serviços. Diante do exposto, solicitamos a compreensão deste Ministério no sentido de ajustar o prazo de execução desta primeira etapa para o próximo dia 31/07/2015, quando teremos toda a documentação concluída.”

Falhas na execução do projeto.

Dado que, dentre outras impropriedades, o projeto está atrasado e parado com contrato de execução vencido, a licitação resultou em sobrepreço e superfaturamento, houve entrega de equipamentos diferentes do especificado no projeto executivo, sem que a prefeitura remediasse o problema, há falha de fixação de poste, os equipamentos estão sob risco de perecimento, a prefeitura não cumpriu a sua parte do acordo (construção do data center); diante de todo o exposto, se verifica a incapacidade técnico-administrativa da Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE na consecução dos objetivos do convênio.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor se manifestou por meio do Ofício n.º 426/2017, de 21/12/2017, sem assinatura e encaminhado por e-mail, nos seguintes termos:

“... após modificações o Ministério concedente aprovou as alterações de modo que, em relação ao projeto e suas mudanças foram estas autorizadas pelo Ministério concedente em novo parecer constante do SINCOV.

Análise do Controle Interno

A despeito da manifestação do Gestor, persistem as impropriedades apontadas no Relatório:

- i) Inadequação do Projeto Executivo
- ii) Paralisação do Projeto;
- iii) Subutilização das torres de rádio; e,
- iv) Falhas na execução do Projeto.

Em sua resposta, o Gestor limitou-se a informar quais medidas está tomando para tentar retomar o Projeto, não se manifestando acerca das demais impropriedades apontadas.

3. Conclusão

Foi verificado que os recursos federais transferidos ao Município de Garanhuns/PE por meio do Convênio n.º 789150 não foram aplicados totalmente em seu objeto, havendo desvio de finalidade parcial dos recursos.

Em relação ao processo de execução, constataram-se vícios no Procedimento Licitatório realizado pela Prefeitura, bem como sobrepreço e superfaturamento nos equipamentos e serviços contratados. Observou-se ainda que os equipamentos ainda não instalados estão armazenados em local inapropriado.

Por fim, pelo fato dos serviços para atingimento do objeto do convênio estarem paralisados, chega-se à conclusão de que a municipalidade não tem apresentado capacidade técnico-administrativa na condução do convênio, colocando em risco o atingimento de seus objetivos.

Ordem de Serviço: 201701736

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE GARANHUNS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 3.819.053,40

1. Introdução

Os trabalhos de fiscalização no Município de Garanhuns/PE foram realizados nos meses de agosto e setembro de 2017, tendo por período de campo o interstício de 28 de agosto a 1º de setembro. O montante de recursos fiscalizados foi de R\$ 3.819.053,40, repassados entre 2015 e 2017 para o município.

Foram solicitados informações e documentos à Secretaria de Educação, sobre os processos licitatórios, movimentação dos recursos na conta específica do Programa, processamento das despesas com alimentação escolar, métodos de controles de estoques utilizados pelas Escolas e Armazém Central, elaboração dos cardápios, etc.

Os exames tiveram por objetivo avaliar a regularidade na execução das despesas com os recursos alocados ao município por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, compreendendo desde a avaliação dos elementos que pudessem evidenciar a ocorrência de vícios prejudiciais à lisura dos procedimentos licitatórios, até a obtenção de evidências de que os quantitativos de gêneros alimentícios listados nas notas fiscais de fato transitaram nos estoques do armazém e unidades escolares. Também foram objeto de avaliação a verificação do cumprimento dos cardápios elaborados e da infraestrutura existente no armazenamento e preparo das refeições.

Ademais, os exames tiveram por objetivo avaliar a consistência e fidedignidade dos registros produzidos pelos sistemas e métodos de controle de estoques, a adequação e suficiência dos quantitativos de gêneros alimentícios adquiridos, bem como, a avaliação da modalidade de gestão e aquisição desses itens alimentares pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Ausência de tempestividade nos controles sobre gêneros alimentícios. Itens alimentares adquiridos e não recebidos pelas escolas no valor de R\$ 61.012,56. Ausência de segregação de funções na gestão dos alimentos.

Fato

Em análise aos documentos apresentados pela Prefeitura Municipal de Garanhuns, em atendimento ao item 4 da Solicitação de Fiscalização nº SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO Nº 20/2017/GARANHUNS – Educação (PNAE), de 24 de agosto de 2017, verificou-se que os gestores municipais não mantêm controles tempestivos e suficientes à integridade dos estoques de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE.

Os principais instrumentos de controle apresentados pelos gestores municipais são a Ordem de Fornecimento, Guia de Recebimento e Remessa e o Controle de Merenda Escolar das escolas.

A Ordem de Fornecimento é o documento emitido pela Prefeitura Municipal ao fornecedor contratado, onde é autorizada a entrega de gêneros alimentícios ao armazém central, conforme especificação contida nesse instrumento de controle.

A Guia de Recebimento e Remessa é o documento que especifica os gêneros alimentícios entregues às escolas.

O Controle de Merenda Escolar das escolas informa as entradas, saídas e estoque final por período de gêneros alimentícios.

Em análise a esses instrumentos de controle, bem como, em decorrência de visitas *in loco* realizadas no armazém central e em escolas municipais, constatou-se que, embora presente o controle de gêneros alimentícios, esse procedimento não é realizado de forma tempestiva.

No armazém central, o controle é realizado por período, normalmente, quinzenalmente. Não há controles tempestivos, por exemplo, imediatamente após a entrada e/ou saídas de gêneros alimentícios. Também observou-se que não são utilizadas fichas de controle individualizadas por gênero, demonstrando, tempestivamente as informações de entrada, saída e saldo atual. Essas informações apenas são conhecidas ao final de cada período de levantamento/análise dos documentos que as originaram.

Além da ausência de tempestividade dos controles de estoques de gêneros alimentícios, também constataram-se divergências entre quantidades de itens contratados e pagos pela Prefeitura Municipal e quantidades declaradas como recebidas pelas escolas municipais.

Objetivando verificar a adequação das informações contidas nas ordens de fornecimento de gêneros alimentícios às escolas, disponibilizadas pela prefeitura como sendo os instrumentos de controle de recebimento dos gêneros alimentícios entregues pelas empresas contratadas, foi elaborada amostra de fornecimento de gêneros alimentícios e,

Escola/mês de recebimento	Abril		Maio		Julho		Agosto		Saída almoxarifado agosto		Total	
	Escola	Sardi-nha	Leite em pó	Sardi-nha	Leite em pó	Sardi-nha	Leite em pó	Sardinha	Leite em pó	Sardi-nha	Leite em pó	Sardinha
Mario Matos	500	468	200	368		50	448	468			1.148	1.354
Luiz Tenório	240	169	200	69		169	65	44			505	451
APAE	109	77	109	77	109	77	109	77			436	308
Amélia Maria	260	183	60	83			60	177			380	443
IPH	345	224	395	250			180	170			920	644
Agobar Valença	355	435		250		100		283			355	1.068
Giselda Vieira	168	118	148	118		80	95	52			411	368
João Pessoa	69	89	69	89		89	69	46			207	313
Santa clara	92	211	92	211							184	422
Petrônio Fernandes	218	273	118	170			200				336	643
General Sampaio	77	218	77	218	295		200	155	220	604		856
AABB	64	45	64	45	64	45	64	45			256	180
Girlane Lira	117	151	67	151		151	67	60	40	25	291	538
Miguel Arraes	356	1.149						243			356	1.392
Cabo Cobrinha	71	91	50	60		50		38	50	30	171	269
CAIC			1.718	1.304		25	474	153			2.192	1.482
Lar de Santa Maria			180	594				297			180	891
São Camilo			289	227		147	194	41			483	415
Muguel Arraes				150		350					0	500
CAP						10		10			0	20
João Pessoa									50	72	50	72
Centro social Monsenhor Calou							590	100			100	590
Jaime Luna										737	0	737
Maria Tavares									62	106	62	106

Gabriela Mistral									196	204	196	204
Anexo Silvino de Almeida									184	180	184	180
IBN									50	0	50	
Letácio de Brito									50		50	0
Eterna Aliança									62	70	62	70
Eline Campos de Siqueira	16	11	20	14	16	14	16	14	20	15	88	68
Bethesda	38	88	38	88	38	88	10	55			124	319
Virgília Garcia Bessa	178	506	178	506		100					356	1.112
Batista da Esperança	42	107	42	107	42	107	10	20			136	341
Anália de Souza	56	40	56	40	58	41	58	41	20	46	248	208
Francinio Albino	42	90	47	93	47	93			58		194	276
Manoel de Aquino	13	9	13	9	15	10	15	10			56	38
Julião Capitó	156	435	117	327						50	273	812
José Rosendo	4	3	4	3	10	5	4	6	7	8	29	25
Ernesto Gueiro	61	103	61	103	60	50	21	15			203	271
Antônio Alves	83	51	83	51	83	51		15		44	249	212
Mozart Correia	20	15	21	15	21	15	10	15	26	17	98	77
Luiz de Souza Cavalcante		40	57	40	57	40		20	70	45	184	185
Manoel Correia Evangelista	157	170	157	170				165			314	505
Oscar Francisco Neto	56	133	39	133			39	115			134	381
Abílio Camilo	44	31	44	31			44	41	50	35	182	138
José Ferreira Sobrinho	468	282	418	282			275	363			1.161	927
Maria Aurineide	69	44	69	44			109	59			247	147
Antônio Adeildo	45	32					103	32	57	36	205	100
Deocleciano monteiro	58	41	58	41			58	82	72	45	246	209
Francisco Pereira	36	14	20	14			50	34			106	62

José Baia	34	24	34	24			34	34	40	27	142	109
Manoel Gonçalves Neto	8	6	8	6			13	12	15	15	44	39
abílio Ramos	9	6	9	6			9	9			27	21
Salomão Rodrigues	255	171	255	171			135				510	477
Antônio Firmino	35	85	35	85			35	85	40	28	145	283
Francisco Pereira	5		3						25	16	33	16
Total	5.029	6.438	5.722	6.837	915	1.957	2.738	4.571			15.853	21.924

em seguida, foi realizada análise comparativa entre essas ordens de fornecimento e as guias de recebimento e remessa – GRR.

A amostra foi composta pelos itens “leite em pó integral” e “sardinha em conserva com molho de tomate”, gêneros esses componentes do processo de licitação nº 03/2017 (Pregão Eletrônico nº 01/2017), cujo vencedor, para esses itens, foi a empresa Mercearia do Pão Comércio Ltda-ME (CNPJ: 07.520.569/0001-27), conforme contrato nº 045/2017, celebrado no valor de R\$ 991.342,00.

Esses dois itens somados representaram R\$ 397.920,00 do total contratado, sendo equivalente a 40,13 % desse montante. Em relação ao total licitado, esses itens foram equivalentes a 12,21%.

Observou-se que as quantidades fornecidas pela empresa contratada à Prefeitura Municipal, para os itens da amostra, em decorrência da execução contratual, compreendendo o período de abril de 2017 a de agosto de 2017, foram as seguintes:

Quadro – amostra de itens fornecidos

Item	Unidade de medida	Quantidade Fornecida	Custo Unitário Contratado	Valor Global
Leite em pó integral	Pct (200g)	25.051	3,60	90.183,60
Sardinha em conserva	Und	35.671	2,08	74.195,68

Fonte: Pregão presencial nº 001/2017, guias de fornecimento e guias de recebimento e remessa.

As informações sobre as quantidades fornecidas foram extraídas das ordens de fornecimento nºs 01/2017, 02/2017, 03/2017, 04/2017, 05/2017 e 06/2017, como também das notas fiscais referentes a cada ordem dessas, disponibilizadas pela Prefeitura Municipal, em resposta à Solicitação de Fiscalização nº SOLICITAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO Nº 20/2017/GARANHUNS – Educação (PNAE).

Para o mesmo período, ou seja, abril de 2017 a agosto de 2017, foram identificadas as quantidades dos itens da amostra constantes nas guias de recebimento e remessa disponibilizadas pela Prefeitura Municipal. Nesses documentos estão especificados os gêneros alimentícios entregues às escolas municipais e pertinentes quantidades.

Após levantamento realizado nessas guias, foram identificados apontamentos de entrega das seguintes quantidades, por escola, e para o período selecionado:

Quadro – Quantidades entregues às escolas no período analisado

Fonte: guias de recebimento e remessa

Ao confrontar as quantidades contidas nas guias de fornecimento com o quantitativo declarado como recebido pelas escolas, conforme guias de recebimento e remessa, para os mesmos itens e período de fornecimento, foram constatadas as seguintes divergências:

Quadro – Comparativo entre quantidades constantes nas guias de fornecimento e guias de recebimento e remessa

itens	Quantidades fornecidas e pagas (notas Fiscais)	Quantidades recebidas pelas escolas	Diferença - Quantidades recebidas/quantidades pagas
Leite em pó integral	35.671	21.924	- 13.747
Sardinha em conserva	25.051	15.853	- 9.198

Fonte: Pregão presencial nº 001/2017, guias de fornecimento e guias de recebimento e remessa.

Da análise das informações sintetizadas no quadro, constata-se que as quantidades declaradas como recebidas pelas escolas mostraram-se notadamente inferiores às quantidades pagas e constantes nas guias de fornecimento e correspondentes notas fiscais emitidas pelo fornecedor.

Objetivando uma análise mais acurada, tendo em vista que a Prefeitura Municipal possui armazém central destinado ao recebimento e distribuição de gêneros alimentícios às escolas, foi também verificado o saldo existente dos itens da amostra, mediante contagem de estoque, realizada no dia 30 de agosto de 2017.

Após esse procedimento, constataram-se as seguintes quantidades em estoque para os itens da amostra:

Quadro – Estoque existente para os itens da amostra no armazém central

itens	Quantidades em estoque
Leite em pó integral	1.200
Sardinha em conserva	1.581

Fonte: contagem em estoque realizada em 30 de agosto de 2017

Ao confrontar as quantidades fornecidas pela empresa contratada com as quantidades recebidas pelas escolas e o saldo de estoque existente no almoxarifado central, obtiveram-se os seguintes resultados:

Quadro – Diferenças verificadas para os itens da amostra

itens	Quantidades fornecidas e pagas (A)	Quantidades recebidas pelas escolas (B)	Saldo no armazém central (C)	Diferença (D)= (A)-(B)-(C)
Leite em pó integral	35.671	21.924	1.200	- 12.547
Sardinha em conserva	25.051	15.953	1.581	- 7.617

Fonte: Pregão presencial nº 001/2017, guias de fornecimento e guias de recebimento e remessa, e contagem em estoque realizada em 30 de agosto de 2017.

Constatou-se, portanto, que a Prefeitura Municipal pagou à empresa contratada pelo fornecimento dos gêneros alimentícios componentes da amostra elaborada em quantidade superior àquela correspondente às entregas realizadas às escolas municipais, descontado o saldo existente em estoque.

Em relação ao item “leite em pó integral”, essa diferença alcançou 12.547 unidades de 200g. Já no tocante ao item “sardinha em conserva”, a quantidade divergente foi de 7.167 unidades de 125g.

Em termos de repercussão financeira, considerando os pertinentes custos unitários dos itens em relação aos quais foram observadas diferenças decorrentes do pagamento pelo fornecimento de quantidades superiores ao efetivamente recebido pelas escolas, conforme informações constantes nas guias de fornecimento (e notas fiscais) e guias de recebimento e remessa às escolas, tem-se o seguinte:

Tabela – repercussão financeira das diferenças nas quantidades de gêneros alimentícios

itens	Diferença entre quantidade fornecida e quantidade recebida pelas escolas	Custo unitário contratado	Valor total – diferenças nas quantidades
Leite em pó integral	12.547	3,60	45.169,20
Sardinha em conserva	7.617	2,08	15.843,36
Total			61.012,56

Fonte: Pregão presencial nº 001/2017, guias de fornecimento e guias de recebimento e remessa, e contagem em estoque realizada em 30 de agosto de 2017.

O valor de R\$ 61.012,56 corresponde a 6,15 % do montante contratado junto à empresa Mercearia do Pão Comércio Ltda-ME (CNPJ: 07.520.569/0001-27). Salienta-se que o contrato ainda está em execução.

Por fim, constatou-se a ausência de segregação de funções entre a tomada de decisões relacionadas às principais atribuições da gestão dos gêneros alimentícios, quais sejam, emissão/solicitação do fornecimento dos gêneros alimentícios e atesto de recebimentos desses itens.

Verificou-se que essas duas funções são geridas pelo mesmo servidor da Prefeitura, a Gerente de Alimentação Escolar da Prefeitura Municipal, a Sra. A.B.G (CPF ***.252.074-**).

As guias de fornecimento, documento onde são solicitados aos fornecedores contratados os gêneros alimentícios a serem encaminhados às escolas, são assinados por essa servidora. Da mesma forma, as notas fiscais foram atestadas também pela Gerente de Alimentação, onde foram confirmadas as entregas ao armazém central.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício S/N, de 27/11/2017, encaminhado por e-mail, o Gestor se manifestou nos seguintes termos: “*Em relação a tal item, juntamos guias de recebimento das mercadorias compradas, evidenciado o total recebimento e entrega de mercadorias nas escolas.*”

Análise do Controle Interno

Até a conclusão dos trabalhos de fiscalização, não foram apresentados os documentos citados na resposta do Gestor. Dessa forma, mantemos os apontamentos esboçados pela equipe no campo “Fato.”

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. Cardápios não atendem as necessidades nutricionais mínimas exigidas. Aquisição de gêneros alimentícios em quantidade inferior à prevista em cardápio.

Fato

Em análise aos cardápios disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Garanhuns, no tocante às composições ofertadas aos alunos do ensino fundamental, constatou-se que não foram atendidas as necessidades nutricionais mínimas estabelecidas no Inciso IV, do parágrafo 2º, do Art. 14 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, o qual dispõe:

“...

§2º Os cardápios deverão ser planejados para atender, em média, às necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo II desta resolução de modo a suprir:

...

IV- no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial.

...”

O anexo III da citada Resolução informa que para atender 20% das necessidades nutricionais diárias dos alunos enquadrados no ensino fundamental é necessária a oferta de 435 Calorias (energia/Kcal) diárias.

Contudo, constam nos cardápios elaborados para os alunos do ensino fundamental uma média diária de 203,29 calorias, conforme demonstrado a seguir:

Quadro – quantidade de calorias estipuladas no cardápio dos alunos do ensino fundamental

Composição dos cardápios	Quantidade total de calorias	Dia/semana
Cuscuz com sardinha e soja	124,74	Segunda-feira - 1º semana
Papa de maisena com achocolatado	327,00	segunda-feira - 2º semana
Cuscuz com leite	155,90	segunda-feira - 3º semana
Arroz com sardinha e soja	131,26	segunda-feira - 4º semana
Arroz doce	242,25	Terça-feira - 1ª semana
Cuscuz com frango guisado	182,32	Terça-feira - 2ª semana
Macarrão com sardinha e soja	355,66	Terça-feira - 3ª semana
Sopa de feijão com legumes	180,71	Terça-feira - 4ª semana
Sopa de feijão com legumes	180,71	Quarta-feira - 1ª semana
Arroz com soja	96,81	Quarta-feira - 2ª semana
Munguzá	247,45	Quarta-feira - 3ª semana
Cuscuz com leite e ovos	249,32	Quarta-feira - 4ª semana
Quinta-feira	265,21	Quinta-feira - 1ª semana
Macarrão com sardinha e soja	355,66	Quinta-feira - 2ª semana
Baião de dois	155,86	Quinta-feira - 3ª semana
Batata doce com charque acebolada	170,30	Quinta-feira - 4ª semana
Batata doce com soja	142,41	Sexta-feira - 1ª semana
Arroz com charque acebolado	124,70	Sexta-feira - 2ª semana
Canja de galinha	124,00	Sexta-feira - 3ª semana
Fruta	253,50	Sexta-feira - 4ª semana
Média de calorias diárias	203,29	

Fonte: cardápios apresentados pela Prefeitura Municipal

Também constatou-se que a Prefeitura Municipal adquiriu gêneros alimentícios em quantidade inferior ao previsto em cardápio. Essa situação foi observada em relação aos itens alimentares “sardinha em conserva com molho de tomate” e “macarrão espaguete”.

As quantidades adquiridas para esses itens, no período de abril a agosto de 2017, conforme informações contidas nas ordens de fornecimento nºs 01/2017 a 06/2017, pertinentes ao fornecedor Mercearia do Pão Ltda., foram as seguintes:

Quadro – Quantidade adquirida

Gênero alimentício	Und. de medida	Quantidade	Quantidade em quilo
Sardinha em conserva com molho de tomate	Lata com 125 gramas	19.644	2.455,5
Macarrão espaguete	Pacote com 500 gramas	10.405	5.202,5

Fonte: processos de pagamento referentes às ordens de fornecimento nºs 01/2017 a 06/2017

Para o mesmo período, as quantidades desses mesmos gêneros previstas em cardápio, em relação aos alunos do ensino fundamental, foram as que seguem:

Quadro – quantidade de gêneros previstas em cardápio do ensino fundamental

Gênero alimentício	Quantidade mensal apurada	Quantidade de alunos (ensino fundamental)	Quant (gramas p/mês)	Quant. (Gramas por dia)	Quant.(dias letivos)	quant. Total (quilo)
Sardinha em conserva com molho de tomate	80	14.505	1.160.400	52.745	89	4.694
Macarrão espaguete	190	14.505	2.755.950	125.270	89	11.149

Fonte: cardápios

Salienta-se que, para obter uma análise mais precisa, o total mensal de gramas previstos em cardápio, já considerando o montante de alunos do ensino fundamental, foi dividido por 22 dias úteis e, em seguida, o resultado foi multiplicado pela quantidade de dias letivos do período sob análise, ou seja, abril de 2017 a agosto de 2017.

A análise demonstra que a necessidade prevista em cardápio para atender os alunos do ensino fundamental, ficou subestimada para esses dois itens:

Tabela – diferença entre as quantidades adquiridas e as previstas em cardápio

Gênero alimentício	Quantidade total prevista em cardápio (quilo)	Quantidade total adquirida (quilo)	Diferença	
			Quantidade	Percentual
Sardinha em conserva com molho de tomate	4.694	2.455,5	- 2.238,5	- 47,67%
Macarrão espaguete	11.149	5.202,5	- 5.946,5	- 53,33%

Fonte: processos de pagamento referentes às ordens de fornecimento nºs 01/2017 a 06/2017 e cardápios

Diante dessa situação, constata-se que houve descumprimento das prescrições contidas nos cardápios, com repercussão direta no atendimento das necessidades nutricionais dos alunos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício S/N, de 27/11/2017, encaminhado por e-mail, o Gestor se manifestou nos seguintes termos: “*Juntamos relatórios das nutricionistas da educação evidenciando mudança na constatação.*”

Análise do Controle Interno

Até a conclusão dos trabalhos de fiscalização, não foram apresentados os documentos citados na resposta do Gestor. Dessa forma, mantemos os apontamentos esboçados pela equipe no campo “Fato.”

2.2.2. Acréscimos ao Contrato n.º 28/2016 em montante superior ao porcentual previsto na Lei de Licitações.

Fato

A Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE celebrou com a empresa Multi Representação Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 05.893.571/0001-16) os seguintes contratos de adesão à ata de registro de preços, em decorrência do pregão eletrônico nº 002/2016:

Quadro – Contratos celebrados com empresa Multi Rep.Com.Ltda

Empresa	Número	Data	Valor	Vigência	Objeto
Multi Representação Comercial e Serviços Ltda. (CNPJ 05.893.571/0001-16)	42/2016-CPLC	22 de abril de 2016	241.884,00	31 de dezembro de 2016	Eventual aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, em embalagem usual de mercado, para entrega parcelada, destinados às unidades da Secretaria de Assistência Social de Garanhuns/PE
	28/2016-CPLC	30 de março de 2016	1.271.705,67	31 de dezembro de 2016	Eventual aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, em embalagem usual de mercado, para entrega parcelada, destinados ao preparo da merenda escolar para os alunos da rede municipal de ensino do município, em atendimento aos programas PNAE, PNAC, PNAQ, PEJA e PNAPE.

Fonte: contratos celebrados com empresa Multi Ltda. e pregão eletrônico nº 002/2016

Em análise ao processo de licitação e respectiva execução contratual, verificou-se que a Prefeitura realizou os seguintes aditivos ao contrato nº 28/2016- CPCL:

Quadro – termos aditivos ao contrato nº 28/2016

Termo Aditivo	Data	Objeto	Valor do incremento
---------------	------	--------	---------------------

1º	12 de agosto de 2016	Reajuste contratual de 1,99 %	25.275,16
2º	19 de setembro de 2016	Acréscimo de quantidade de itens licitados	292.618,69
3º	03 de novembro de 2016	Acréscimo de custo unitário do item “leite em pó integral” – reequilíbrio econômico-financeiro	102.196,88
Total			420.090,73

Fonte: Fonte: contratos celebrados com empresa Multi Ltda. e pregão eletrônico nº 002/2016

Os acréscimos ao valor contratado inicialmente representou um aumento de 33,00%, porcentual superior, portanto, ao previsto no § 1º do Inciso I do art. 65 da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1983, o qual estabelece que:

“O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.”

Além de ter promovido acréscimos contratuais superiores ao previsto na Lei 8.666, a Prefeitura, no tocante ao 2º termo ativo, onde foram incrementadas quantidades em 20 gêneros alimentícios objeto da licitação, deixou de apresentar justificativas fundamentadas das razões que ensejaram os acréscimos em quantidade de itens alimentares.

O termo de referência, documento componente do processo de licitação, informou as quantidades e especificações dos gêneros alimentícios objeto da aquisição, cujos quantitativos basearam-se nos cardápios elaborados para todo o exercício escolar. Os seja, as quantidades definidas foram calculadas a partir das informações sobre o número de alunos a serem atendidos, quantidade de refeições diárias, necessidades nutricionais mínimas, etc.

Ao acrescer quantidades ao contrato inicial, por meio do 2º termo aditivo, a Prefeitura não demonstrou e/ou identificou eventuais alterações nas premissas que embasaram a determinação das quantidades iniciais licitadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise ao do controle interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato.”

2.2.3. Divergências entre cardápio e refeições servidas

Fato

Foram realizadas visitas a vinte escolas de um total de cinquenta e nove unidades de ensino (base – julho/2017, de acordo com informações fornecidas pela Prefeitura).

A quantidade de alunos matriculados nas escolas visitadas é equivalente a 70 % do total de alunos da rede municipal de ensino.

Verificou-se que o cardápio elaborado pela Secretaria de Educação não é completamente aplicado, tendo em vista que na maioria dessas escolas constatou-se divergência entre as refeições servidas no dia da visita e aquelas previstas no cardápio-base, conforme detalhamento a seguir:

a) Escola Gabriela Mistral

Constatou-se que no dia da visita, 31 de agosto de 2017 (quinta-feira), a escola preparou para os alunos “achocolatado com bolacha”. No cardápio não há previsão desse tipo de refeição para o dia da semana correspondente a quinta-feira.

QUINTA-FEIRA	Xerém com Frango Guisado	Macarrão com Sardinha e Soja	Baião de Dois	Batata Doce com Charque
	Xerém - 40g, Coxa e sobre coxa - 50g, Coloríftico - 0,5g, Cominho - 0,5g, Óleo - 3ml, Sal - 1g, Batata inglesa - 15g, Extrato de tomate - 5g, Cebola - 2g, Alho - 1g e Coentro - 1g	Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml, Extrato de tomate - 10g, Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	Arroz - 40g, Feijão - 20g, Charque - 20g, Cebola - 3g, Coloríftico - 0,5g, Cominho - 0,5g, Coentro - 0,5g, Alho - 1g, Óleo - 3ml e Sal - 1g	Acebolad 1, Batata doce - 70g, Charque - 20g, Óleo - 3ml, Cebola - 2g, Sal - 0,5g, Fruta*

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “quinta-feira”, de acordo com a semana do mês – Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada –Achocolatado com bolacha. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

b) Escola Julião Capitó

Constatou-se que no dia da visita, 31 de agosto de 2017 (quinta-feira), a escola ofertou aos alunos “cuscuz com leite”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (quinta-feira).

QUINTA-FEIRA	<u>Xerém com Frango Guisado</u>	<u>Macarrão com Sardinha e Soja</u>	<u>Baião de Dois</u>	<u>Batata Doce com Charque</u>
	<u>Xerém com Frango Guisado</u> Xerém - 40g, Coxo e sobre coxa - 50g, Colorífico - 0,5g, Caminho - 0,5g, Óleo - 3ml, Sal - 1g, Batata inglesa - 15g, Extrato de tomate - 5g, Cebola - 2g, Alho - 1g e Coentro - 1g	<u>Macarrão com Sardinha e Soja</u> Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml Extrato de tomate - 10g Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	<u>Baião de Dois</u> Arroz - 40g, Feijão - 20g, Charque - 20g Cebola - 3g, Colorífico - 0,5g, Caminho - 0,5g, Coentro - 0,5g, Alho - 1g, Óleo - 3ml e Sal - 1g	<u>Acebolada</u> Batata doce - 70g Charque - 20g Óleo - 3ml Cebola - 2g Sal - 0,5g Fruta*

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “quinta-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada – cuscuz com leite -, Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

c) Salomão Rodrigues

A refeição prevista para o dia da visita, 01 de setembro de 2017 (sexta-feira), era “batata doce com soja”. Constatou-se que nesse dia a escola serviu aos alunos “cuscuz com soja”. Embora prevista no cardápio-base do mês de setembro/2017, não era a refeição planejada para o dia da visita.

<p>SEXTA-FEIRA</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;"><u>Batata doce com Soja</u></td></tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Batata doce - 70g</td></tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Coentro - 0,5g</td></tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Soja - 15g, Cebola - 2g, Alho - 0,5g</td></tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Cominho-0,5g, Coloríftico - 0,5g,</td></tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Extrato de Tomate - 5g</td></tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Óleo - 3ml e Sal - 1g</td></tr> </table>	<u>Batata doce com Soja</u>	Batata doce - 70g	Coentro - 0,5g	Soja - 15g, Cebola - 2g, Alho - 0,5g	Cominho-0,5g, Coloríftico - 0,5g,	Extrato de Tomate - 5g	Óleo - 3ml e Sal - 1g	
<u>Batata doce com Soja</u>								
Batata doce - 70g								
Coentro - 0,5g								
Soja - 15g, Cebola - 2g, Alho - 0,5g								
Cominho-0,5g, Coloríftico - 0,5g,								
Extrato de Tomate - 5g								
Óleo - 3ml e Sal - 1g								
<p><i>Foto – Refeição prevista em cardápio – Garanhuns, 01 de setembro de 2017.</i></p>	<p><i>Foto - Refeição preparada –cuscuz com soja - Garanhuns, 01 de setembro de 2017</i></p>							

d) Escola São Francisco de Assis

Constatou-se que no dia da visita, 31 de agosto de 2017 (quinta-feira), a escola ofertou aos alunos “Canja de galinha”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (quinta-feira).

<p>QUINTA-FEIRA</p>	<p><u>Xerém com Frango Guisado</u></p> <p>Xerém - 40g, Coxas e sobre coxa - 50g, Coloríftico - 0,5g, Cominho - 0,5g, Óleo - 3ml, Sal - 1g, Batata inglesa - 15g, Extrato de tomate - 5g, Cebola - 2g, Alho - 1g e Coentro - 1g</p>	<p><u>Macarrão com Sardinha e Soja</u></p> <p>Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml, Extrato de tomate - 10g, Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g</p>	<p><u>Baão de Dois</u></p> <p>Arroz - 40g, Feijão - 20g, Charque - 20g, Cebola - 3g, Coloríftico - 0,5g, Cominho - 0,5g, Coentro - 0,5g, Alho - 1g, Óleo - 3ml e Sal - 1g</p>	<p><u>Batata Doce com Charque</u></p> <p>Acebolada ! Batata doce - 70g, Charque - 20g, Óleo - 3ml, Cebola - 2g, Sal - 0,5g, Fruta *</p>
----------------------------	--	--	---	---

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “quinta-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada – Canja de galinha, Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017.

e) Escola José Ferreira Sobrinho

Constatou-se que no dia da visita, 01 de setembro de 2017 (sexta-feira), a escola serviu aos alunos “sopa de feijão e charque”. Para esse dia, o estabelecido em cardápio era “arroz com charque acebolado”. No momento da visita, as refeições já haviam sido servidas. Por essa razão, não foram realizados registros fotográficos.

f) Escola Professor Mario Matos

Constatou-se que no dia da visita, 31 de agosto de 2017(quinta-feira), a escola serviu aos alunos “baião de dois”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (quinta-feira). No momento da visita, as refeições já haviam sido servidas. Por essa razão, não foram realizados registros fotográficos.

g) Escola Monsenhor Tarcísio

Constatou-se que no dia da visita, 31 de agosto de 2017(quinta-feira), a escola serviu aos alunos “sopa de legumes com frango”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (quinta-feira). No momento da visita, as refeições já haviam sido servidas. Por essa razão, não foram realizados registros fotográficos

h) Escola Jaime Luna

Constatou-se que no dia da visita, 31 de agosto de 2017 (quinta-feira), a escola ofertou aos alunos “munguzá”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (quinta-feira).

<u>QUINTA-FEIRA</u>	<u>Xerém com Frango Guisado</u> Xerém - 40g, Coxas e sobre coxa - 50g, Calorífico - 0,5g, Cominho - 0,5g, Óleo - 3ml, Sal - 1g, Batata inglesa - 15g, Extrato de tomate - 5g, Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	<u>Macarrão com Sardinha e Soja</u> Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml, Extrato de tomate - 10g, Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	<u>Baíão de Dois</u> Arroz - 40g, Feijão - 20g, Charque - 20g, Cebola - 3g, Calorífico - 0,5g, Cominho - 0,5g, Coentro - 0,5g, Alho - 1g, Óleo - 3ml e Sal - 1g	<u>Batata Doce com Charque</u> Acobocas! Batata doce - 70g, Charque - 20g, Óleo - 3ml, Cebola - 2g, Sal - 0,5g, Fruta*
---------------------	---	---	--	---

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “quinta-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada – Mungunzá, Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017.

i) Instituto Presbiteriano de Heliópolis

Constatou-se que no dia da visita, 29 de agosto de 2017 (terça-feira), a escola ofertou aos alunos “arroz com charque”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (terça-feira).

		Alho - 0,5g e Sal - 1g		
TERÇA-FEIRA	<u>Arroz Doce</u> Arroz - 35g Leite em pó - 20g Leite de coco - 10ml Açúcar - 15g Sal - 0,5g	<u>Cuscuz com Frango Guisado</u> Cuscuz - 50g, Peito de frango - 50g, Extrato de tomate - 5g Cebola - 2g, Cominho - 0,5g, Colonífico - 0,5g, Alho - 1g, Batata inglesa - 15g, Coentro - 1g Óleo - 3ml e Sal - 1g	<u>Macarrão com Sardinha e Soja</u> Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml Extrato de tomate - 10g Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	<u>Sopa de Feijão com Legumes</u> Macarrão - 25g, Feijão - 10g Charque - 10g, Batata inglesa - 15g, Cenoura - 10g, Chuchu - 10g, Alho - 0,5g, Cebola - 2g, Cominho - 0,5g, Colonífico - 0,5g, Coentro - 0,5g Sal - 1g e Óleo - 3ml

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “terça-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada – arroz com charque, Garanhuns(PE), 29 de agosto de 2017.

j) Escola Silvino Almeida de Oliveira

Constatou-se que no dia da visita, 31 de agosto de 2017 (quinta-feira), a escola ofertou aos alunos “papa de chocolate”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (quinta-feira).



Foto - Refeição preparada – papa de chocolate, Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017.

k) Escola Luiz Tenório de Carvalho

Constatou-se que no dia da visita, 29 de agosto de 2017 (terça-feira), a escola ofertou aos alunos “Risoto de arroz com soja e legumes”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (terça-feira).

TERÇA-FEIRA	Arroz Doce	Cuscuz com Frango Guisado	Macarrão com Sardinha e Soja	Sopa de Feijão com Legumes
	Arroz - 35g Leite em pó - 20g Leite de coco - 10ml Açúcar - 15g Sal - 0,5g	Cuscuz - 50g, Peito de frango - 50g, Extrato de tomate - 5g Cebola - 2g, Cominho - 0,5g, Colorífero - 0,5g, Alho - 1g, Batata inglesa - 15g, Coentro - 1g Óleo - 3ml e Sal - 1g	Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml Extrato de tomate - 10g Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	Macarrão - 25g, Feijão - 10g Chorique - 10g, Batata inglesa - 15g, Cenoura - 10g, Chuchu - 10g, Alho - 0,5g, Cebola - 2g, Cominho - 0,5g, Colorífero - 0,5g, Coentro - 0,5g Sal - 1g e Óleo - 3ml

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “terça-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada - Risoto de arroz com soja e legumes, Garanhuns(PE), 29 de agosto de 2017.

I) Escola Amélia Maria

Constatou-se que no dia da visita, 29 de agosto de 2017 (terça-feira), a escola ofertou aos alunos “arroz, sardinha e soja”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (terça-feira).

TERÇA-FEIRA	Arroz Doce	Cuscuz com Frango Guisado	Macarrão com Sardinha e Soja	Sopa de Feijão com Legumes
	Arroz - 35g	Cuscuz - 50g, Péito de frango - 50g, Extrato de tomate - 5g	Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml	Macarrão - 25g, Feijão - 10g, Chunque - 10g, Batata inglesa - 15g, Cenoura - 10g, Chuchu - 10g, Alho - 0,5g, Cebola - 2g, Coentro - 0,5g, Calorífico - 0,5g, Coentro - 0,5g, Sal - 1g e Óleo - 3ml
	Lete em pó - 20g	Cebola - 2g, Coentro - 0,5g, Calorífico - 0,5g, Alho - 1g, Batata inglesa - 15g, Coentro - 1g, Óleo - 3ml e Sal - 1g	Extrato de tomate - 10g	
	Leite de coco - 10ml		Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	
	Açúcar - 15g			
	Sel - 0,5g			

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “terça-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada- arroz, sardinha e soja - Garanhuns(PE), 29 de agosto de 2017.

m) Escola Miguel Arraes

Constatou-se que no dia da visita, 29 de agosto de 2017 (terça-feira), a escola ofertou aos alunos “mungunzá”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (terça-feira).

<u>TERÇA-FEIRA</u>	<u>Arroz Doce</u> Arroz - 35g Leite em pó - 20g Leite de coco - 10ml Açúcar - 15g Sal - 0,5g	<u>Cuscuz com Frango Guisado</u> Cuscuz - 50g, Peto de frango - 50g, Extrato de tomate - 5g Cebola - 2g, Coentro - 0,5g, Colônia - 0,5g, Alho - 1g, Batata inglesa - 15g, Coentro - 1g Óleo - 3ml e Sal - 1g	<u>Macarrão com Sardinha e Soja</u> Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml Extrato de tomate - 10g Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	<u>Sopa de Feijão com Legumes</u> Macarrão - 25g, Feijão - 10g Chorume - 10g, Batata inglesa - 15g, Cenoura - 10g, Chuchu - 10g, Alho - 0,5g, Cebola - 2g, Coentro - 0,5g, Colônia - 0,5g, Coentro - 0,5g Sal - 1g e Óleo - 3ml
--------------------	---	--	--	---

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “terça-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada- mungunzá - Garanhuns(PE), 29 de agosto de 2017.

n) Escola Padre Agobar Valença

Constatou-se que no dia da visita, 29 de agosto de 2017 (terça-feira), a escola ofertou aos alunos “cuscuz, soja e sardinha”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (terça-feira).

TERÇA-FEIRA	<u>Arroz Doce</u> Arroz - 35g Leite em pó - 20g Leite de coca - 10ml Açúcar - 15g Sal - 0,5g	<u>Cuscuz com Frango Guisado</u> Cuscuz - 50g, Peito de frango - 50g, Extrato de tomate - 5g Cebola - 2g, Coentro - 0,5g, Colorífico - 0,5g, Alho - 1g, Batata inglesa - 15g, Coentro - 1g Óleo - 3ml e Sal - 1g	<u>Macarrão com Sardinha e Soja</u> Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml Extrato de tomate - 10g Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	<u>Sopa de Feijão com Legumes</u> Macarrão - 25g, Feijão - 10g Charque - 10g, Batata inglesa - 15g, Cenoura - 10g, Chuchu - 10g, Alho - 0,5g, Cebola - 2g, Coentro - 0,5g, Colorífico - 0,5g, Coentro - 0,5g Sal - 1g e Óleo - 3ml

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “terça-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada- cuscuz, soja e sardinha - Garanhuns(PE), 29 de agosto de 2017.

o) Escola Letácio Brito Pessoa

Constatou-se que no dia da visita, 29 de agosto de 2017 (terça-feira), a escola ofertou aos alunos “cuscuz com charque”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (terça-feira). No momento da visita, as refeições já haviam sido servidas. Por essa razão, não foram realizados registros fotográficos

TERÇA-FEIRA	<u>Arroz Doce</u> Arroz - 35g Leite em pó - 20g Leite de coca - 10ml Açúcar - 15g Sal - 0,5g	<u>Cuscuz com Frango Guisado</u> Cuscuz - 50g, Peito de frango - 50g, Extrato de tomate - 5g Cebola - 2g, Coentro - 0,5g, Colorífico - 0,5g, Alho - 1g, Batata inglesa - 15g, Coentro - 1g Óleo - 3ml e Sal - 1g	<u>Macarrão com Sardinha e Soja</u> Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml Extrato de tomate - 10g Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	<u>Sopa de Feijão com Legumes</u> Macarrão - 25g, Feijão - 10g Charque - 10g, Batata inglesa - 15g, Cenoura - 10g, Chuchu - 10g, Alho - 0,5g, Cebola - 2g, Coentro - 0,5g, Colorífico - 0,5g, Coentro - 0,5g Sal - 1g e Óleo - 3ml

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “terça-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.

p) Escola Padre Dehon

Constatou-se que no dia da visita, 31 de agosto de 2017 (quinta-feira), a escola ofertou aos alunos “arroz doce”. Verificou-se que essa composição não estava prevista no cardápio para esse dia da semana (quinta-feira).

<u>QUINTA-FEIRA</u>	<u>Xerém com Frango Guisado</u> Xerém - 40g, Coxo e sobre caxo - 50g, Colorífico - 0,5g, Cominho - 0,5g, Óleo - 3ml, Sal - 1g, Batata inglesa - 15g, Extrato de tomate - 5g, Cebola - 2g, Alho - 1g e Coentro - 1g	<u>Macarrão com Sardinha e Soja</u> Macarrão - 70g, Sardinha - 20g, Soja - 5g, Óleo - 3ml, Extrato de tomate - 10g, Cebola - 2g, Alho - 0,5g, Sal - 1g	<u>Baião de Dois</u> Arroz - 40g, Feijão - 20g, Charque - 20g, Cebola - 3g, Colorífico - 0,5g, Cominho - 0,5g, Coentro - 0,5g, Alho - 1g, Óleo - 3ml e Sal - 1g	<u>Batata Doce com Charque</u> Acobalad ! Batata doce - 70g, Charque - 20g, Óleo - 3ml, Cebola - 2g, Sal - 0,5g, Fruta*
---------------------	---	---	--	---

Foto – Refeições programadas para o dia da semana “quinta-feira”, de acordo com a semana do mês - Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto - Refeição preparada- arroz doce - Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017

É mister, por fim, enfatizar que o cumprimento do cardápio da alimentação escolar é parte essencial da execução do PNAE. Sob a responsabilidade do Município, deve ser elaborado por nutricionista habilitado, de modo a atender as necessidades nutricionais mínimas estabelecidas pelo FNDE. É com base nesse instrumento que deve ser feita a aquisição dos gêneros alimentícios, bem como todo o fornecimento e preparo da merenda ao longo do ano letivo.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise ao do controle interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato.”

2.2.4. Instalações inadequadas de armazenagem

Fato

Em decorrência da realização de exames de inspeção física em vinte escolas de um total de cinquenta e nove unidades de ensino (base – julho/2017, de acordo com informações fornecidas pela Prefeitura), constatou-se a inadequação das instalações físicas/equipamentos para garantir o adequado acondicionamento dos produtos alimentícios, conforme detalhado a seguir:

- Ausência de ventilação adequada:

Constatou-se que os locais de armazenamento dos gêneros alimentícios são desprovidos de ventilação adequada, contrariando o disposto no subitem 4.1.10 da Resolução ANVISA RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004 (dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação):

Essas situações foram observadas em relação às seguintes escolas:

- Escola Ranser Alexandre
- Escola São Francisco de Assis
- Escola Antônio Cassimiro
- Escola José Brasileiro Vila Nova
- Escola Silvino Almeida de Oliveira
- Escola Luiz Tenório de Carvalho
- Escola Amélia Maria

	
<p><i>Foto – Armazém muito pequeno, sem ventilação, na escola Silvino almeida de Oliveira. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.</i></p>	<p><i>Foto – Armazém muito pequeno, sem ventilação, na escola Luiz Tenório de Carvalho. Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.</i></p>

- Janelas sem telas milimétricas permitindo a entrada de insetos

Constatou-se para as escolas identificadas a seguir, a ausência de instalação de telas milimétricas nas janelas dos ambientes utilizados para armazenar os gêneros alimentícios:

- Escola Ranser Alexandre
- Escola Salomão Rodrigues
- Escola São Francisco de Assis
- Escola Ferreira Sobriho
- Escola Jaime Luna
- Escola Cabo Cobrinha
- Escola Miguel Arraes
- Escola Antônio Gonçalves Dias
- Padre Agobar Valença
- Escola Letácio Brito Pessoa

	
<p>Foto – Janela sem tela de proteção milimétrica na escola Salomão Rodrigues, Garanhuns (PE), 01 de setembro de 2017.</p>	<p>Foto – Janela sem tela de proteção milimétrica na escola Cabo Cobrinha. Garanhuns (PE), 29 de agosto 2017.</p>

c) Acabamento apresenta falhas que impedem a limpeza e desinfestação

Verificou-se que o local de armazenamento dos gêneros alimentícios apresentava infiltração, impossibilitando a manutenção da adequada limpeza e desinfestação.

Essas situações foram observadas em relação às seguintes escolas:

- Ranser Alexandre
- Julião Capitó
- Escola José Brasileiro Vila Nova
- Escola Jaime Luna
- Instituto Presbiteriano de Heliópolis-IPH
- Escola Silvino Almeida de Oliveira
- Escola Cabo Cobrinha
- Escola Miguel Arraes
- Padre Agobar Valença
- Escola Padre Dehon



Foto – Infiltração e mofo no armazém da Escola José Brasileiro Vila Nova. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto – Mofo no armazém da Escola Jaime Luna. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto – Abertura na cobertura no acesso ao armazém da escola IPH. Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.



Foto – Infiltração armazém da Escola Silvino Almeida. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017

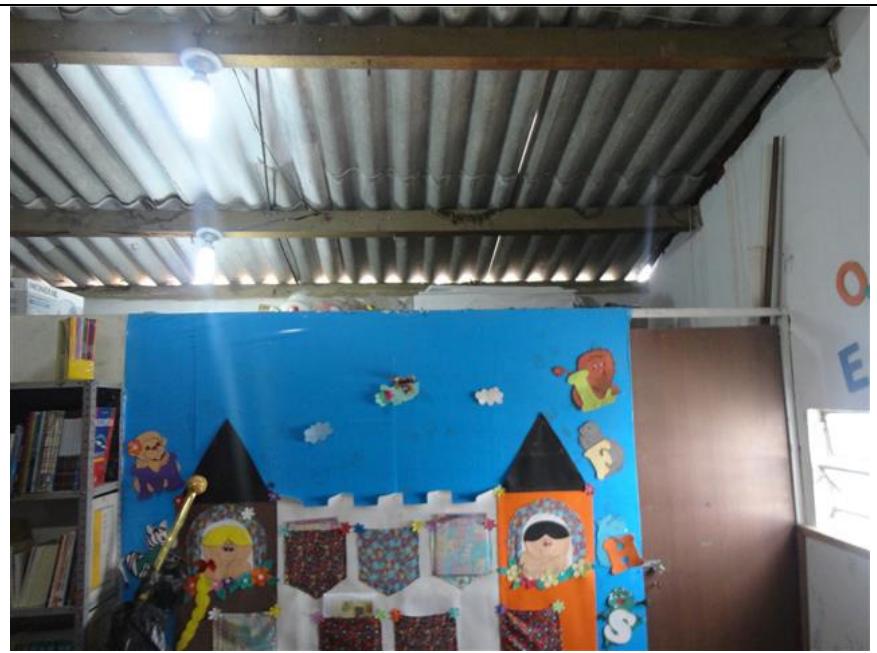


Foto – Abertura na cobertura do armazém da escola Padre Dehon. Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.

d) Armazenamento inadequado de gêneros alimentícios:

d.1) O local de armazenamento dos gêneros alimentícios empregados na produção da merenda escolar é utilizado para outras finalidades, nas seguintes unidades de educação:

- Escola Julião Capitó
- Escola Salomão Rodrigues
- Escola São Francisco de Assis
- Escola Miguel Arraes
- Escola Padre Dehon
- Escola Tarcísio Falcão



Foto – Utilização do almoxarifado para finalidade diversa do armazenamento de gêneros alimentícios na Escola Julião Capitó, Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto – Utilização do almoxarifado para finalidade diversa do armazenamento de gêneros alimentícios na Escola Salomão Rodrigues., Garanhuns(PE), 01 de setembro de 2017

A photograph showing a storage area. On the left, there's a white table with several bags of flour and a large blue propane tank. On the right, there's a metal shelving unit with more bags of flour and other supplies.	A photograph showing a storage area where food items like flour bags are stored on shelves alongside various kitchen utensils and containers.
<i>Foto – Local de armazenamento utilizado para guardar bens diversos dos gêneros alimentícios na Escola São Francisco de Assis Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017.</i>	<i>Foto - Gêneros Alimentícios dividindo o mesmo espaço com utensílios diversos na Escola Mário Matos . Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017</i>

A photograph showing a storage area. In the foreground, several blue propane tanks are stacked. Behind them, there are shelves filled with bags of flour and other supplies.	A photograph showing a storage area. It contains a yellow trash bin, a brown trash bin, and various boxes and cables stored in a cluttered manner.
<i>Foto – Local de armazenamento utilizado para guardar bens diversos dos gêneros alimentícios na escola Miguel Arraes. Garanhuns(PE), 29 de agosto de 2017.</i>	<i>Foto – Local de armazenamento utilizado para guardar bens diversos dos gêneros alimentícios na Escola Padre Dehon. Garanhuns(PE),31 de agosto de 2017.</i>

d.2) Os gêneros alimentícios utilizados na produção da merenda escolar estavam acondicionados inapropriadamente em mesas escolares e cadeiras escolares, no tocante às seguintes escolas.

- Escola Mário Matos
- Padre Agobar Valença



Foto - Gêneros Alimentícios armazenados em cadeiras e dividindo o mesmo espaço com utensílios diversos na Escola Mário Matos. Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017



Foto – Gêneros alimentícios armazenados em mesas na Escola Padre Agobar Valença. Garanhuns(PE), 29 de agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise ao do controle interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato.”

2.2.5. Instalações físicas inadequadas para o preparo das refeições

Fato

Em decorrência da realização de exames de inspeção física em vinte escolas de um total de cinquenta e nove unidades de ensino (base – julho/2017, de acordo com informações

fornecidas pela Prefeitura), constatou-se a inadequação das instalações físicas para o preparo das refeições, conforme detalhado a seguir:

- a) Acabamento apresenta falhas que impedem a limpeza e desinfecção.

Contrariamente ao disposto nos subitens 4.1.1, 4.1.3 e 4.1.17 da Resolução ANVISA RDC nº 216, verificou-se que as cozinhas das escolas a seguir especificadas apresentavam infiltração e/ou aberturas no teto, frestas nos balcões e pisos, impossibilitando a manutenção da adequada limpeza e desinfestação:

a.1) - Escola Ranser Alexandre

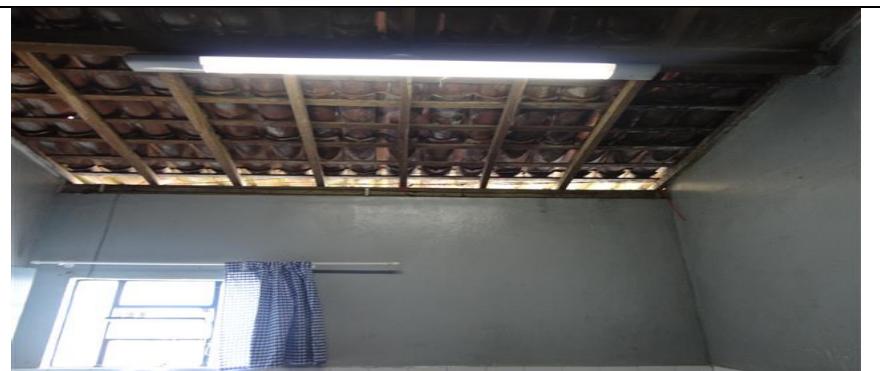


Foto – Aberturas da cobertura, sem laje. Na Escola Ranser Alexandre. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

a.2) Escola Gabriela Mistral



Foto – Frestas nos azulejos na cozinha da escola Gabriela Mistral. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

a.3) Escola Brasileiro Vila Nova



Foto – Cobertura apresentando infiltrações e mofo na Escola José Brasileiro Vila Nova. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

a.4) Escola Jaime Luna



Foto – Cobertura apresentando infiltrações e mofo na Escola Jaime Luna. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

a.5) Escola Instituto Presbiteriano de Heliópolis – IPH



Foto – Abertura no piso da entrada da cozinha. Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.



Foto- Frestas nos azulejos da cozinha. Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.

a.6) Escola Silvino Almeida de Oliveira



Foto – Aberturas da cobertura. Não há laje. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

a.7) Escola Luiz Tenório de Carvalho



Foto – Fretas e aberturas no acabamento do balcão da cozinha. Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.

a.8) Escola Cabo Cobrinha



Foto – Cobertura apresentando infiltrações e mofo na Escola Cabo Cobrinha. Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.

a.9) Escola Miguel Arraes



Foto – Aberturas da cobertura, sem laje na Escola Miguel Arraes. Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

e.10) Escola Padre Agobar Valença

	
<p><i>Foto – Infiltração na cobertura da cozinha da Escola Pe. Agobar Valença. Garanhuns (PE),29 de agosto de 2017.</i></p>	<p><i>Foto – Frestas na parede da cozinha da Escola Pe. Agobar Valença. Garanhuns (PE),29 de agosto de 2017.</i></p>

b) Ausência de estrutura para armazenamento dos utensílios de cozinha

Constatou-se que nos locais de preparação dos alimentos não havia estrutura apropriada para o armazenamento dos utensílios de cozinha, contrariamente ao estabelecido no subitem 4.2.1 da Resolução ANVISA RDC nº 216.

Essa situação foi observada em relação às seguintes escolas:

- Escola Ranser Alexandre
- Escola São Francisco de Assis
- Escola José Brasileiro Vila Nova
- Escola Cabo Cobrinha
- Escola Pe. Agobar Valença

	
<p><i>Foto - Utensílios de cozinha sem proteção na Escola Ranser Alexandre. Garanhuns (PE),31 de agosto de 2017.</i></p>	<p><i>Foto - Utensílios de cozinha sem proteção na Escola São Francisco de Assis. Garanhuns (PE),31 de agosto de 2017.</i></p>

c) Janela(s) presente (s) na cozinha sem telas de proteção

Em relação às escolas identificadas a seguir, constatou-se a ausência de telas milimétricas em janelas instaladas nas cozinhas escolares, de forma a evitar a entrada de insetos, conforme preceituado no subitem 4.1.4 Resolução ANVISA RDC nº 216.

- Escola Ranser Alexandre
- Escola Gabriela Mistral
- Escola Julião Capitó
- Escola São Francisco de Assis
- Escola Mario Matos
- Escola José Brasileiro Vila Nova
- Escola Jaime Luna
- Escola Amélia Maria
- Escola Miguel Arraes
- Escola Pe. Agobar Valença
- Escola Letácio Brito Pessoa
- Escola Pe. Dehon



Foto -Janela sem tela de proteção milimétrica na escola Gabriela Mistral. Garanhuns, 31 de agosto de 2017.



Foto -Janela sem tela de proteção milimétrica na escola Escola José Brasileiro Vila Nova. Garanhuns, 31 de agosto de 2017.



Foto -Janela sem tela de proteção milimétrica na escola Miguel Arraes. Garanhuns, 31 de agosto de 2017.



Foto -Janela sem tela de proteção milimétrica na escola Pe. Agobar Valença. Garanhuns, 29 de agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise ao do controle interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato.”

2.2.6. Inexistência de refeitório para o fornecimento de alimentação aos alunos

Fato

Em decorrência da realização de exames de inspeção física em vinte escolas de um total de cinquenta e nove unidades de ensino (base – julho/2017, de acordo com informações fornecidas pela Prefeitura), constatou-se que as escolas a seguir identificadas não possuem refeitório para atender os estudantes:

Quadro – Escolas visitadas que não possuem refeitório

Escola	Quantidade de Alunos
Salomão Rodrigues	381
José Ferreira Sobrinho	
São Francisco de Assis	419
Mário Matos	800
Monsenhor Tarcísio	630
Jaime Luna	867
Silvino Almeida de Oliveira	749
Amélia Maria	419
Miguel Arraes	1.047

Fonte: Relação de escolas constante no sítio do FNDE

Os estudantes se alimentam nas salas e/ou nos corredores das escolas, como foi observado nas seguintes escolas:

	
Foto - Escola Salomão Rodrigues. Garanhuns (PE), 01 de setembro de 2017	Foto – Alunos se alimentando em sala de aula na Escola Silvino Almeida de Oliveira. Garanhuns(PE), 31 de agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise ao do controle interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato.”

2.2.7. Ausência de apresentação de comprovação quanto a débito ocorrido na conta específica do PNAE

Fato

Em análise aos extratos bancários da conta corrente específica do PNAE, abrigada na agência nº 67-1 do Banco do Brasil, sob o número 45908-9, verificaram-se os seguintes débitos, cujo histórico aponta “Transf. Depósito Judicial”, em relação ao quais, a Prefeitura Municipal não apresentou a correspondente comprovação:

Quadro – débitos na conta corrente específica sem comprovação

Data	Valor
14 de junho de 2017	164.943,17
21 de junho 2017	147,96

Fonte: extrato bancário de junho/2017 da conta corrente específica

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise ao do controle interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato.”

2.2.8. Aquisição de gêneros alimentícios em quantidades superiores àquelas estipuladas nos cardápios

Fato

Objetivando verificar a adequação e compatibilidade dos quantitativos de gêneros alimentícios objeto de aquisição pela Prefeitura para atender o PNAE no exercício de 2017 com aqueles previstos nos cardápios elaborados pelos profissionais de nutrição, foi elaborada amostra de itens alimentares no tocante aos gêneros licitados por meio do pregão eletrônico nº 01/2017 (processo de licitação nº 03/2017). Esse processo de aquisição teve por objeto a aquisição, para entrega parcelada, de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, em embalagem usual de mercado, destinados à manutenção da merenda escolar do Município de Garanhuns/PE.

A planilha de preços do processo de licitação estimou em R\$ 3.258.102,41 o montante dos gêneros a serem adquiridos.

Foram selecionados, para fins da análise, os seguintes itens, de acordo com critério de materialidade:

Quadro – Amostra de gêneros alimentícios – Pregão nº 01/2017

Item	Quantidade	Custo unitário Estimado	Valor total
34 – Leite em pó integral	25.000	5,85	146.250,00
46 – Leite em pó integral	75.000	5,85	438.750,00
48 – Sardinha em conserva com molho de tomate	61.500	3,38	207.870,00
36 - Sardinha em conserva com molho de tomate	20.500	3,38	69.290,00
1- Açúcar Cristal refinado de primeira qualidade	23.400	3,38	79.092,00
33 – Flocão de milho pré-cozido	17.000	1,90	32.300,00
45 - Flocão de milho pré-cozido	51.000	1,9	96.900,00

Fonte: processo de licitação nº 03/2017

O valor total da amostra, R\$ 1.070.452,00, é equivalente a 32,85 % do montante licitado, conforme estimativa de preços elaborada pela Prefeitura.

Conforme disposto no processo de licitação, foram as seguintes empresas contratadas para os itens da amostra:

Quadro – empresas contratadas para os itens da amostra

Item	Empresa contratada	Contrato	Quantidade	Custo unitário Estimado	Valor total
34 – Leite em pó integral	Mercearia do Pão Comércio Ltda-ME (CNPJ: 07.520.569/0001-27)	45/2017 - CPLC	25.000	3,60	90.000,00
46 – Leite em pó integral	Mercearia do Pão Comércio Ltda-ME (CNPJ: 07.520.569/0001-27)	45/2017 - CPLC	75.000	3,60	270.000,00
48 – Sardinha em conserva com molho de tomate	Mercearia do Pão Comércio Ltda-ME (CNPJ: 07.520.569/0001-27)	45/2017 - CPLC	61.500	2,08	127.920,00
36 - Sardinha em conserva com molho de tomate	Mercearia do Pão Comércio Ltda-ME (CNPJ: 07.520.569/0001-27)	45/2017 - CPLC	20.500	2,08	42.640,00
1- Açúcar Cristal refinado de primeira qualidade	Multi Representação comercial e Serviços LTda. (CNPJ: 05.893.571/0001-16)	46/2017 - CPLC	23.400	2,55	59.670,00
33 – Flocão de milho pré-cozido	Multi Representação comercial e Serviços LTda. (CNPJ: 05.893.571/0001-16)	46/2017 - CPLC	17.000	1,11	18.870,00
45 - Flocão de milho pré-cozido	Multi Representação comercial e Serviços LTda. (CNPJ: 05.893.571/0001-16)	46/2017 - CPLC	51.000	1,11	56.610,00

Fonte: processo de licitação nº 03/2017

Foram realizadas análises comparativas entre as quantidades contratadas dos gêneros da amostra com as quantidades dos mesmos itens alimentares previstos nos cardápios apresentados pela Prefeitura.

Esses cardápios estão segregados por modalidade de ensino, quais sejam, fundamental, EJA, integral, creche e infantil, creche integral. Esses documentos também apresentam informações de quantidade per capita, de maneira que possibilitou a apuração das quantidades mês-a-mês.

A partir das informações contidas nos cardápios, foi realizada a multiplicação do total das quantidades definidas de gêneros alimentícios pela quantidade de alunos fornecida pela Prefeitura, para cada modalidade de ensino.

Conforme informado pela Prefeitura, são as seguintes as quantidades de alunos por modalidade:

Quadro – quantidade de alunos por modalidade

Modalidade Ensino – Cardápio	Quantidade
Fundamental	10.354
EJA	924
Integral	4.807
Creche Integral	381
Creche e infantil	1.167

Fonte: resposta solicitação de fiscalização

Para estimar as quantidades anuais dos gêneros da amostra para o período de execução dos contratos celebrados, abril de 2017 a dezembro de 2017, as quantidades mensais dos itens alimentares (já multiplicadas pela quantidade de alunos, considerando cada modalidade de ensino) foram divididas pela quantidade de dias úteis (22 dias), cujo resultado foi multiplicado pela quantidade de dias letivos estabelecidos para o ano de 2017 (165 dias- conforme calendário escolar).

As quantidades anuais estimadas são as seguintes:

Quadro – quantidades anuais estimadas para consumo no exercício de 2017

Gênero	Qt Gramas (cardápios)	Qt gramas a ser consumida pelo total do alunado	quant g/mês	quant g/dia	Dias Letivos	Quantidade total (gramas)	Quantidade total (Kg)
Leite em pó	579	144.336	1.703.196	77.418	165	12.773.970	12.774
Sardinha	320	69.840	1.109.560	50.435	165	8.321.700	8.322
Macarrão espaguete	1.135	197.880	4.076.980	185.317	165	30.577.350	30.577
Açúcar	514	101.268	1.401.250	63.693	165	10.509.375	10.509
Flocão	760	186.240	2.683.290	121.968	165	20.124.675	20.125

Fonte: processo de licitação nº 03/2017 e cardápios

Salienta-se que a coluna “Qt gramas a ser consumida pelo total do alunado” considera a quantidade total de alunos por modalidade de ensino *vis-à-vis* com o cardápio correspondente a essa modalidade. Sendo assim, já foram consideradas as situações onde os alunos recebem mais de uma refeição por dia, como no caso da modalidade de ensino integral.

Em análise ao quadro – quantidades anuais estimadas para consumo no exercício de 2017, verifica-se, por exemplo, que a quantidade total estimada para consumo dos alunos, para o

exercício de 2017, conforme informações extraídas dos cardápios, no tocante ao gênero “leite em pó integral”, é de 12.744 quilos.

Ao comparar essas quantidades estimadas em base anual, conforme previsto nos cardápios, com as quantidades contratadas, considerando os itens da amostra, constatou-se divergências, onde o quantitativo contratado se mostrou superior ao montante previsto em cardápio, conforme síntese a seguir:

Gênero	quantidade - cardápios	quantidade contratada	diferença	dif %
Leite em pó	12.774	20.000	7.226	56,6%
Sardinha	8.322	10.250	1.928	23,2%
Macarrão espaguete	30.577	32.500	1.923	6,3%
Açúcar	10.509	23.400	12.891	122,7%
Flocão	20.125	34.000	13.875	68,9%

Fonte: processo de licitação nº 03/2017 e cardápios

Para todos os itens da amostra, a Prefeitura contratou a aquisição de gêneros alimentícios em quantidades superiores às necessidades de consumo dos alunos atendidos pelo PNAE, conforme prescrições estabelecidas nos cardápios.

Em relação, por exemplo, ao gênero “açúcar cristal”, a quantidade contratada é superior em 122,7% às necessidades definidas nos cardápios.

Essa situação implica em potencial prejuízo. Caso a prefeitura adquira a totalidade das quantidades previstas nos contratos celebrados com os fornecedores desses gêneros, concretizando as diferenças identificadas, o prejuízo, então, será materializado.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação para este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise ao do controle interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “Fato.”

3. Conclusão

Os exames permitiram à equipe constatar que a modelo de aquisição de gêneros alimentícios adotado pela Secretaria de Educação não está aderente com os normativos norteadores do Programa, decorrendo desse fato, várias situações comprometedoras da gestão da alimentação escolar, tais como, controles deficientes dos gêneros alimentícios, cardápios sem atender às exigências nutricionais dos escolares, divergências entre os cardápios-base e as refeições servidas, infraestrutura de preparo dos alimentos inadequada, dentre outras.

Ordem de Serviço: 201702160

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: GARANHUNS GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 8.965.788,35

1. Introdução

Os trabalhos foram realizados no período de 3 de agosto a 16 de outubro de 2017 sobre a aplicação de recursos no Programa/Ação 12365208012KU0001 - Educação de qualidade para todos / Apoio à implantação de Escolas para Educação Infantil. Foram fiscalizadas as construções das seguintes creches (ID SIMEC):

- 24783 – Aluisio Pinto;
- 24784 – Francisco Figueira;
- 24785 – Severiano Moraes;
- 24786 – Manoel Camelo;
- 24787 – Dom Helder.

O valor global é de R\$ 8.965.788,35, sendo R\$ 3.430.305,54 medidos da execução do contrato decorrente da Concorrência nº 003/2013, o qual foi rescindido; e outros R\$ 5.535.482,81 do contrato decorrente da Concorrência nº 006/2016-PMG, que se encontra vigente.

Na fiscalização, a CGU buscou obter evidências suficientes e adequadas que permitissem avaliar os atos de gestão praticados em relação à execução do objeto, no que tange à garantia das seguintes dimensões:

- a) legalidade: se as fases de contratação, acompanhamento e recebimento do projeto e obra obedeceram às formalidades legais;
- b) economicidade: se a execução do projeto e obras são compatíveis com os preços de mercado;

Os exames foram efetuados sobre os itens mais relevantes financeiramente, contratados e executados do contrato decorrente da Concorrência nº 006/2016-PMG.

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. Informações gerais.

Fato

Para a construção do conjunto de cinco creches pré-escolar Tipo B, nas localidades listadas a seguir, foi realizada a Concorrência nº 003/2013, tendo sido sagrada vencedora a R.R. Construções Ltda. (CNPJ: 10.666.244/0001-61):

- Cohab II – Bairro Francisco Figueira;
- Manoel Xéu – Bairro Aloisio Pinto;
- Loteamento Manoel Camelo – Bairro Francisco Figueira;
- Massaranduba (IFPE) – Bairro Severiano Moraes Filho;
- Cohab III – Bairro Dom Hélder Câmara.

O valor contratado de cada creche foi de R\$ 1.240.548,92, perfazendo o total de R\$ 6.202.744,60 para as cinco creches listadas.

Com a Concorrência nº 006/2016-PMG (Processo nº 020/2016), foram contratados os serviços de conclusão das cinco creches com a AJP Engenharia Ltda. (CNPJ: 08.978.001/0001-17). Nos autos do processo administrativo, não consta a fundamentação da contratação, com a informação das causas da não conclusão do contrato anterior. A Prefeitura de Garanhuns também não apresentou informações ou documentos que pudessem esclarecer esse fato.

No processo administrativo, porém, consta o Relatório de Acompanhamento Técnico, datado de 3 de março de 2016, que informa a situação do andamento das obras e que sugere o aditamento de prazo do contrato com R.R. Construções Ltda. para a conclusão das obras. Contudo, a nova licitação (Concorrência nº 006/2016-PMG), já havia sido deflagrada anteriormente em 4 de março de 2016.

A partir do levantamento das quantidades medidas dos boletins de medição do contrato resultante da Concorrência nº 003/2013, bem como do resultado da Concorrência nº 006/2016-PMG, dos termos aditivos firmados e dos boletins de medição apresentados para este último contrato, tem-se os seguintes valores:

Tabela – valores dos contratos resultantes das concorrências nºs 003/2013 e 006/2016-PMG

Creche	Concorrência n° 003/2013		Concorrência n° 006/2016		
	Valor Contratado (R\$)	Valor Executado (R\$)	Valor Contratado (R\$)	Valor Contratado Após Aditivos (R\$)	Valor Executado (R\$)
Manoel Camelo	1.240.548,92	324.007,90	1.187.842,95	1.386.506,14	-
Severiano Moraes	1.240.548,92	770.079,77	1.002.179,69	1.136.730,10	368.959,90
Dom Helder	1.240.548,92	435.819,64	1.242.597,28	1.429.138,53	353.551,94
Aluisio Pinto	1.240.548,92	818.693,95	584.196,43	934.232,22	71.817,25
Francisco Figueira	1.240.548,92	1.081.704,28	491.341,55	648.875,82	435.198,85
Total	6.202.744,60	3.430.305,54	4.508.157,90	5.535.482,81	1.229.527,94

Fonte: Consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (Simec); Processo n° 020/2016 fornecido em resposta à Solicitação de Fiscalização n° 10/2017/GARANHUNS; boletins de medição dos serviços contratados pela Concorrência n° 003/2013 e boletins de medição dos serviços contratados pela Concorrência n° 006/2016, fornecidos em resposta à Solicitação de Fiscalização n° 19/2017/GARANHUS.

O contrato resultante da Concorrência n° 006/2016-PMG (Contrato n° 048/2016) previa o prazo, para a execução das obras, de quinze meses, contados da assinatura da Ordem de Início dos Serviços, datada de 27 de maio de 2016. Ressalta-se que os cronogramas físico-financeiro previam a execução em apenas oito meses. Contudo, doze meses após o início dos serviços, a execução financeira global foi de apenas 22,2% do valor contratado após aditivos.

Os registros fotográficos a seguir evidenciam a situação das obras:





Foto – Creche Francisco Figueira. Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.

Foto – Creche Francisco Figueira. Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.

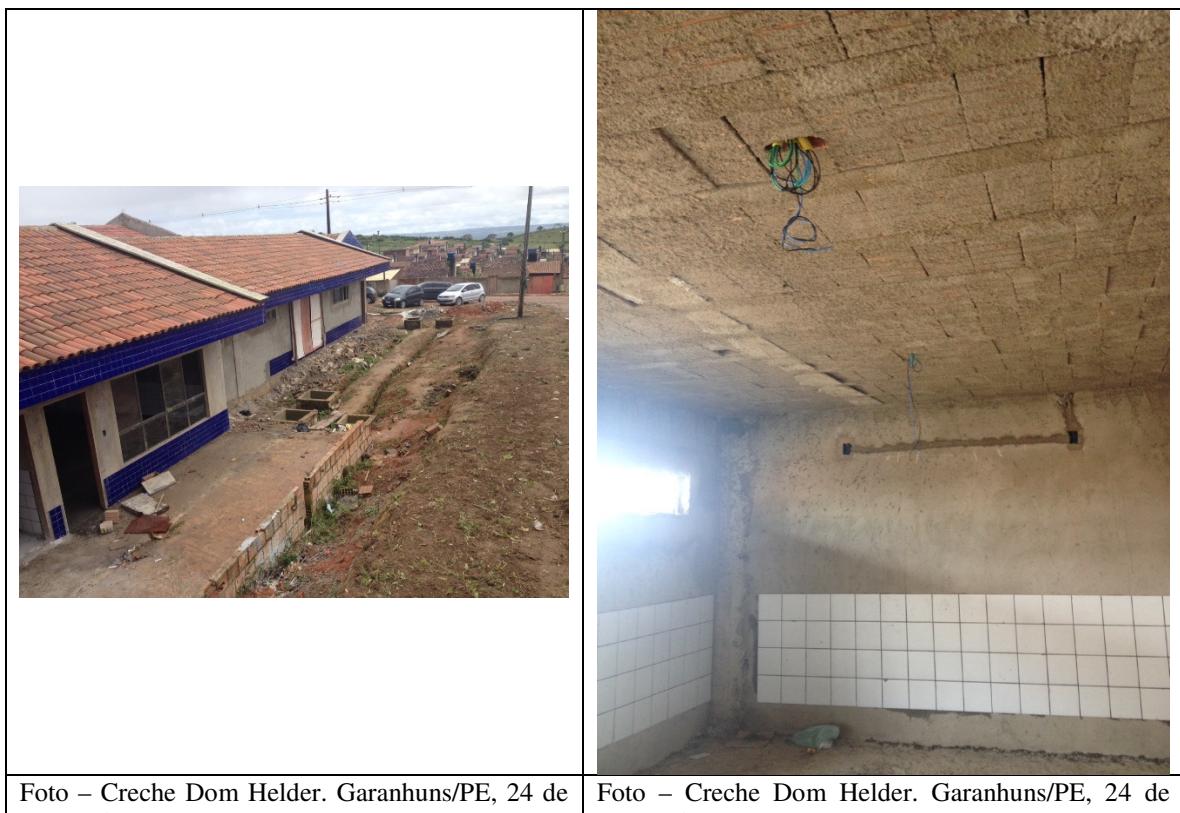


Foto – Creche Dom Helder. Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.

Foto – Creche Dom Helder. Garanhuns/PE, 24 de agosto de 2017.

2.1.2. Ausência de fundamentação técnica para quantidades contratadas em serviços que totalizam R\$ 462.364,46.

Fato

Comparando-se as quantidades de serviços contratados pela Concorrência nº 006/2016-PMG e posteriormente aditados, com as quantidades já medidas e pagas do contrato resultante da Concorrência nº 003/2013, bem como com as especificações e quantidades necessárias para as creches estipuladas no projeto básico e planilha orçamentária padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constatou-se a ausência de fundamentação para R\$

462.364,46 do valor contratado, sendo que R\$ 75.301,70 já foram medidos, conforme boletins de medição disponibilizados pela Prefeitura de Garanhuns.

De início, analisando os valores contratado e posteriormente medidos do contrato fruto da Concorrência nº 003/2013, os contratados pela Concorrência nº 006/2016-PMG e os posteriormente aditados para este último contrato, verificou-se que a previsão financeira para a conclusão das creches excede significativamente a inicialmente necessária, mesmo fazendo-se o reajuste pela variação do índice setorial (INCC).

Creche	Concorrência nº 003/2013			Concorrência nº 006/2016-PMG			
	Valor Contratado [A] (R\$)	Valor Contratado Corrigido* [B] (R\$)	Valor a Executar Corrigido* [C] (R\$)	Valor Contratado [D] (R\$)	Diferença [E] = [D] - [C] (R\$)	Valor Contratado Após Aditivos [F] (R\$)	Diferença [G] = [F] - [C] (R\$)
Manoel Camelo	1.240.548,92	1.535.890,01	1.134.744,61	1.187.842,95	53.098,34	1.386.506,14	251.761,53
Severiano Moraes	1.240.548,92	1.535.890,01	582.475,11	1.002.179,69	419.704,58	1.136.730,10	554.254,99
Dom Helder	1.240.548,92	1.535.890,01	996.313,52	1.242.597,28	246.283,76	1.429.138,53	432.825,01
Aluisio Pinto	1.240.548,92	1.535.890,01	522.287,21	584.196,43	61.909,22	934.232,22	411.945,01
Francisco Figueira	1.240.548,92	1.535.890,01	196.661,25	491.341,55	294.680,30	648.875,82	452.214,57
Total	6.202.744,60	7.679.450,04	3.432.481,69	4.508.157,90	1.075.676,21	5.535.482,81	2.103.001,12
Valor Contratado (Conc. nº 006/2016-PMG) / Valor a Executar Corrigido (Conc. nº 003/2013)					31%		61%

* Corrigido pela variação do INCC entre a data da contratação pela Concorrência nº 003/2013 e a data da contratação pela Concorrência nº 006/2016-PMG.

Fonte: Consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (Simec); Processo nº 020/2016 fornecido em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 10/2017/GARANHUNS; boletins de medição dos serviços contratados pela Concorrência nº 003/2013 e boletins de medição dos serviços contratados pela Concorrência nº 006/2016, fornecidos em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 19/2017/GARANHUS.

A nova contratação, que acrescentaria em valor o percentual de 31% ao inicialmente necessário para a conclusão das cinco creches, após os aditivos, passou esse percentual para 61%. Ressalta-se que, pela documentação disponibilizada pela Prefeitura de Garanhuns, as únicas alterações de projeto, em relação ao projeto padrão, foram a de um novo projeto de Aterramento e Proteção Contra Descargas, construção de muros e pórticos, que representam cerca de 8% de acréscimo, percentual abaixo dos citados na tabela.

Outrossim, também foi verificado que parte do acréscimo se deveu ao fato de que diversos itens da planilha orçamentária utilizaram, como referência de preços de serviços, o custo de apenas parte dos insumos que os compõe. Os aditivos complementaram as composições desses serviços.

Investigando de forma mais profunda as planilhas orçamentárias, verificou-se que as planilhas contratadas pela Concorrência nº 003/2013 coincidem nas quantidades e descrição das especificações dos serviços com a planilha orçamentária padrão do FNDE.

Já a planilha orçamentária inicial, no momento da contratação realizada pela Concorrência nº 006/2016-PMG, em relação às especificações, apesar de não reproduzirem exatamente o texto da planilha orçamentária padrão do FNDE (Revisão 2012-R01), mostra equivalência quanto a esta propriedade. Já em relação às quantidades, que deveriam ser iguais às do saldo da contratação anterior, apresentam divergência. A tabela a seguir traz um exemplo comparativo para os serviços de concreto armado da creche Severiano Moraes:

Tabela – Comparação entre as quantidades de serviço inicialmente contratada pela Concorrência nº 006/2016-PMG e o saldo de serviços a executar da Concorrência nº 003/2013.

Descrição dos Serviços	Unid.	Concorrência nº 003/2013		Concorrência nº 006/2016-PMG
		Quant. Total Contratada	Saldo Quant. Contratada (Quant. a Executar)	Quant. Total Contratada
ESTRUTURAS DE CONCRETO				
Concreto Armado				
Pilares				
Formas	m ²	631,70	149,08	347,44
Armadura	kg	3.917,10	0,00	0,00
Concreto 25 Mpa	m ³	36,00	3,58	20,88
Vigas				
Formas	m ²	1.803,20	409,69	901,6
Armadura	kg	6.098,63	308,60	1.402,68
Concreto 25 Mpa	m ³	112,67	13,83	34,93
Lajes				
Lajes Pré Fabricadas: fornecimento, montagem e escoramento	m ²	1.036,00	16,13	176,12
Armadura Complementar	kg	3.423,00	0,00	581,91
Concreto 25 Mpa	m ³	47,90	3,88	11,5
Caixas d'água				
Formas	m ²	370,90	248,84	370,9
Armadura	kg	6.724,20	818,84	5.850,05
Concreto 25 Mpa	m ³	35,90	16,04	35,9

Fonte: Consulta ao Site do FNDE (<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/eixos-de-atuacao/projetos-arquitetonicos-para-construcao/item/4816-tipo-b>); Processo nº 020/2016 fornecido em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 10/2017/GARANHUNS; boletins de medição dos serviços contratados pela Concorrência nº 003/2013, fornecidos em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 19/2017/GARANHUS.

A quantidade contratada desses serviços na Concorrência nº 006/2016-PMG é superior ao saldo da contratação anterior (quantidade que faltava executar). Para determinados serviços, isto pode ocorrer devido a furto, vandalismo ou deterioração ao longo da paralisação dos serviços, com o ataque de agentes agressivos como intempéries. No entanto, a nova realização de serviços já executados deveria estar bem fundamentada, lastreada em documentos, como:

boletins de ocorrência, registros fotográficos detalhados para cada serviço, laudos técnicos, etc. Além do mais, seria necessária a apuração prévia para identificar os responsáveis pela segurança e conservação da obra, imputando-lhes os débitos correspondentes, caso tenha sido concluído que a ação ou omissão deles contribuiu para as perdas de materiais e serviços.

No caso dos serviços de concreto armado e levantamento de alvenarias, por exemplo, em função da rigidez, peso e pelo fato de que a paralização não foi superior a um ano, é sentida ainda mais a falta de fundamentação para nova realização dos serviços já executados.

Quando foram formalizados os termos aditivos, em especial no 3º Termo Aditivo da contratação decorrente da Concorrência nº 006/2016-PMG, observaram-se casos de ausência de fundamentação para os valores contratados, após aditivos, que resultaram no valor de R\$ 462.364,46, sendo que R\$ 75.301,70 já foram medidos:

- i) alteração de itens de serviço inicialmente contratados, acrescendo suas quantidades para valores que já haviam sido realizados na contratação anterior;

A tabela a seguir apresenta os valores dos itens de serviço mais relevantes da planilha contratada (Concorrência nº 006/2016-PMG), após o 3º Aditivo, cujas quantidades excederam o saldo da contratação anterior, e calcula o valor contratado a maior, devido à superestimativa de quantidades não fundamentada, no montante de R\$ 136.783,45, sendo que, desse valor, R\$ 6.084,59 já foram medidos.

Tabela - alteração de itens de serviço inicialmente contratados, acrescendo suas quantidades para valores que já haviam sido realizados na contratação anterior

Creche	Item Plan.	Descrição dos Serviços	Unid.	Preço Unit. (R\$)	Quant. Após Aditivos	Preço Total Após Aditivos (R\$)	Quant. Saldo Concor. 003/2013	Preço Saldo Concor. 003/2013* (R\$)	Valor Contratado a Maior (Superest.) (R\$)
	3.1.1.2	FABRICAÇÃO DE FÓRMA PARA PILARES E ESTRUTURAS SIMILARES, EM CHAPA D m ² 90,87 249,08 22.633,75 149,08 13.546,81 9.086,94							
	3.1.1.3	MADEIRA COMPENSADA RESINADA, E = 17 MM. AF_12/2015							
Severiano Moraes	3.1.1.4	Armação aço ca-50, diam. 6,3 (1/4) à 12,5mm(1/2) fornecimento/ corte(perda de 10%) / dobrado / colocação.	kg	8,86	445,18	3.942,51	-	-	3.942,51
	3.1.2.2	Concreto FCK=25mpa, virado em m ³ 404,81 13,58 5.497,29 3,58 1.449,21 4.048,08							
		FABRICAÇÃO DE FÓRMA PARA VIGAS, EM CHAPA DE m ² 66,93 804,60 53.851,40 409,69 27.420,31 26.431,09							

Creche	Item Plan.	Descrição dos Serviços	Unid.	Preço Unit. (R\$)	Quant. Após Aditivos	Preço Total Após Aditivos (R\$)	Quant. Saldo Concor. 003/2013	Preço Saldo Concor. 003/2013* (R\$)	Valor Contratado a Maior (Superest.) (R\$)
		17 MM. AF_12/2015							
<hr/>									
	3.1.2.4	Concreto FCK=25mpa, virado em betoneira, sem lançamento.	m³	404,81	24,52	9.925,89	13,83	5.598,49	4.327,40
	3.1.3.2	Concreto FCK=25mpa, virado em betoneira, sem lançamento.	m³	404,81	11,63	4.707,92	3,88	1.570,66	3.137,26
	4.1.1.2	Alvenaria de vedação de blocos cerâmicos furados na vertical de 9x19x39cm (espessura 9cm) de paredes com área líquida menor que 6m² sem vãos e argamassa de assentamento com preparo manual,	m²	37,15	408,28	15.168,42	383,94	14.264,14	904,28
		Camada impermeabilizadora de concreto	m²	25,79	323,00	8.329,52	-	-	8.329,52
Dom Helder		Camada impermeabilizadora de concreto	m²	-	257,59	R\$5.258,83	22,59	-	5.258,83
<hr/>									
		FABRICAÇÃO DE FÔRMA PARA PILARES E ESTRUTURAS SIMILARES, EM CHAPA DE MADEIRA COMPENSADA RESINADA, E = 17 MM. AF_12/2015.	m²	90,87	63,90	5.806,55	0,73	66,33	5.740,22
		Concreto FCK=25mpa, virado em betoneira, sem lançamento.	m³	404,81	2,41	975,59	0	-	975,59
Aloisio Pinto		Alvenaria de vedação de blocos cerâmicos furados na vertical de 9cm (espessura 9cm) de paredes com área líquida menor que 6m² sem vãos e argamassa de assentamento com preparo manual.	m	37,15	138,18	5.133,66	53,88	2.001,75	3.131,91
		(EF 14 - 210 x 60)cm JANELA BASCULANTE DE FERRO EM CANTONEIRA 5/8"X1/8", LINHA POPULAR	M2	407,70	1,26	513,70	0	-	513,70

Creche	Item Plan.	Descrição dos Serviços	Unid.	Preço Unit. (R\$)	Quant. Após Aditivos	Preço Total Após Aditivos (R\$)	Quant. Saldo Concor. 003/2013	Preço Saldo Concor. 003/2013* (R\$)	Valor Contratado a Maior (Superest.) (R\$)
		(EF 13 - 210 x 30)cm JANELA BASCULANTE DE FERRO EM CANTONEIRA 5/8"X1/8", LINHA POPULAR .	M2	407,70	5,04	2.054,80	0	-	2.054,80
		(EF 15 - 240 x 30)cm JANELA BASCULANTE DE FERRO EM CANTONEIRA 5/8"X1/8", LINHA POPULAR .	M2	407,70	1,44	587,09	0	-	587,09
		(EF 10 - 120 x 30)cm JANELA BASCULANTE DE FERRO EM CANTONEIRA 5/8"X1/8", LINHA POPULAR .	M2	407,70	0,72	293,54	0	-	293,54
		(EF 23 - 240 x 120)cm JANELA DE CORRER EM CHAPA DE ACO, COM DUAS FOLHAS, PARA VIDRO.	M2	590,47	2,88	1.700,57	0	-	1.700,57
		Camada impermeabilizadora de concreto	m ²	24,50	253,97	6.221,91	66,71	1.634,30	4.587,61
		#2,5mm2	m	4,78	7200,00	34.387,20	260	1.241,76	33.145,44
		#4mm2	m	5,38	750,00	4.032,00	27,5	147,84	3.884,16
		#6mm2	m	6,96	300,00	2.088,00	50	348,00	1.740,00
		#6mm2	m	6,96	400,00	2.784,00	100	696,00	2.088,00
	4.1.4	DIVISÓRIA DE GRANITO CINZA E=2cm	M2	420,97	7,15	3.009,92	1,88	791,42	2.218,50
Francisco Figueira	5.1.2	(PM-02) KIT DE PORTA DE MADEIRA PARA PINTURA, SEMI-OCA (LEVE OU MÉDIA), PADRÃO MÉDIO, 80X210CM, ESPESSURA DE 3,5CM, ITENS INCLUSOS: DOBRADIÇAS, MONTAGEM E INSTALAÇÃO DO BATENTE, FECHADURA COM EXECUÇÃO DO FURO FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_08/2015	un	591,56	14,00	8.281,80	2	1.183,11	7.098,69

Creche	Item Plan.	Descrição dos Serviços	Unid.	Preço Unit. (R\$)	Quant. Após Aditivos	Preço Total Após Aditivos (R\$)	Quant. Saldo Concor. 003/2013	Preço Saldo Concor. 003/2013*	Valor Contratado a Maior (Superest.) (R\$)
	13.24	TORNEIRA DE PAREDE BICA MÓVEL LINHA IZY REF. C37-1168 DECA	UN	389,43	4,00	1.557,72	0	-	1.557,72
TOTAL									136.783,45

* Considerando o preço unitário da Concorrência nº 006/2016-PMG.

Fonte: Processo nº 020/2016 fornecido em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 10/2017/GARANHUNS; boletins de medição dos serviços contratados pela Concorrência nº 003/2013, fornecidos em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 19/2017/GARANHUS.

- ii) inclusão de itens de serviço que não constavam do projeto padrão do FNDE, sem fundamentação;

Foram incluídos serviços de revisão de instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias e revisão de telhados que somaram R\$ 98.632,96. Não foi incluída a fundamentação para necessidade desses serviços, nem a especificação, detalhando as atividades que seriam realizadas, de forma a compatibilizar o valor contratado com a necessidade do serviço a ser executado. Desse valor, R\$ 35.630,83 já foram medidos.

Os aditivos também incluíram R\$ 57.028,62 para “Reparo estrutural de estruturas de concreto com argamassa polimérica de alto desempenho, e=2 cm”, sem fundamentação técnica. Esse tipo de serviço tem como objetivo principalmente em reservatórios. Contudo, sua utilização deveria ser precedida de laudo técnico. Ainda não houve medição desse serviço.

Também foram incluídos R\$ 65.165,51 para “Limpeza e polimento mecanizado em piso alta resistência, utilizando estuque com adesivo, cimento branco e corante” (Código Sinapi nº 73800/001). Não há fundamentação técnica para a realização desse tipo de limpeza em detrimento ao serviço especificado no código SINAPI 73948/15 – “Limpeza de Piso Marmorite/Granilite”, que custa cerca de um terço do valor, que totalizaria apenas R\$ 25.490,83. Do valor total do serviço incluído, já foram medidos R\$ 33.586,28, enquanto que deveria ter sido medido apenas R\$ 11.034,18.

Desta forma, a inclusão de itens de serviço que não constavam do projeto padrão do FDNE, resultou no valor contratado, sem fundamentação, de R\$ 220.827,09.

- iii) substituição do projeto padrão de Aterramento e Proteção Contra Descargas, com acréscimo de quantitativos, os quais não são correspondentes com os extraídos desse novo projeto.

O projeto padrão de Aterramento e Proteção Contra Descargas (SPDA) do FNDE foi substituído por outro, elaborado pela Prefeitura de Garanhuns, sem que fossem apresentadas justificativas técnicas para tanto. Com a substituição, o preço do SPDA passou de R\$ 28.008,93 para R\$ 79.916,99, em quatro das cinco creches. Esse acréscimo significativo não se deu por alterações nas especificações dos materiais e serviços, mas por acréscimos nas quantidades.

Extraíndo-se, do novo projeto elaborado pela Prefeitura de Garanhuns, as quantidades dos itens de serviços, verificou-se que as que foram incluídas nos aditivos não encontram lastro

nesse projeto. A tabela a seguir compara as diferenças de quantidades entre as da planilha contratada, após aditivos, e as extraídas do projeto.

Tabela - substituição do projeto padrão de Aterramento e Proteção Contra Descargas, com acréscimo de quantitativos, os quais não são correspondentes com os extraídos desse novo projeto.

Item Plan.	Descrição dos Serviços	Unid.	Preço Unit. (R\$)	Quant. Contratada Após Aditivos	Preço Contratado Após Aditivos (R\$)	Quant. Extraída do Projeto	Preço com a Quant. Extraída do Projeto (R\$)
32.1	Captores			-			
32.1.1	Pára-raios, tipo Franklin	pç	70,02	1,00	70,02	1,00	70,02
32.1.2	Cordoalha de cobre nu, inclusive isoladores - 35,00 mm ² fornecimento e instalacao	m	44,60	860,00	38.359,44	749,14	33.414,51
32.1.3	Condute de alumínio tipo x, para eletroduto roscavel de 2", com tampa cega.	pç	5,36	-	-		
	MASTRO SIMPLES DE FERRO GALV. P/PÁRA-RAIO H=3M, D=40 OU 50MM	UND	514,39	1,00	514,39	1,00	514,39
32.2	Conectores e Terminais			-	-		
32.2.1	Terminal ou conector de pressao - para cabo 50mm ² - fornecimento e instalacao	pç	20,77	300,00	6.231,60	28,00	236,27
32.2.2	Terminal ou conector de pressao - para cabo 35mm ² - fornecimento e instalacao	pç	12,48	800,00	9.984,00	120,00	1.497,60
32.2.3	Terminal ou conector de pressao - para cabo 10mm ² - fornecimento e instalacao	pç	12,48	-	-		
32.2.4	Clips de aço galvanizado a fogo, Ø10mm	pç	3,71	130,00	482,04	130,00	482,04
	CONECTOR SPLIT - BOLT P/ CABOS ATÉ 120MM ²	UND	16,61	60,00	996,59	60,00	996,59
	CONECTOR DE MEDIÇÃO PARA SPDA Ref: 3.13	UND	24,52	35,00	858,25	28,00	686,60
32.3	Cabos de Descida			-	-		
32.3.1	Condute de alumínio tipo x, para eletroduto roscavel de 2", com tampa cega.	pç	5,36	-	-		
32.4	Eletrodos de Terra			-	-		
32.4.1	Condute de alumínio tipo x, para eletroduto	pç	5,36	-	-		

Item Plan.	Descrição dos Serviços	Unid.	Preço Unit. (R\$)	Quant. Contratada Após Aditivos	Preço Contratado Após Aditivos (R\$)	Quant. Extraída do Projeto	Preço com a Quant. Extraída do Projeto (R\$)
	roscavel de 2", com tampa cega.						
32.4.2	Haste copperweld 5/8 x 3,0m com conector	pç	56,32	-	-		
	HASTE COPERWELD 3/4" X 3,00M COM CONECTOR	PÇ	67,49	40,00	2.699,52	28,00	1.889,66
32.4.3	Cordoalha de cobre nu, inclusive isoladores - 50,00 mm ² fornecimento e instalação	m	55,62	320,00	17.798,40	225,44	12.538,97
	ELETRODUTO RÍGIDO ROSCÁVEL, PVC, DN 32 MM (1"), PARA CIRCUITOS TERMINAIS, INSTALADO EM PAREDE - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO. AF_12/2015	M	9,64	105,00	1.012,66	79,30	764,80
32.5	Caixa de inspeção			-	-		
32.5.1	Caixa de inspeção de terra cilíndrica 300x600mm	pç	22,75	40,00	910,08	28,00	637,06
	TOTAL (R\$)				79.916,99		53.728,51
	DIFERENÇA (R\$)						26.188,48

Fonte: Processo n° 020/2016 fornecido em resposta à Solicitação de Fiscalização n° 10/2017/GARANHUNS; projeto de SPDA, fornecido em resposta à Solicitação de Fiscalização n° 19/2017/GARANHUS.

Considerando que houve alteração das quantidades de SPDA de quatro das cinco creches, a diferença total calculada foi de R\$ 104.753,92. Nas medições apresentadas, ainda não tinham sido contabilizados os valores a maior citados na tabela.

A falta de fundamentação para a necessidade da contratação dos serviços, demonstrando que seriam imprescindíveis para a consecução do objeto conveniado, os torna inelegíveis para a prestação de contas dos recursos federais repassados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício sem número, de 27 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns/PE encaminhou a seguinte manifestação:

"Comparando-se as quantidades de serviços contratados pela Concorrência n° 006/2016-PMG e posteriormente aditados, com as quantidades já medidas e pagas do contrato resultante da Concorrência n° 003/2013, bem como com as especificações e quantidades necessárias para as creches estipuladas no projeto básico e planilha orçamentária padrão

do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), constatou-se a ausência de fundamentação para R\$ 758.989,10 do valor contratado, sendo que R\$ 95.544,91 já foram medidos, conforme boletins de medição disponibilizados pela Prefeitura de Garanhuns.”

i. alteração de itens de serviço inicialmente contratados, acrescendo suas quantidades para valores que já haviam sido realizados na contratação anterior;

Acontece que foi feito um levantamento nas medições anteriores e constatado que a Concorrência nº 006/2016-PMG, não contemplou todas as quantidades necessárias à finalização das obras conforme anexos 1.1 à 1.4, pois alguns serviços que aparecem como realizados de fato ainda não haviam sido executados e consequentemente também não medidos, apenas existiram divergências nas quantidades acumuladas das medições do contrato anterior (erro material), por isso o ajuste nas quantidades de alguns serviços. Vale salientar que apenas alguns itens como, por exemplo: Janela basculante de ferro (parcialmente), #2,5mm², #4mm², #6mm², divisória de granito cinza e=2 cm, foram roubados e depredadas, por isso tiveram que ter suas quantidades totais ou apenas parciais consideradas na planilha licitada ou no termo aditivo, fatos relatados no anexo 2 (boletim de ocorrência) e também fotos abaixo comprobatórias demonstrando os danos causados pela ação dos vândalos, diferentemente do restante dos serviços contratados que mesmo com o aumento nos seus quantitativos os mesmos não tiveram suas respectivas quantidades superiores aos saldos reais restantes da execução do contrato anterior conforme anexos de 1.1 à 1.4.

Situação da obra no decorrer do contrato com a empresa vencedora da Concorrência nº 003/2013:

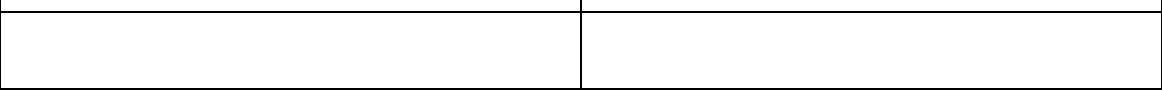
Item janela basculante de ferro:







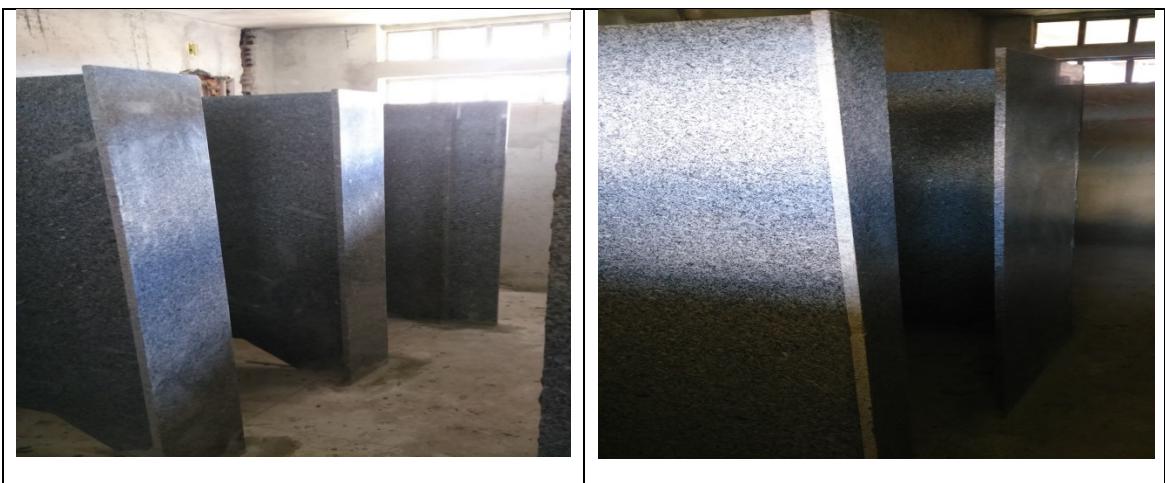
*Situação da obra após a paralização entre as duas concorrências:
Item janela basculante de ferro:*





Situação da obra no decorrer do contrato com a empresa vencedora da Concorrência nº 003/2013:

Item: DIVISÓRIA DE GRANITO CINZA E=2cm



Situação da obra após a paralisação entre as duas concorrências:

Item: DIVISÓRIA, BANCADAS E PRATELEIRAS DE GRANITO CINZA E=2 cm.





Situação da obra após a paralisação entre as duas concorrências:

Item: KIT DE PORTA DE MADEIRA PARA PINTURA, SEMI-OCA



(...)

iii. inclusão de itens de serviço que não constavam do projeto padrão do FDNE, sem fundamentação;

“Foram incluídos serviços de revisão de instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias e revisão de telhados que somaram R\$ 98.632,96”.

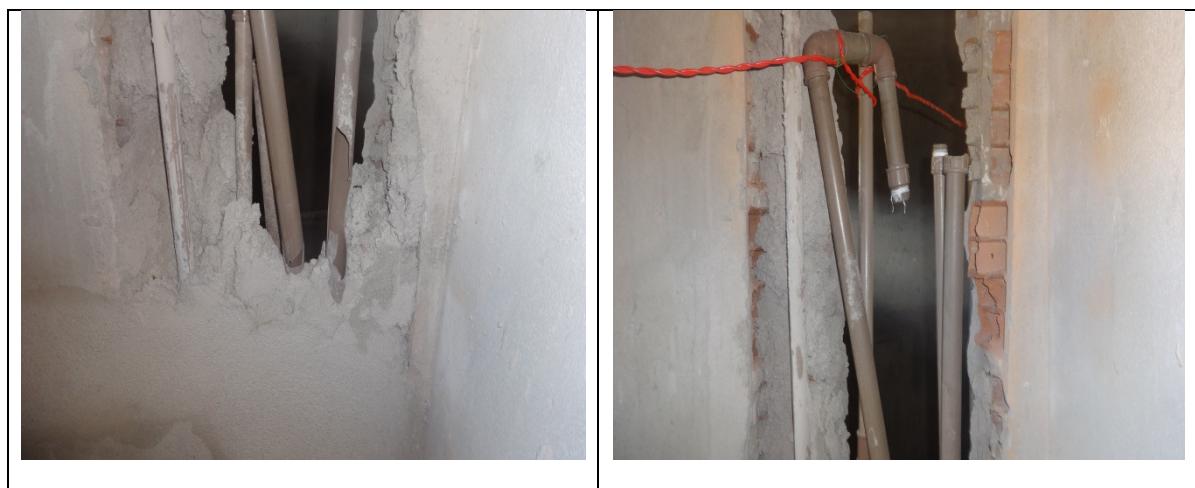
Devido ao intervalo de tempo ocorrido entre o destrato com a empresa executora anterior e o novo processo licitatório com a posterior contratação da empresa atual, as instalações das obras sofreram diversas ações de vândalos, que acabaram resultando em depredação e furtos, conforme boletim de ocorrência em anexo (2), o que levou a sérios danos nas instalações elétricas, hidráulicas e hidro sanitárias, além da cobertura de telhas cerâmicas atingidas por bolas e pedras atiradas pela vizinhança que levaram a muitas telhas deslocadas e até mesmo quebradas permitindo o aparecimento de infiltrações. Sendo assim mesmo não fazendo parte da planilha contratada anteriormente, mas que foram essenciais neste novo contrato a fim de garantir o perfeito funcionamento das instalações das edificações garantindo sua funcionalidade.

Instalações prediais elétricas, hidráulicas e sanitárias devem ser inspecionadas periodicamente para darem segurança aos usuários. A manutenção com a finalidade de reparar danos causados pela ação dos vândalos que provocaram a quebra dos fios dentro dos eletrodutos, extravio e quebra das tomadas, interruptores e luminárias, entre outros problemas aos componentes do sistema elétrico fazendo a devida reposição dos sistemas deteriorados evita danos futuros à instalação e permitem sua utilização.

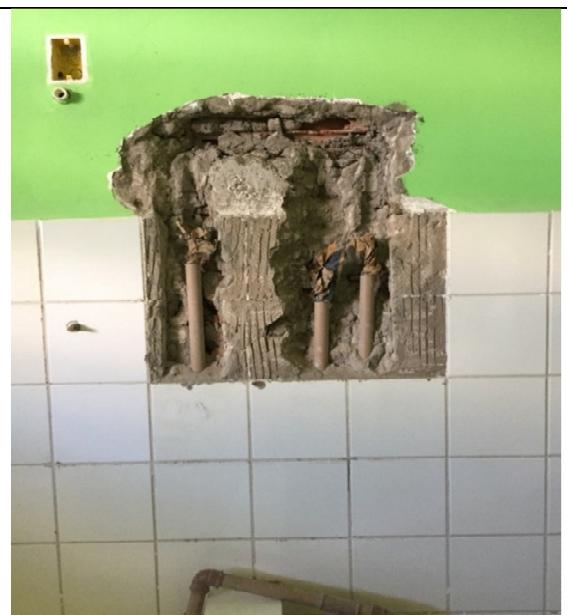
Ocorreram muitos entupimentos nas tubulações e conexões, quebra de canos e registros, que comprometeram e até mesmo impossibilitaram a funcionalidade dos sistemas hidro sanitários, sendo assim estes serviços visaram solucionar tais problemas com a reposição das peças danificadas. Seguem fotos comprobatórias da situação das obras após as paralisações e dos serviços executados:

É importante ressaltar que tais serviços (que não constavam do projeto padrão do FDNE) serão pagos com recursos próprios do Município.

Situação da obra após a paralização entre as duas concorrências: (Hidro sanitárias):









Situação da obra após a paralisação entre as duas concorrências: (Elétrica):





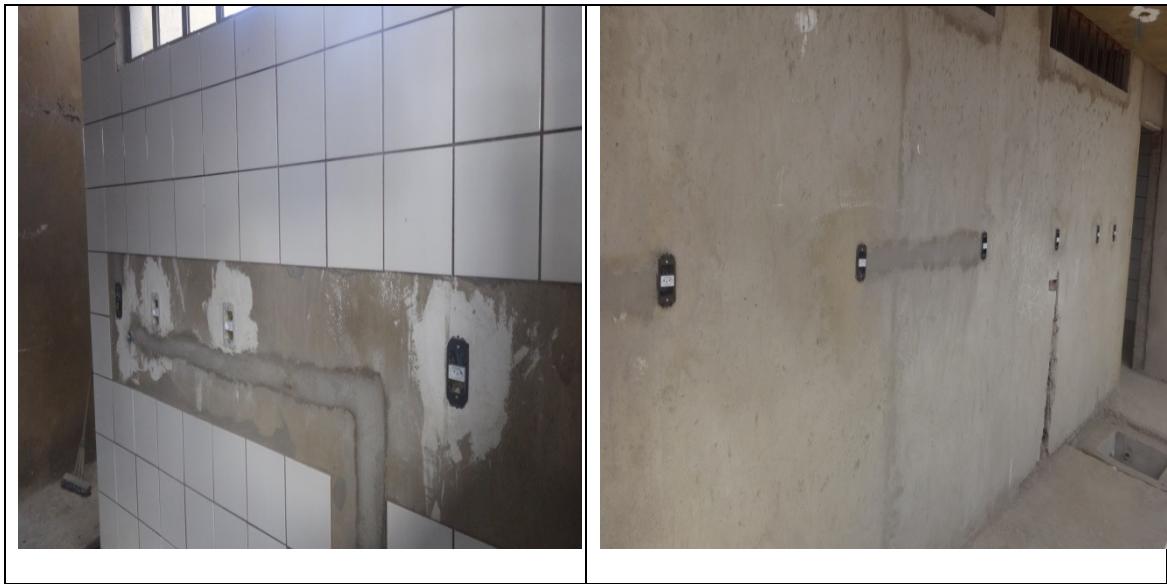
Comprovação dos serviços e reparos executados no contrato vigente:



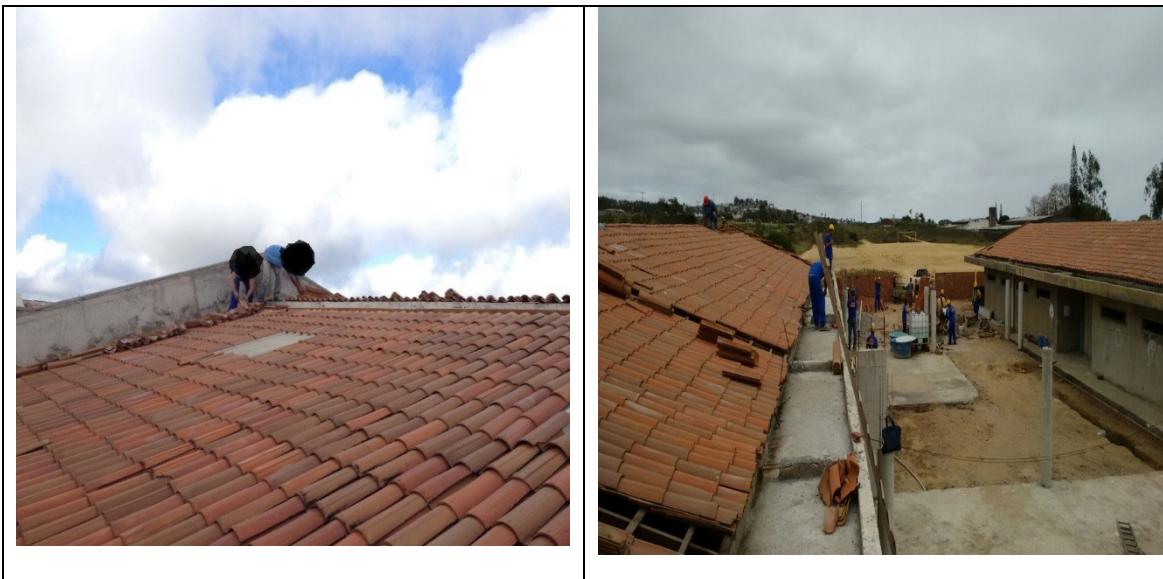














“Reparo estrutural de estruturas de concreto com argamassa polimérica de alto desempenho, e=2 cm”

Foi incluído pois devido ao tempo de interrupção entre as contratadas poderia ter havido algum desgaste nas estruturas de concreto armado. Porém como não houve a necessidade, este serviço não foi executado e nem pago

“Também foram incluídos R\$ 65.165,51 para “Limpeza e polimento mecanizado em piso alta resistência”.

Foi utilizado tal serviço em detrimento do citado no relatório de “Limpeza de Piso Marmorite/Granilite”, visto que o escolhido utiliza o serviço mecanizado, ou seja, tem um melhor resultado final já que a sujeira era tamanha que apenas o simples serviços de “Limpeza de Piso Marmorite/Granilite, utilizando apenas escova de aço e ácido, não seria eficaz, além do fato de se tratar de uma grande área de intervenção. Seguem fotos comprobatórias da execução do serviço:

É importante ressaltar que tal serviço (que não constavam do projeto padrão do FDNE) será pago com recursos próprios do Município.





iv. substituição do projeto padrão de Aterramento e Proteção Contra Descargas, com acréscimo de quantitativos, os quais não são correspondentes com os extraídos desse novo projeto.

O projeto padrão de Aterramento e Proteção Contra Descargas (SPDA) do FNDE, prevê a instalação interna, ou seja, a mesma tem que iniciar juntamente com a estrutura (fundação), como isso acabou não ocorrendo teve- se que elaborar um projeto obedecendo as normas técnicas que permita a instalação externa a estrutura, sem que a mesma venha a comprometer a funcionalidade do sistema e acabe trazendo riscos aos usuários das edificações, corrigindo desta maneira a não execução da etapa contratada anteriormente. Então todas as quantidades estimadas no termo aditivo foram extraídas do quadro resumo do novo projeto como previsão de execução dos serviços. Porém só serão medidos as quantidades efetivamente executadas, independentemente do quadro resumo do novo projeto.

É importante ressaltar que o acréscimo resultante da diferença entre os valores dos dois projetos será pago com recursos próprios do Município”.

Análise do Controle Interno

Se a análise da manifestação segmentada por cada subitem:

- i) alteração de itens de serviço inicialmente contratados, acrescendo suas quantidades para valores que já haviam sido realizados na contratação anterior;

Os valores da coluna “Quant. Saldo Concor. 003/2013” da tabela do campo “Fato” foram obtidos do último boletim de medição (medição acumulada) para cada creche da contratação anterior. As quantidades medidas foram pagas, conforme documentação comprobatória encaminhada pela Prefeitura de Garanhuns/PE. Portanto, consideram-se duas hipóteses para as divergências:

- a) houve, no Contrato nº 003/2013, medição a maior; ou
- b) as quantidades foram furtadas, hipótese esta não cabível para vários serviços elencados (relacionados a concreto armado e alvenarias, por exemplo).

As duas hipóteses trazem à tona a responsabilidade da Prefeitura de Garanhuns/PE com a utilização de recursos federais para o pagamento pela execução dos serviços ou guarda dos materiais pagos, não podendo eximir-se quando da prestação de contas da utilização dos recursos federais.

Todavia, os citados boletins de ocorrência não foram juntados à manifestação encaminhada. Outrossim, apenas com o registro fotográfico apresentado não é possível quantificar e concluir que as divergências apresentadas são regulares, dentro do processo normal de gerenciamento e fiscalização de obras públicas.

- ii) inclusão de itens de serviço que não constavam do projeto padrão do FNDE, sem fundamentação;

A manifestação não veio acompanhada de laudos e relatórios técnicos de engenharia, elaboradas por técnicos competentes, que fundamentassem a necessidade da inclusão dos serviços. Também não foram juntados à manifestação encaminhada os citados boletins de ocorrência. Novamente, apenas com o registro fotográfico apresentado não é possível quantificar e concluir que as divergências apresentadas são regulares, dentro do processo normal de gerenciamento e fiscalização de obras públicas.

Quanto à informação de que os novos serviços serão custeados com recursos próprios da Prefeitura de Garanhuns/PE, esse fato deve ser verificado posteriormente pelo FNDE.

- iii) substituição do projeto padrão de Aterramento e Proteção Contra Descargas, com acréscimo de quantitativos, os quais não são correspondentes com os extraídos desse novo projeto.

A manifestação não veio acompanhada de memória de cálculo analítica, baseada nos desenhos de projeto, a qual demonstrasse que havia lastro nos valores inseridos no aditivo.

Quanto à informação de que os novos serviços serão custeados com recursos próprios da Prefeitura de Garanhuns/PE, esse fato deve ser verificado posteriormente pelo FNDE.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Restrição à competitividade e favorecimento à empresa vencedora do certame (Concorrência nº 006/2016 - PMG).

Fato

Ao se analisar a Concorrência nº 006/2016-PMG, foram verificadas cláusulas editalícias restritivas a competitividade do certame, ilegais nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Foi exigida, na qualificação técnica, a comprovação da capacidade técnico-operacional em quantidade excessivas, com percentual acima do permitido em relação ao licitado. Porém, no julgamento da licitação, as quantidades excessivas não foram comprovadas pela única participante, sem que esta fosse inabilitada. Além do mais, o objeto não foi parcelado, dividido em lotes, um para cada creche, exigindo-se proporcionalmente valores maiores de comprovação da própria qualificação técnica bem como da qualificação econômico-financeira, o que reduz a quantidade de empresas que poderiam ser habilitadas. Ressalta-se que, apesar de oito empresas terem retirado o edital, apenas duas credenciaram-se para o certame e tão somente a vencedora, AJP Engenharia Ltda. (CNPJ: 08.978.001/0001-17), foi habilitada. Desta forma, não houve competição de fato.

O item 11.14.3 do Edital (fls. 249 a 280 do Processo nº 020/2016) exigiu quantidades mínimas para a comprovação de aptidão da empresa para atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (capacidade técnico-operacional). Comparando-se essas quantidades com as das planilhas dos serviços a serem executados, anexadas ao Edital, constantes do Processo nº 020/2016 (fls. 37 a 243 do Processo nº 020/2016), verificou-se que eram próximas ou até superiores às quantidades totais somadas das planilhas.

Tabela – Comparação entre as quantidades exigidas para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional e as quantidades licitadas.

Serviço	Unid.	Quant. Exigida	Quant. Total Licitada	Percentual em Relação ao Licitado
Concreto Fck 25Mpa, virado na betoneira sem lançamento	m ³	471,44	438,27	108%
Cobertura em telha cerâmica tipo francesa ou marelha, excluindo madeiramento	m ²	2.960,81	2.959,60	100%
Revestimento cerâmico para paredes internas com placas tipo grés ou semi-grés de dimensões 20x20cm aplicadas em ambientes de área maior que 5m ² na altura inteira das paredes	m ²	4.201,34	3.338,05	126%
Cordoalha de cobre NU, inclusive isoladores - 50mm ² - Fornecimento e Instalação	m	450,00	450,00	100%
Reboco encimentado, tipo barra lisa, sobre emboço pronto 5mm de espessura	m ²	4.211,97	4.475,78	94%

Fonte: Processo nº 020/2016 fornecido em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 10/2017/GARANHUNS.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem tratado regularmente da questão dos quantitativos passíveis de serem exigidos das empresas, firmando entendimento na Súmula nº 263 que os quantitativos mínimos exigidos devem guardar proporção com a dimensão e complexidade do objeto a ser executado. Vários acórdãos do TCU chegam ao entendimento que o percentual máximo recomendável seria de 50% dos quantitativos previstos no edital, sempre em relação àqueles serviços de maior relevância e valores significativos da contratação (ex: acórdãos nºs 1.284/2003-P, 2.088/2004-P, 1.636/2007-P, 2.656/2007-P, 608/2008-P e 2.215/2008-P). A citada jurisprudência permite a extração desse percentual, em casos excepcionais, cujas justificativas deveriam estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo, o que não ocorreu no processo em análise.

Ao mesmo tempo que se exigiram quantidades excessivas para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, inibindo possíveis interessadas em participar do certame; a única empresa habilitada e posteriormente contratada, AJP Engenharia Ltda., não comprovou as quantidades mínimas. Mesmo assim, foi considerada habilitada pela Comissão Permanente de Licitação. A tabela a seguir totaliza as quantidades comprovadas para cada item de serviço, demonstrando que, na documentação de habilitação apresentada (fls. 320 a 493 do Processo nº 020/2016), não se atingiram as quantidades mínimas exigidas:

Tabela – Comparação entre as quantidades exigidas para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional e as quantidades comprovadas pela AJP Engenharia Ltda.

Serviço	Unid.	Quant. Exigida	Quant. Total Comprovada
Concreto Fck 25Mpa, virado na betoneira sem lançamento	m ³	471,44	363,31

Serviço	Unid.	Quant. Exigida	Quant. Total Comprovada
Cobertura em telha cerâmica tipo francesa ou marelha, excluindo madeiramento	m ²	2.960,81	1.264,78
Revestimento cerâmico para paredes internas com placas tipo grés ou semi-grés de dimensões 20x20cm aplicadas em ambientes de área maior que 5m ² na altura inteira das paredes	m ²	4.201,34	959,21
Cordoalha de cobre NU, inclusive isoladores - 50mm ² - Fornecimento e Instalação	m	450,00	38,00
Reboco encimentado, tipo barra lisa, sobre emboço pronto 5mm de espessura	m ²	4.211,97	2.433,36

Fonte: Processo n° 020/2016 fornecido em resposta à Solicitação de Fiscalização n° 10/2017/GARANHUNS.

Nas atas de julgamento da habilitação (fls. 623 a 626, e745 a 747 do Processo n° 020/2016), não há citação expressa da verificação do atendimento à qualificação técnica pela Comissão Permanente de Licitação, nem foi anexado documento, como uma memória de cálculo, por exemplo, que pudesse evidenciar essa verificação.

Em relação à definição do objeto licitação, o item 2.1 do Edital considerou que as cinco creches, apesar de serem obras independentes, localizadas em bairros distintos, formariam um único objeto, com valor máximo de R\$ 4.746.145,64 (item 15.4.1). Com isso, houve repercussão na comprovação das condições de habilitação:

- i) Item 11.13.3: comprovação de capital mínimo ou patrimônio líquido não inferior a 10% do valor da contratação;
- ii) Item 11.14.3: comprovação de capacidade técnico-operacional em quantidades mínimas exigidas que, como já comentando, já haviam sido exigidas em quantidades excessivas para o conjunto das cinco obras, deveriam ser ainda menores para cada creche em separado.

A jurisprudência do TCU determina que o objeto licitado deve ser sempre parcelado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, a não ser que haja impossibilidade técnica e econômica para fazê-lo, com as justificativas devidamente apresentadas nos autos do processo licitatório (ex: acórdãos n°s 2.389/2007-P, 839/2009-P, 3.041/2008-P e 1.914/2009-P), o que não ocorreu no caso em tela.

Tratavam-se de obras em localidades distintas, sem interdependência entre elas, com canteiros de obras próprios, medidos individualmente para cada creche. A previsão era de equipes de trabalho próprias, pelo fato de o cronograma estipular a execução das cinco creches no mesmo período e, inclusive, a execução dos mesmos grupos de serviços especializados no mesmo período em cada creche, caracterizando a necessidade de parcelamento do objeto.

Cabe aqui o registro que a previsão de equipes de trabalho próprias impedia que, por exemplo, a interessada na licitação pudesse elaborar a proposta de preços prevendo que determinada equipe especializada (ex: equipes para os serviços de cobertura, pintura, instalações elétricas,

etc.), viesse a ser otimizada, sendo deslocada de uma obra para outra, reduzindo ociosidade e encargos de contratação e desligamento de pessoal.

Por fim, a jurisprudência do TCU também determina que, ao se parcelar o objeto, os requisitos de habilitação devem ser estabelecidos individualmente, por lote, ainda que sejam estabelecidos critérios objetivos a serem observados visando a assegurar que somente sejam adjudicados, a uma mesma empresa, os lotes para os quais apresente os requisitos necessários para garantir o cumprimento das obrigações contratuais assumidas (ex: Acórdão nº 1.801/2008-P). Isto tem como resultado a ampliação do universo de possíveis interessados, pelo número maior de empresas que podem comprovar exigência de habilitação em valores e quantidades menores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício sem número, de 27 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns/PE encaminhou a seguinte manifestação:

“Ao se analisar a Concorrência nº 006/2016-PMG, foram verificadas cláusulas editalícias restritivas a competitividade do certame, ilegais nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Foi exigida, na qualificação técnica, a comprovação da capacidade técnico-operacional em quantidade excessivas, com percentual acima do permitido em relação ao licitado. Porém, no julgamento da licitação, as quantidades excessivas não foram comprovadas pela única participante, sem que esta fosse inabilitada. Além do mais, o objeto não foi parcelado, dividido em lotes, um para cada creche, exigindo-se proporcionalmente valores maiores de comprovação da própria qualificação técnica bem como da qualificação econômico-financeira, o que reduz a quantidade de empresas que poderiam ser habilitadas. Ressalta-se que, apesar de oito empresas terem retirado o edital, apenas duas credenciaram-se para o certame e tão somente a vencedora, AJP Engenharia Ltda. (CNPJ: 08.978.001/0001-17), foi habilitada. Desta forma, não houve competição de fato.

Este apontamento, contudo, não se mostra plenamente comprovado ou sequer possui indícios de que tais fatos vieram a ocorrer no certame.

A habilitação e julgamento forma feitas de forma a respeitar a Lei de Regências e princípios administrativos, notadamente o da concorrência.

Consta nos autos do Processo licitatório nº 062/2012 na modalidade Concorrência 003/2012, cujo objeto refere-se à contratação de empresa para execução dos serviços de construção de 06 (seis) Unidades Escolares de Educação Tipo B, nos Bairros: Boa Vista, Severiano de Moraes Filho, Aloísio Pinto, Dom Helder Câmara, Francisco Figueira e Heliópolis ambas neste Município, firmado em 17 de Outubro de 2012, as razões pela não conclusão do contrato nº 051/2012, conforme documentos anexos(oficio nº 0104 da contratada(datado de 09 de Outubro de 2015, publicações da notificação(datado de 14 de Outubro de 2015 e, publicação da aplicação de penalidade, datado de 05 de Fevereiro de 2015), razão pela qual, foi solicitado a abertura de novo processo licitatório para conclusão do objeto supracitado em 04 de Fevereiro de 2016, através da Secretaria de Educação, com projeto básico, e planilhas elaboradas por Bruno Miranda, Arquiteto Urbanista - Mat. 9859, necessárias a deflagração do novo processo.

Dessa forma, foi publicado o edital da Concorrência 006/2016, cujo objeto refere-se à Construção de um conjunto de (05) cinco Creches Pré-escola tipo B – modelo Convencional FNDE, Inseridas nas respectivas localidades: Cohab II – Bairro Francisco Figueira, Manoel Xéu – Bairro Aloísio Pinto, loteamento Manoel Camelo – Bairro Francisco Figueira, Massaranduba(IFPE) – Bairro Severiano Moraes Filho e Cohab III – Bairro Dom Helder Câmara, Garanhuns - PE, de acordo com o Projeto Básico encaminhado pela Secretaria de Educação nos seguintes jornais: Diário Oficial dos Municípios de Pernambuco, Diário de Pernambuco, Diário Oficial do Estado e Diário Oficial da União, respectivamente datados dos dias 10 e 11 de Março de 2016 em atendimento ao Princípio da Publicidade.

Sendo assim, o Município de Garanhuns/PE, através do Departamento de Licitações, para não cometer atos obscuros, à revelia da sociedade e dos órgãos de controle, divulgou suas ações de forma ética e democrática. Para tanto, a doutrina tem apostado no entendimento majoritário de que um dos principais objetivos do princípio da publicidade é mostrar a toda a sociedade os atos praticados pelos gestores públicos.

Para a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 359), o princípio da publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.

Na mesma linha de análise, Celso Antônio Bandeira de Melo (2003, p. 104-105) destaca que o princípio da publicidade surge em decorrência da necessidade de transparência nos atos da Administração Pública, como exigência inderrogável da democracia e do Estado Democrático de Direito, pelo qual se reconhece que o Poder emana do povo e em seu nome é exercido (art. 1º, parágrafo único, CF), uma vez que seria inadmissível sigilo que afastaria o cidadão de exercer seu direito de fiscalização sobre a Administração Pública.

Traz ainda que o princípio da publicidade pode ser encontrado em manifestações do direito de informação previsto no art. 5º, XXXIII da Constituição da República, que em sua parte final dispõe que o sigilo é uma exceção, devendo existir apenas naquelas situações em que for indispensável para a manutenção da segurança nacional.

Outrossim, a publicidade dos atos da Administração, na área de licitação pública, é de relevante interesse para os concorrentes, pois estes terão certeza do que está ocorrendo nas diversas etapas do processo, bem como os possibilita elaborar planejamentos e recursos administrativos em caso de descontentamento com alguma decisão que venha a ser tomada pela comissão de licitação, ou mesmo se houver alguma irregularidade ou ilegalidade no processo. Por outro lado, confere à Administração a certeza de que a competitividade restará garantida, para a seleção da proposta mais vantajosa. Vejamos:

Com relação ao item 2. Restrição à competitividade e favorecimento a empresa vencedora do certame (Concorrência nº 006/2016 – PMG), da supracitada ordem, conforme análise da CGU, o edital foi retirado por oito empresas, e até a data da sessão não houve nenhum pedido de esclarecimento ou impugnação quanto às cláusulas do edital, conforme previsão do item 5 do instrumento convocatório, abaixo descrito:

5.0 DA IMPUGNAÇÃO DO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS:

5.1 A impugnação perante o MUNICÍPIO DE GARANHUNS, por licitantes ou por terceiros, dos termos do presente Edital, por irregularidades, deverá se efetivar até o segundo dia útil anterior à data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, sob pena de decadência do direito de impugnação posterior.

5.2 A impugnação feita tempestivamente pela licitante não a impedirá de participar do processo licitatório até o trânsito em julgado da decisão a ela pertinente.

5.3 Quando da impugnação dos termos do presente Edital, por empresa licitante, deverão ser apresentados os seguintes documentos:

- a) No caso de sócio ou titular da empresa, apresentar documento de representação estatutária ou Contrato Social da empresa;*
- b) Tratando-se de procurador, apresentar instrumento de procuração pública ou particular com firma reconhecida, com poderes específicos para praticar tal ato;*
- c) Documentos de identificação com foto do representante legal (Carteira de Habilitação, RG ou Identificação Profissional Expedida por Órgão Federal) e CPF.*

5.4 Em se tratando de impugnação por terceiros, deverá ser apresentado documento de identificação com foto do mesmo (Carteira de Habilitação, RG ou Identificação Profissional Expedida por Órgão Federal) e CPF.

5.5 As dúvidas quanto à interpretação dos termos deste Edital e seus anexos, bem como solicitação de esclarecimentos e quaisquer incorreções ou discrepâncias neles encontrados deverão ser encaminhadas a Presidente da Comissão Permanente de Licitação, por escrito, em até 02 (dois) dias antes da data de entrega da documentação de habilitação e das propostas, no endereço abaixo:

Uma vez publicado o edital, as licitantes poderão solicitar o esclarecimento de dúvidas ou impugnar esse instrumento. No primeiro caso, a manifestação do particular objetiva obter a elucidação de alguma disciplina do edital que não tenha restado clara. Nessa hipótese, não há, necessariamente, o apontamento de uma ilegalidade, mas a dificuldade de compreensão de determinada cláusula ou condição do edital, que será aplicada no curso da licitação ou do contrato.

A Lei nº 8.666/93 disciplina o exercício dessas manifestações no seu art. 41, nos seguintes moldes:

Art. 41 A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

*Dessa forma, como não houve impugnação ao edital da referida concorrência, a sessão de julgamento ocorreu em 13 de Abril de 2016, onde compareceram as empresas: CONSTRUTORA PRONORTE LTDA EPP, inscrita no CNPJ nº 17.800.916/0001-29, naquele ato representada pelo Sr. J.G.V.S., CPF nº ***.152.204-**; A J P ENGENHARIA LTDA EPP., inscrita no CNPJ nº 08.978.001/0001-17, naquele ato representada pelo Sr. P.J.Q.M.S., CPF nº ***.579.254-**, conforme explicitado nos autos, consta que as citadas empresas foram inabilitadas por não atenderem as exigências do edital, (ata anexa aos autos do processo), onde foi concedido prazo para serem sanadas as situações, conforme previsão expressa do art. 48,§ 3 da Lei 8.666/93, conforme publicações realizadas no Diário Oficial*

do Estado e Diário Oficial dos Municípios, datadas de 14 de Abril de 2016. Concedendo as participantes o direito de concorrerem novamente para que fosse selecionada a proposta mais vantajosa.

Contudo, apenas a empresa A J P ENGENHARIA LTDA EPP, inscrita no CNPJ nº 08.978.001/0001-17, sanou as causas que a inabilitara anteriormente (documento anexo aos autos do processo), conforme ata da sessão ocorrida no dia 28 de Abril de 2016. E dando prosseguimento ao certame foi analisada a proposta de preços da supracitada empresa, e conforme análise a mesma foi desclassificada, decidindo a Comissão, com base no Interesse Público, conceder a proponente o prazo estabelecido no Edital, em seu subitem 15.8, para regularização da proposta apresentada, onde a mesma sanou as causas que a desclassificaram, sendo dada a publicidade do resultado da proposta de preços no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco – AMUPE datada de 13 de maio de 2016.

- **DAS EXIGÊNCIAS PARA HABILITAÇÃO**

Cumpre ressaltar, neste momento, que no tocante a análise da CGU resultara no apontamento de cláusulas restritivas quanto à exigência de QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. No entanto, ressaltamos aqui que tais exigências foram, não só, oriundas da elaboração do Projeto Básico encaminhado pela Secretaria de Educação e reproduzidas no edital, mas em consonância com os princípios norteadores dos atos administrativos pertinentes, e considerando a relevância do objeto, senão vejamos:

11.14 DOCUMENTOS PARA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA:

11.14.1 *Para a QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, as empresas licitantes deverão apresentar os seguintes documentos:*

- a) *As licitantes deverão apresentar o Registro e Quitação no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA da empresa e do(s) seu(s) responsável(eis) técnico(s), conforme Resolução nº. 282 de 24/08/93 do CONFEA.*
- b) *As certidões expedidas por Conselhos de outras jurisdições deverão obrigatoriamente ser visitadas pelo CREA/PE, conforme Resolução CONFEA nº. 413 de 27 de junho de 1997;*
- c) *Visando preservar o sigilo das propostas, é vedada a indicação de um mesmo responsável técnico para mais de uma empresa participante deste processo de licitação, sob pena de inabilitação das licitantes infringentes.*

11.14.2 *Comprovação da licitante de possuir em quadro permanente, na data prevista para a realização da licitação, de profissional(is) de nível superior ou outro(s), reconhecidos pelo CREA, detentor(es) de Atestado de Responsabilidade Técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executado(s), acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico – CAT, expedida(s) pelo conselho acima mencionado, que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para o órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda para empresas privadas obras/serviços de características similares ás do objeto da presente licitação;*

- a) *Quando o responsável técnico for o dirigente e/ou sócio da empresa licitante, tal comprovação deverá ser feita através de um dos seguintes documentos: Contrato Social,*

Certidão de registro do CREA, devidamente atualizada, e/ou de Certidão simplificada da Junta Comercial expedida na sede da licitante.

11.14.3 *Comprovação de aptidão da empresa para atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, na data prevista para a realização do certame, detentora de atestado(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, que comprove (em) ter a empresa executado, para órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda para empresa privada, obras/serviços de características similares às do objeto da presente licitação, cujas parcelas de maior relevância técnica são as seguintes:*

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	UNID.	QUANT.
1	<i>CONCRETO FCK 25MPA, VIRADO NA BETONEIRA SEM LANÇAMENTO.</i>	<i>M³</i>	<i>471,44</i>
2	<i>COBERTURA EM TELHA CERAMICA TIPO FRANCESAS OU MARSELHA, EXCLUINDO MADEIRAMENTO.</i>	<i>M²</i>	<i>2.960,81</i>
3	<i>REVESTIMENTO CERAMICO PARA PAREDES INTERNAS COM PLACAS TIPO GRÊS OU SEMI-GRÊS DE DIMENSÕES 20X20 cm APLICADAS EM AMBIENTES DE ÁREA MAIOR QUE 5m² NA ALTURA INTEIRA DAS PAREDES. Af. 06/2014.</i>	<i>M²</i>	<i>4.201,34</i>
4	<i>CORDOALHA DE COBRE NU, INCLUSIVE ISOLADORES – 50mm² - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO</i>	<i>M</i>	<i>450,00</i>
5	<i>REBOCO ENCIMENTADO, TIPO VARRA LISA, APLICADO SOBRE EMBOÇO PRONTO 5mm DE ESPESSURA</i>	<i>M²</i>	<i>4.211,97</i>

Importante se faz frisar que na própria redação do item 11.14.3 do edital, NÃO FORA EXIGIDO QUANTIDADES MÍNIMAS PARA FIM DE HABILITAÇÃO em respeito à vedação prevista no Art. 30,§1 da Lei 8.666/93 e nas Jurisprudências do TCU, e por essa razão, foi

constatado e considerado o atendimento de todas as parcelas de maior relevância, com características similares às do objeto da licitação e indispensáveis a sua efetivação.

Isto se deu mediante o amparo e a inteligência de princípios fundamentais resguardados na constituição, que se sustentam dentro do ordenamento jurídico, e que atuam de tal forma, a funcionar como meio de controle dos atos estatais, através da contenção dos mesmos dentro dos limites razoáveis aos fins públicos, garantindo a legitimidade da ação administrativa. Aplicadas às situações administrativas, de modo que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas e com avaliação adequada da relação custo-benefício.

Desta feita, não obstante às exigências técnicas inseridas no projeto, a Comissão de Licitação atuou de modo a considerar os Princípios da Razoabilidade e da Legalidade, julgando o processo e analisando a aptidão da empresa A J P ENGENHARIA LTDA EPP para atividade, conforme compatibilidade das características decorrentes das parcelas de maior relevância exigidas para a contratação.

A discricionariedade aqui não deve ser confundida com o arbítrio, vez que, este implica numa atuação administrativa além dos limites legais, sendo, portanto, sempre ilegítimo e inválido. A contra senso podemos vislumbrar a discricionariedade administrativa como sendo o dever de o Administrador Público, optar pela solução, razoável, proporcional e dentro dos limites da norma, que mais se compatibilize com o interesse público, ou seja, com a eficiente realização do objetivo colimado.

Vejamos o que leciona Maria Sylvia Zanella di Pietro (2000, p.12):

'Discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito'.

Para tanto, deve-se existir um motivo para ensejar a prática de um ato, e este motivo deve estar dentro da realidade, e os objetivos visados devem estar dentro da razoabilidade, para que se tornem oportunos à prática do ato, e que para fim desta justificativa apresentada, restou-se observada, clara e comprovada na instrução do Processo Licitatório em epígrafe.

Para se ter um norteador numérico, importante se faz a jurisprudência do TCU, no sentido de que a experiência anterior não deve ultrapassar 50% do objeto, essa regra, contudo, não é absoluta, pois a Corte se pauta pela razoabilidade no caso concreto.

Destaca-se o seguinte julgado (BRASIL, TCU, 2013):

'Constitui irregularidade a exigência, em edital de procedimento licitatório, de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas deverão estar tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal; inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93'.

Esta razoabilidade do qual se pauta os julgados e doutrinadores são resultantes de entendimentos de que este princípio estabelece que a Administração deve atuar de modo racional e afeiçoar ao senso comum das pessoas, tendo em vista a competência recebida para

tal prática, e ainda, devendo apresentar condições mínimas para cumprir a finalidade de satisfação do interesse público.

Saliente-se que essa experiência prévia não precisa ser idêntica à do objeto que se pretende licitar, conforme leciona Marçal Justen Filho (2010, p.441):

Em primeiro lugar, não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha ‘executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação. Parece evidente que o sujeito que executou obra ou serviço exatamente idêntico preenche os requisitos para disputar o certame e deve ser habilitado. Mas também se deve reconhecer que a idoneidade para executar o objeto licitado pode ser evidenciada por meio da execução de obras ou serviços similares, ainda que não idênticos. Em outras palavras, a Administração não pode exigir que o sujeito comprove experiência anterior na execução de um objeto exatamente idêntico àquele licitado – a não ser que exista alguma justificativa lógica, técnica ou científica que dê respaldo a tanto’.

Os princípios da legalidade e razoabilidade estão vinculados com os atos discricionários. O princípio da legalidade disciplina que os atos devem ser sustentados por uma norma que não conflita com a obrigação da Administração em estar obrigada a sempre escolher os melhores meios para satisfazer o interesse público.

• DA DEFINIÇÃO DO OBJETO DA LICITAÇÃO

Considerando a relevância do objeto e o Interesse Públco envolvido na contratação, o referido processo tratava-se de conclusão das creches, em que por oportuno e segurança a Administração adotou o regime de empreitada global para o certame, pelos riscos inerentes à própria execução, pois, não restam dúvidas, que o objeto pretendido, quando executado por vários contratados, poderia não ser integralmente executado, tendo em vista possíveis problemas nas relações jurídicas mantidas com diversos contratados, além de possíveis incompatibilidades entre eles.

Com efeito, surge a necessidade de observância do que disciplina o §1º do artigo 23 da lei 8.666/93, no que se refere à viabilidade econômica a ser observada na hora da escolha do critério de julgamento, a saber:

‘Artigo 23 - [omissis]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.’

Ainda neste sentido, observe o que disciplina a Súmula 247 do TCU, em que pese, estabelece que “é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala(...)”, destacando o entendimento no sentido de que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular.

No entanto, é pacífico o entendimento de que estes atos não se dedicam à afrontar a jurisprudência do TCU, a se ressaltar que a interpretação da Súmula 247 do TCU não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. Mas sim a partir de uma interpretação sistemática, onde há de se entender por itens, lotes e grupos.

Ademais, cumpre destacar ainda a observância da inteligência do inciso III do Artigo 15 da Lei 8.666/93, onde preconiza:

'Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado'.

É de conhecimento notório que no mercado as negociações se desdobram desta maneira, onde a empresa interessada na prestação do serviço oferece seu percentual de desconto com base na “escala” da sua atividade, e este procedimento ocorre mediante a negociação.

Ademais, apesar de serem, os serviços de acabamento em lugares distintos, mostra-se necessário que os itens em questão guardem compatibilidade entre si, especialmente para o gerenciamento e fiscalização do cumprimento do objeto em disputa, além de ser muito mais simples e eficiente o relacionamento jurídico com apenas um.

Neste contexto, a licitação tendo como critério o ‘menor preço global’ é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, para se manter a qualidade do empreendimento, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a cargo de um mesmo administrador. Nesse ponto, as vantagens podem ser localizadas no maior nível de controle pela Administração na execução do objeto, a maior interação entre as diferentes fases do empreendimento, a maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução do empreendimento em uma só pessoa e concentração da garantia dos resultados.

Tanto é assim que, nas hipóteses de licitação com diversidade de serviços, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto. O TCU, no Acórdão nº 732/2008, se pronunciou no sentido de que ‘a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto’.

Por fim, o que se pretende alcançar na presente situação é o êxito do evento em sua completude, em seu conjunto. A licitação em questão, se realizada por lotes, certamente traria não só um maior custo para a Administração Municipal, conforme explicitado acima, como também representaria uma série de riscos potenciais alinhados a nossa realidade, e é motivo pelo qual fora estabelecido, em edital, a adoção do tipo de julgamento ‘menor preço global’.

A jurisprudência pátria admite a presença de requisitos de capacidade técnica e desde que não seja usada de forma desarrazoada:

TRF-5 - Agravo de Instrumento AGTR 62405 SE 2005.05.00.015705-3 (TRF-5)

Data de publicação: 16/11/2006

Ementa: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. RESTAURAÇÃO DA RODOVIA BR-235/SE. EDITAL. CAPACITAÇÃO TÉCNICA. EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA ASSENTADA EM CRITÉRIO QUANTITATIVO. LEGALIDADE. LEI Nº 8.666 /93, ART. 30 , II , PARÁGRAFO 1º. - A Administração não pode fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória, possibilitando que compareça o maior número possível de interessados, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações. Isso também possibilita que a

proposta mais vantajosa para a Administração seja encontrada em um universo mais amplo.

- A norma inserta no art. 30 , II , parágrafo 1º , da Lei 8.666 /93, orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculados ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis. - In casu, a empresa agravada foi excluída da licitação para execução dos serviços de restauração da Rodovia BR-235/SE, na fase de habilitação, visto que não atendeu a exigência contida no item 14.4, c, do Edital de Concorrência, referente à quantidade mínima (75.000 m³) do serviço denominado 'Reciclagem de Base Existente'. - A Administração, ao determinar esse tipo de habilitação técnica, além de ter respaldo na própria Lei 8.666 /93, como visto, visa a salvaguardar a eficiência e a qualidade das obras que contrata, isto é, o objeto da concorrência. Ademais, a exigência referente à quantidade mínima do serviço acima é um quantitativo razoável se se levar em conta a natureza do serviço a ser executado e, como disse a agravante à fl. 08 dos autos, 'a dimensão da obra e a quantidade total do serviço que consta no orçamento, equivalendo, tal exigência, apenas a 60% do montante a ser executado'. - Agravo de instrumento provido.

TRF-5 - Apelação em Mandado de Segurança AMS 49071 RN 95.05.12075-3 (TRF-5)

Data de publicação: 06/03/1998

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE 'QUANTIDADES MÍNIMAS'. INFRINGÊNCIA AO ARTIGO 30 , PARÁGRAFO 1O, INCISO I, DA LEI Nº 8.666 , DE 1993. 1. O EDITAL DE LICITAÇÃO NÃO DEVE CONTER EXIGÊNCIA QUE COMPROMETA OU RESTRINJA O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME, PENA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DOS LICITANTES. 2. O ARTIGO 30 , PARÁGRAFO 1O, INCISO I, DA LEI Nº 8.666 , DE 1993, VEDA, EXPLICITAMENTE, A EXIGÊNCIA DE "QUANTIDADES MÍNIMAS". ILEGALIDADE DO ITEM EDITALÍCIO QUE ESTIPULA QUANTIDADES MÍNIMAS DE PESSOAL E DE HORAS MENSAIS. 3. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL IMPROVIDAS.

Vejamos o que determina a Lei 8.666/93, em seu artigo 30:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

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

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

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

de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes,

limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

A doutrina pátria defende que a capacidade deverá ser auferida, levando em consideração que a Licitante tenha Experiência Compatível, anteriormente, isto não quer dizer que deve ser a mesma, mas a compatibilidade em quantitativos e prazos Sem que istoleve a inabilitações.

O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo, 20^a ed., 1995, p. 270, assim preleciona:

'A comprovação da capacidade técnico-operacional continua sendo exigível, não obstante o voto aposto à letra "b" do § 1º do art. 30. Na verdade, o dispositivo vetado impunha limitação a essa exigência e a sua retirada do texto legal deixou a critério da entidade licitante estabelecer, em cada caso, as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, exigências, essas, que devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação'

Oportuna também é a lição de Luiz Alberto Blanchet, in Licitação - O Edital à luz da nova lei, 1^a Ed., Juruá, 1993, p. 199, que ao comentar a exigência da aptidão para o desempenho da atividade necessária para cumprir a finalidade da licitação, assim se manifestou:

'Esta condição diz respeito à capacidade da empresa (considerada em seu todo) para desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação (nos termos da própria lei). Não se confunde, esta exigência, com a capacitação técnico-profissional, a qual se refere aos profissionais e não à empresa em seu conjunto'.

Carlos Pinto Coelho Motta, in Eficácia nas Licitações e Contratos, 1994, p. 149, para reforçar a sua interpretação do art. 30, cita na íntegra as seguintes conclusões do Prof. Antônio Carlos Cintra do Amaral, no seu parecer intitulado "Qualificação Técnica da empresa na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", separata da Revista Trimestral de Direito Público, nº 5, Malheiros Editores:

'1. Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação' (art. 30, II).

Além da aptidão da empresa, comprovável em função de sua experiência, a Administração deve exigir comprovação da 'capacitação técnico-profissional', nos termos do § 1º do mesmo art. 30. Essas comprovações podem ser dispensadas no caso de obras licitadas mediante a modalidade 'Convite' (§ 1º do art. 37).

'2. A Lei 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inciso II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. Quanto à 'capacitação técnico-profissional', a lei estabelece limites para exigências referentes às características ('parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação') e veda exigências referentes a quantidades mínimas ou prazos máximos (§ 1º do art. 30)', Jessé Torres assim leciona sobre o tema:

‘ Comprova-se a aptidão do habilitante comparando-se o objeto da licitação com as atividades por ele anteriormente exercidas, quanto a características, quantidades e prazos.’ In Comentários a Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública pag 338

Nesse sentido são as palavras de Marçal Justen Filho, in Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativo, 2008, p. 431, verbis:

Vale insistir acerca da inconstitucionalidade de exigências excessivas, no tocante à qualificação técnica. Observe-se que a natureza do requisito é incompatível com a disciplina precisa, minuciosa e exaustiva por parte da Lei. É impossível deixar de remeter à avaliação da Administração a fixação dos requisitos de habilitação técnica. Essa competência discricionária não pode ser utilizada para frustrar a vontade constitucional de garantir o mais amplo acesso de licitantes, tal como já exposto acima. A Administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto similar. Vale dizer, sequer se autoriza exigência de objeto idêntico.

Percebe-se que a Lei 8.666/93, estipulou duas possibilidades de comprovação, a primeira, a saber é a da própria empresa, nos termos do inciso II da referida norma ou do profissional conforme I do parágrafo primeiro, e como dito acima, pelo menos que o atestado seja do responsável seja da empresa guarde similaridade com o objeto da licitação.

Nesse sentido são as palavras de Marçal Justen Filho, in Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativo, 2008, p. 431, verbis:

Vale insistir acerca da inconstitucionalidade de exigências excessivas, no tocante à qualificação técnica. Observe-se que a natureza do requisito é incompatível com a disciplina precisa, minuciosa e exaustiva por parte da Lei. É impossível deixar de remeter à avaliação da Administração a fixação dos requisitos de habilitação técnica. Essa competência discricionária não pode ser utilizada para frustrar a vontade constitucional de garantir o mais amplo acesso de licitantes, tal como já exposto acima. A Administração apenas está autorizada a estabelecer exigências aptas a evidenciar a execução anterior de objeto similar. Vale dizer, sequer se autoriza exigência de objeto idêntico.....

Apesar de tudo, há casos em que se exige experiência sobejante. Isso se verifica quando a Administração pretende comprovação de que o sujeito já executou o mesmo objeto em mais de uma oportunidade. Não pretende experiência equivalente, mas sobejante. Essa alternativa é incompatível com a ordem jurídica. Não pode ser legitimada com o argumento de que a administração necessita segurança maior do que aquela correspondente à execução em uma ocasião. Esse raciocínio ofende ao art. 37, inc. XXI, da CF/88, que autoriza apenas o mínimo de exigências. Nem se diga que o §1º refere-se a “atestados” no plural. Essa seria uma interpretação absolutamente literal, que ignoraria o próprio estilo redacional. O legislador pode expressar-se de diferentes formas, valendo-se muitas vezes do plural para indicar situações que se repetem na realidade. Muitas vezes, o legislador preocupa-se em evitar indevida restrição de regra. No caso concreto, a simples expressão utilizada no plural não pode ser invocada como fundamento para interpretação que contraria o espírito da Constituição e a razoabilidade da disciplina legislativa. Na linha de proibir cláusulas desrazoadas, a Lei veda expressamente a exigência de prazo mínimo no exercício de atividades, desempenho de atividades em certos locais, etc (

Impende ressaltar que exercendo o seu mister, o Egrégio Tribunal de Contas da União ao apreciar o Processo nº TC 009.987/94-0, referente à Representação apresentada pelo CREA-SP, prolatou a Decisão nº 395/95 - Plenário, publicada no D.O.U. de 28.08.95, abordando o tema de maneira percuciente, e com proficiência firmou entendimento que vem ao encontro da posição até aqui defendida, e por essa razão reproduzimos alguns pontos da indigitada Decisão:

22. ... o que se quer garantir é a segurança jurídica dos contratos firmados pela administração pública, inclusive, para que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços públicos.

27. Todavia, é importante considerar certos fatores que integram, de forma absoluta, a finalidade de determinadas licitações e, nesse contexto, estão incluídos os casos em que para a realização de obras ou serviços de grande complexidade não podem ser dispensados o conhecimento técnico especializado nem a comprovação de experiência e capacitação operativa para cumprir o objeto do contrato.

28. Nos dias atuais, com a célere evolução tecnológica, a tendência em todos os setores produtivos ou mesmo administrativos tem sido a busca da especialização. Isso se enquadra perfeitamente nos casos de contratação mediante procedimento licitatório.

29. O Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral analisou com equilíbrio e descortino o assunto sob enfoque no trabalho intitulado ‘Qualificação Técnica da Empresa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93)’, publicado na Revista Trimestral de Direito Público de São Paulo...’

‘Assim, não restam dúvidas que, apesar do veto, a Lei nº 8.666/93 continua permitindo a exigência de ‘comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação...’, conforme inscrito no inc. II do art. 30 da Lei nº 8.666/93’. Assim, todas estas decisões Administrativas, acompanhadas da respectiva doutrina pátria, leva em consideração a segurança, para a Administração Pública, o que no caso quer dizer que o licitante, tenha que comprovar experiência anterior, suficiente para participar da licitação, o que foi observado pela recorrida., os próprios tribunais pátrios tem decidido desta maneira:

Origem: STJ - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Classe: RESP - RECURSO ESPECIAL - 316755

Processo: 200100404987 UF: RJ Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA

Data da decisão: 07/06/2001 Documento: STJ000147188

ADMINISTRATIVO – EDITAL DE LICITAÇÃO – EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS COMPROBATÓRIOS DE PRESTAÇÃO ANTERIOR DE SERVIÇO IDÊNTICO OU SIMILAR AO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, ACOMPANHADOS DE EMPENHO, ORDEM DE SERVIÇO OU NOTA FISCAL. MANDADO DE SEGURANÇA – ILEGALIDADE DO ATO – RECONHECIMENTO, EM SEDE DE APELAÇÃO – RECURSO ESPECIAL –

ACÓRDÃO RECORRIDO INCENSURÁVEL. IMPROVIMENTO.

Na realização de licitação, se do edital, no item relativo à apresentação de documentos para comprovar a qualificação técnica, são estabelecidas outras exigências não previstas na legislação de regência (artigo 30, inciso II da Lei nº 8.666/93), configura-se ilegalidade a ser reparada pela via do mandado de segurança.

Recurso improvido.

Origem: TRF - PRIMEIRA REGIÃO

Classe: AG - AGRADO DE INSTRUMENTO - 200501000591300

Processo: 200501000591300 UF: DF Órgão Julgador: SEXTA TURMA

Data da decisão: 04/11/2005 Documento: TRF10220405

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO: EXIGÊNCIA DE QUANTITATIVO MÍNIMO DESMOTIVADA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

1. A legalidade da exigência de quantidades mínimas no atestados de desempenho anterior, na fase de habilitação, somente se justifica se, em face da complexidade do objeto licitado, for essencial à verificação da capacidade operativa real.

2. Agravo de instrumento ao qual se dá provimento.

Origem: TRF - PRIMEIRA REGIÃO

Classe: REOMS - REMESSA EX OFFICIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 200134000110128

Processo: 200134000110128 UF: DF Órgão Julgador: QUINTA TURMA

Data da decisão: 15/12/2003 Documento: TRF10171590

ADMINISTRATIVO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. EDITAL. CAPACITAÇÃO TÉCNICA. COMPROVAÇÃO.

1. Apresentando a licitante impugnação administrativa de exigência contida no edital, por ela entendida ilegal, correta a impetração do mandado de segurança.

2. Na concorrência pública, a prova de capacitação técnica limitar-se-á às exigências descritas na legislação, devendo ser afastada a que exceder dos ditames legais.

3. Apresentados atestados técnicos de que a impetrante cumpre de forma absolutamente satisfatória o contrato de atendimento ao público, cuja informação é superior ao mínimo exigido no edital de concorrência, impõe-se o afastamento do requisito temporal das atividades da empresa.

4. Remessa oficial improvida

No caso, a licitação foi para conclusão das creches, e logo não era um novo processo e sim, um processo realizado para conclusão de obras inacabadas em face de rescisão de contrato anterior.

'O contrato resultante da Concorrência nº 006/2016-PMG (Contrato nº 048/2016) previa o prazo, para a execução das obras, de quinze meses, contados da assinatura da Ordem de Início dos Serviços, datada de 27 de maio de 2016. Ressalta-se que os cronogramas físico-financeiro previam a execução em apenas oito meses. Contudo, doze meses após o início dos serviços, a execução financeira global foi de apenas 22,2% do valor contratado após aditivos'.

Acontece que após o certame da Concorrência nº 006/2016-PMG, que resultou no Contrato nº 048/2016, firmado com a empresa AJP Engenharia Ltda, as planilhas licitadas inicialmente não deram condições para que a empresa detentora do contrato executasse grande parte dos serviços previstos, pois, existiam divergências entre os itens de serviços contratados e os exigidos pelo Ministério da Educação descritos através do caderno de encargos do FNDE, sendo assim não tiveram sua execução autorizada, assim como diferenças nos quantitativos (saldo) existentes nas obras, pois no momento de elaboração das planilhas licitadas alguns serviços tiveram seus quantitativos reduzidos embora os mesmos ainda não houvessem sido executados e nem medidos, o que acabou retardando o ritmo de execução das obras e também acarretando a necessidade de se realizar ajustes

(reprogramações) em alguns itens de serviço. Vale salientar também o momento de crise econômica que o país atravessa, e que assim acabou reduzindo drasticamente os recursos repassados pelo Ministério da Educação e também a condição do próprio Município de garantir os recursos da contra partida de maneira que acabou impossibilitando que se pudesse executar as 5 (cinco) unidades contratadas ao mesmo tempo, o que reduziu o valor global executado. Mas apesar destes fatores a empresa executora já foi devidamente notificada”.

Análise do Controle Interno

Em função da extensão da manifestação apresentada, a análise será dividida por partes, separando aquelas que se referem especificamente aos fatos apontados nesta Constatção daquelas que, no entender desta CGU, não trazem elementos que esclareçam os citados apontamentos:

a) informações sobre o objeto licitado, a origem da licitação, o atendimento ao princípio da publicidade e considerações sobre impugnação do edital e pedidos de esclarecimentos;

Tratam-se de informações já inseridas no presente Relatório ou análises sobre a aplicação do princípio da publicidade e do direito de impugnação e de pedidos de esclarecimentos em certames licitatórios, os quais não foram objeto de constatação de impropriedade ou irregularidade.

Ao mesmo tempo, a manifestação objetiva inicialmente afastar a ocorrência de qualquer tipo de improbidade ou irregularidade na licitação, devido ao fato de ter se cumprido o dispositivo legal no que tange à publicidade e ao direito de impugnação e de pedidos de esclarecimentos.

É necessário esclarecer que os mecanismos de controle interno exercidos pela Prefeitura de Garanhuns/PE, mais precisamente por sua Comissão de Licitação, não afastam a atuação dos órgãos de controle, em especial desta CGU, que, ao aplicar testes de auditoria, identificou falhas não observadas internamente. Outrossim, não há como, sem manifestação dos próprios interessados na licitação, concluir quais foram os motivos da não interposição de recursos ou impugnações; não sendo possível relacionar o não exercício desses direitos com a inexistência de impropriedades ou irregularidades.

b) exigências da habilitação;

Inobstante o item 11.14.3 exigisse, para fins de qualificação técnico-operacional, a execução de obras ou serviços em características similares às do objeto da licitação, e indicasse, em quadro incluído no referido item, quais eram as parcelas (serviços) que se exigiam a comprovação, relacionando em cada parcela qual a respectiva quantidade, a Prefeitura de Garanhuns/PE afirma peremptoriamente que não foram exigidas quantidades mínimas.

A CGU mantém o entendimento que a leitura da cláusula editalícia é clara quanto à exigência das quantidades mínimas de cada parcela, imposta na licitação, pois, se não houvesse essa exigência, não faria sentido relacionar quantidades, que inclusive não são as mesmas do objeto licitado, às parcelas exigidas. Ressalta-se que a Prefeitura de Garanhuns silenciou sobre a origem dessas quantidades, não esclarecendo quais suas bases, a relação com o objeto licitado de onde surgiram e qual o intento de incluí-las na cláusula editalícia.

Em relação à menção da discricionariedade e razoabilidade da exigência das quantidades mínimas, a Prefeitura de Garanhuns/PE, com a jurisprudência trazida, inverte a situação fática, da efetiva inclusão da exigência no edital da Concorrência nº 006/2016-PMG, para uma análise doutrinária: se é cabível ou não a exigência e se seria razoável ou não a exigência de quantitativos mínimos. Contudo, não se pode renunciar à análise objetiva do fato apontado no presente Relatório:

- i) O edital da Concorrência nº 006/2016-PMG exigiu quantidades mínimas para fins de qualificação técnico-operacional. A partir desse momento, ficaria o julgamento da Comissão de Licitação vinculado aos termos do edital;
- ii) Essas quantidades eram superiores ao máximo recomendável na jurisprudência do TCU, sem que tenha havido fundamentação para tanto;
- iii) A licitante vencedora do certame não comprovou essas quantidades mínimas, mas, mesmo assim, foi habilitada.

Cabe salientar que foi preciso reafirmar, de forma objetiva os fatos apontados, uma vez que a manifestação trata de assuntos que aparentemente, em uma leitura superficial, se refeririam a esses fatos, mas na realidade focam em outros aspectos que não os tratados no presente Relatório.

c) definição do objeto de licitação;

A manifestação inicialmente argumenta que a não divisão de lotes foi necessária para que as obras não fossem executadas por mais de um contratado, o que acarretaria em riscos à execução integral com “*problemas nas relações jurídicas com diversos contratados, além de possíveis incompatibilidades entre eles*”. Contudo, como registrado no campo “fato”, tratavam-se de obras em localidades distintas, sem interdependência entre elas. Desta forma, não se vislumbra como a divisão do objeto seria evento causador dos fatos descritos.

Posteriormente faz comentários ao contido no §1º do artigo 23 da lei 8.666/93 sobre a viabilidade econômica da divisão por lotes, com perda da economia de escala. Trata-se de uma percepção genérica, não lastreada em um estudo econômico específico para a licitação em tela, na forma determinada na jurisprudência do TCU sobre o tema, listada no campo “Fato”. Jurisprudência esta que fundamenta o entendimento expressado, de forma sintética, na Súmula nº 247. Há de se registrar que o estudo deveria sopesar se a economia de escala, caso viesse a ocorrer, seria mais benéfica ao interesse público que o parcelamento do objeto, obrigatório à princípio.

Outrossim, ainda sobre a Súmula nº 247, a manifestação da Prefeitura de Garanhuns/PE não a transcreve integralmente, o que se faz agora:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”. (grifos acrescidos)

SÚMULA N° 247

Observa-se que o objetivo do entendimento do TCU é o de dividir ao máximo o objeto licitado com vistas a ampliar a participação de licitantes, ao contrário da interpretação que a Prefeitura de Garanhuns/PE queira dar.

Seguindo, a manifestação também fundamenta o não parcelamento do objeto em função do gerenciamento e fiscalização do cumprimento do objeto, que auxiliaria na garantia da qualidade dos serviços e facilidade do cumprimento do cronograma. Ocorre que o entendimento do TCU (Acórdão n° 397/2008-Plenário) sobre esse assunto é específico para obras de grande porte, onde seriam arcados custos elevados de mobilização e administração de um grande contingente de profissionais. No caso em tela, não houve contratação de empresa gerenciadora, tendo sido a fiscalização realizada unicamente por servidores da Prefeitura. Em relação à qualidade dos serviços e cumprimento do cronograma, as especificações definidas na contratação deveriam ser acompanhadas e fiscalizadas pela Administração independente da empresa que estivesse executando.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização, quanto aos atos de gestão praticados em relação à execução do objeto, as evidências obtidas foram suficientes para concluir que:

a) legalidade

Foram verificadas cláusulas editalícias restritivas a competitividade do certame, ilegais nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para a Concorrência n° 006/2016-PMG.

b) economicidade

Constatou-se a ausência de fundamentação para R\$ 462.364,46 do valor contratado, sendo que R\$ 75.301,70 já foram medidos, conforme boletins de medição disponibilizados pela Prefeitura de Garanhuns; para serviços que não demonstraram ser imprescindíveis para a consecução do objeto, não podendo serem elegíveis para a prestação de contas dos recursos federais repassados.

Ordem de Serviço: 201701737

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE GARANHUNS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 944.345,65

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no período de 3 de agosto de 2017 a 30 de novembro de 2017, tendo tido os procedimentos de fiscalização o objetivo de avaliar a regularidade na utilização dos recursos do Programa de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), por parte da Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE, no período de janeiro de 2015 a setembro de 2017.

Esse procedimento de avaliação teve por escopo verificar o nível de alcance dos objetivos do Programa no Município; a legalidade e lisura dos processos de escolha dos prestadores de serviços de transporte, inclusive os subcontratados; a regularidade dos processos de pagamento e a efetiva entrega dos materiais e bens comprados pela Edilidade e sua efetiva utilização.

Os exames empreendidos concentraram-se, portanto, na análise dos documentos comprobatórios da contratação dos serviços de transporte escolar, contemplando seu projeto básico, aditivos, mapas de rotas constantes dos boletins de medição e comprovação dos recolhimentos dos encargos sociais devidos, quando aplicável, além de visitas em que foram acompanhados veículos no transporte de alunos para as escolas da rede.

O Contrato nº 108/2013 com a Locaserv Ltda. foi celebrado em 25 de abril de 2013. Devido a sucessivas prorrogações de prazo, terá vigência até 31 de dezembro de 2017. Como sua vigência inicial era o encerramento do exercício de 2013, seu valor original, de R\$ 2.428.534,51, dentre recursos do PNATE e do FUNDEB 40%, não pode ser adotado como parâmetro para definição do montante de recursos fiscalizados. Para tanto, foram objeto de exame os boletins de medição e os registros de quantitativos de quilômetros estimados para o percurso de cada uma das 88 rotas, no período de janeiro de 2015 a setembro de 2017.

Ademais, no Contrato nº 108/2013, há alusão a diversas fontes orçamentárias, dentre as quais o FUNDEB 40% e o PNATE, sem que fossem informados os valores dos créditos correspondentes a cada um deles.

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. Falta de implementação de efetivos controles internos relacionados ao acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados relativos ao transporte escolar pactuados no Contrato nº 108/2013 (Pregão Eletrônico nº 009/2013).

Fato

O contrato nº 108/2013, de 25 de abril de 2013, decorrente da realização do Pregão Eletrônico nº 009/2013 (processo nº 026/2013), firmado entre a Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE e a empresa Locação e Serviços Ltda – Locaserv, teve como objeto a prestação de serviços de realização e gerenciamento do transporte escolar destinados aos alunos da rede municipal de ensino, com vigência até 31 de dezembro de 2013, no valor de R\$ 2.428.534,51.

Ressalte-se que o supracitado contrato sofreu alterações de prazo e valor ao longo dos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017, por meio da edição de 8 (oito) termos aditivos, de forma que o referido instrumento terá vigência até 31 de dezembro de 2017.

Visando avaliar as ações de acompanhamento e fiscalização por parte da Contratante, relativamente aos serviços de transporte, esta Controladoria procedeu à análise dos relatórios mensais de acompanhamento de rotas referentes aos exercícios de 2015, 2016 e 2017, tendo ainda realizado inspeções, durante o deslocamento dos alunos, em 9 (nove) dos 88 (oitenta e oito) roteiros previstos no contrato sob exame, pelo que constatou a existência de fragilidades nos controles afetos ao supracitado contrato.

Do exame do conteúdo dos 27 (vinte e sete) relatórios mensais de rotas elaborados no período de fevereiro/2015 a junho/2017, verificou-se a consignação tão somente de dados do veículo, motorista, horário e local de saída e chegada, trajeto percorrido, bem como a anexação de registro fotográfico do veículo e dos alunos transportados. Registre-se que nenhuma intercorrência relacionada à execução dos serviços prestados pela contratada restou apontada nos supracitados relatórios, a exemplo de defeitos nos veículos, pontualidade dos horários de chegada e saída, impossibilidade de acesso às localidades em função de chuvas, estado de conservação dos veículos, mudança de veículo na realização das rotas.

Contudo, frise-se que esta equipe de fiscalização, na verificação dos roteiros 15, 16, 21, 22, 34, 57, 63, 80 e 81, nas datas de 29, 30 e 31 de agosto de 2017, e em 27 de setembro de 2017, presenciou as seguintes ocorrências:

a) em relação às rotas 57 e 63, verificou-se que os respectivos veículos percorreram um trajeto de ida e volta a menor do que o previsto em contrato. No caso da rota 57, totalizou-se aproximados 20 km em vez dos 21 km previstos na ordem de serviço de junho/2017, documento que suporta os pagamentos realizados a contratada. Por outro lado, o roteiro 63 foi realizado de forma que o percurso total atingiu aproximados 30 km em detrimento dos 43,6 Km estimados. Fomos informados pelos motoristas e pelo gerente da divisão do transporte escolar da Secretaria de Educação que tal fato vinha ocorrendo haja vista a impossibilidade de os veículos percorrerem todo o trajeto haja vista as fortes chuvas incidentes na região, o que foi constatado por estes auditores. Contudo, não há nenhum registro que demonstre eventuais tratativas entre a Prefeitura de Garanhuns/PE e a contratada, no sentido de discutir

o pagamento da rota em função dos quilômetros estimados, em detrimento ao que foi efetivamente percorrido.

b) esta equipe de fiscalização, ao chegar no final da manhã do dia 31 de agosto do corrente ano no local de saída da rota 21, foi informado pelo motorista do respectivo veículo que o roteiro não tinha sido realizado no início da manhã, haja vista o pneu do ônibus ter precisado de reparo, e que não havia sido utilizado outro veículo para transportar os alunos. O fato é que a falta de efetiva medida por parte da fiscalização do contrato em alusão impossibilitou os alunos de estarem presentes em sala de aula.

c) ao inspecionar as rotas 21, 22, 34, 57 e 80, verificou-se que as placas dos respectivos veículos não condiziam com aquelas mencionadas nas ordens de serviço mensais, atestadas por representantes da Secretaria Municipal de Educação e da Locaserv Ltda., conforme dados a seguir:

Tabela - Relação das placas dos veículos inspecionados e os citados nas ordens de serviço

Rota	Placa do veículo inspecionado	Placa informada nas ordens de serviço
21 e 22	KIY-6973	KWH-2246
34	LSB-2485	DPB-3360
57	PEN-2961	IAP-4187
80	MUQ-1074	PFQ-9264

Fonte: Dados contidos nas ordens de serviço e verificações realizadas in loco por esta Controladoria.

Do exposto, evidencia-se que não restou formalizada, pelo menos, no período de 2015 até junho/2017, qualquer avaliação acerca dos serviços prestados pela Locaserv, nem mesmo a elaboração de apontamentos e registros de ocorrências impróprias e/ou irregulares, a exemplo das supracitadas por esta equipe de fiscalização, o que demonstra precariedade na ação de acompanhamento e fiscalização por parte da Secretaria Municipal de Educação de Garanhuns/PE, acerca da execução do objeto pactuado no Contrato nº 108/2013.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE apresentou as seguintes justificativas, por intermédio do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviado a esta CGU-Regional através de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017:

“Conforme relatado pela Controladoria Geral da União as mudanças bruscas de rotas são em face das fortes chuvas que assolaram a região, contudo, em face das recuperações das estradas, muitos roteiros voltaram ao previsto no levantamento por GPS.

“Fomos informados pelos motoristas e pelo gerente da divisão do transporte escolar da Secretaria de Educação que tal fato vinha ocorrendo haja vista a impossibilidade de os veículos percorrerem todo o trajeto em função das fortes chuvas incidentes na região, o que foi constatado por estes auditores.”

Análise do Controle Interno

As alegações da Entidade restringem-se à questão da ocorrência das intempéries, que ocorreram, para esse ano de 2017, de forma atípica em relação aos anos anteriores, em todo o Estado de Pernambuco, sobretudo na Região do Agreste.

Entretanto, o foco do presente apontamento é o nível de fragilidade da fiscalização e acompanhamento do Contrato nº 108/2013, de sorte que não há registro sistemático das

ocorrências relevantes na prestação dos serviços, nem evidências do necessário acompanhamento na sua execução, haja vista o quantitativo de rotas e viagens a serem realizadas diariamente.

Especificamente a respeito das ocorrências de realização de percursos em quilometragens abaixo das previstas, em face da infraestrutura disponível das estradas, em que pese isso não ser responsabilidade da contratada (ou subcontratada), o registro desses acontecimentos poderia servir de base ao gestor para a tomada de decisão (formalização de aditivo para alteração de roteiro, pagamento a menor em função de quilometragem reduzida no período, otimização de percursos, alteração de pontos de espera dos alunos transportados, ou remanejamento dos mesmos entre veículos disponíveis, etc.).

Nunca é demais lembrar o disposto na cláusula quarta do referido contrato, segundo a qual *“pela prestação dos serviços a CONTRATANTE pagará à CONTRATADA o valor global de R\$ 2.428.534,51 (dois milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, quinhentos e trinta e quatro reais e cinquenta e um centavos), de forma parcelada e proporcional aos serviços executados...”*

Dessa forma, verifica-se que há previsão contratual no sentido de que os quantitativos realizados devem ser apurados pela Prefeitura e submetidos à fiscalização, de forma a efetuar os pagamentos conforme os serviços efetivamente prestados. No mínimo, quando se torna uma ocorrência frequente, a impossibilidade de realizar uma rota em função de dificuldades estruturais ou outros motivos (como quebra de veículo) demanda verificação cautelosa da Secretaria de Educação juntamente com a contratada, com base em registros da fiscalização do Contrato, no sentido de tomar decisões no sentido de ajustar a prestação de serviços ao que tenha sido de fato previsto no instrumento contratual.

Ademais, a utilização de outros veículos que não aqueles informados nas planilhas dos boletins de medição alertam para a necessidade de um efetivo acompanhamento, inclusive para resguardar o erário municipal, considerando que todos os custos da prestação de serviços de transporte escolar são calculados com base no valor venal do veículo. Ora, se um ônibus mais antigo é utilizado em lugar de um mais novo, a empresa poderá estar auferindo mais do que realmente deve receber por cada rota.

Diante do exposto, não prosperam os argumentos aduzidos pela Edilidade, os quais não são suficientes a elidir as falhas descritas, mantendo-se, portanto, o apontamento a respeito do assunto no presente Relatório.

2.1.2. Falta de comprovação de retenção e recolhimento de encargos sociais (INSS e FGTS), no valor total aproximado de R\$ 131.614,92, por parte da empresa Locação e Serviços Ltda em função dos serviços sublocados no âmbito do Contrato nº 108/2013.

Fato

Em exame ao Contrato nº 108/2013 (Pregão Eletrônico nº 009/2013), cujo objeto trata da contratação de empresa qualificada para prestação de serviços de realização e gerenciamento de transporte escolar, firmado entre a Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE e a empresa Locaserv - Locação e Serviços Ltda. (com registro no CNPJ sob o nº 02.694.924/0001-60),

identificou-se na cláusula vigésima quinta permissão para, durante a vigência do instrumento, sublocar ou subcontratar, no percentual máximo de 80% do objeto, conforme disposto a seguir:

“CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA – Com base no que reza o art.72 da Lei 8.666/1993, será permitida durante a vigência inicial a sublocação ou subcontratação no percentual máximo de 80% do total do objeto, porém, neste caso a CONTRATADA, deverá imediatamente, apresentar cópias do(s) contrato(s) de locação e documentos dos veículos locados.”

Requerida a disponibilização dos eventuais contratos de sublocação firmados pela empresa Locaserv Ltda. com terceiros, visando à prestação de serviços de transporte à Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE, bem como de planilhas relativas aos anos de 2015, 2016 e 2017 contendo informações de rotas, veículos e motoristas, restaram apresentadas cópias de contratos e dados das rotas, conforme discriminado a seguir:

Quadro - Relação das rotas sublocadas pela Locaserv para prestação de serviços de transporte escolar ao município de Garanhuns/PE

Contratante	Rota	Placa do Veículo	Nº CPF Contratado	Vigência Inicial	Custo do Km rodado	Observação
Locaserv	80	MUS8562	***.240.278-**	01/04/2013	a	1,80
		MUQ1074		31/12/2013		
	35	DJC3297	***.738.527-**	01/04/2013	a	1,90
		PGN7770		31/12/2013		
	9 e 11	CXA1048	***.352.864-**	01/08/2016	a	1,95
		KKH7192		31/12/2016		
	69	KHQ9916	***.186.634-**	01/04/2015	a	2,00
				31/12/2015		
54 e 57	PEN2961	***.875.844-**	01/04/2014	a	2,20	Os contratos permanecem vigentes até 31/12/2017, conforme previsão de prorrogação de vigência prevista na cláusula quarta dos referidos instrumentos.
				31/12/2014		
34	LCF4107	***.280.274-**	01/04/2013	a	2,00	
		LSB2485		31/12/2013		

Fonte: Dados contidos nos contratos firmados entre a Locaserv e pessoas físicas, bem como uma planilha contendo dados das rotas, motoristas e veículos.

Vale ressaltar que, nas cláusulas décima segunda e décima terceira dos supracitados contratos de sublocação, foi previsto que a contratante se responsabilizaria em efetuar os recolhimentos sociais e previdenciários cabíveis, bem como que as referidas contratações seriam regidas pela CLT.

Acrescente-se, ainda, que esta Controladoria requereu à Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE a apresentação das guias emitidas pela Locaserv, a título de comprovação da retenção e recolhimento dos encargos sociais (INSS e FGTS) desses seis motoristas, relativamente ao período de janeiro/2015 a julho/2017.

Registre-se que, até o fechamento deste relatório, a administração municipal não atendeu a supracitada demanda, nem mesmo apresentou qualquer manifestação a respeito da falta de comprovação das retenções e recolhimentos dos encargos sociais em questão.

Dessa forma, esta equipe de fiscalização procedeu ao cálculo aproximado dos valores de encargos sociais (INSS e FGTS), pelo menos, relativamente ao período de janeiro/2015 a julho/2017, que não foram comprovados, tomando por base o custo do km rodado por rota, contido nos supracitados contratos; os quilômetros mensais percorridos e pagos por rota,

apontados nas ordens de serviço (boletins de medição); bem como os índices percentuais de INSS (25,80%) e FGTS (8,00) definidos na composição de custos de todas as 65 rotas licitadas.

É importante lembrar que o 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 108/2013, formalizou, em 28 de fevereiro de 2014, a supressão de 22 (vinte e duas) rotas e acréscimo de 23 (vinte e três), de forma que as planilhas mensais de medição das rotas demonstram o quantitativo de 88 (oitenta e oito) rotas, evidenciando as rotas encerradas e as acrescidas. Contudo, registre-se que nos autos do Pregão Eletrônico nº 009/2013 não foi localizada a composição de custos das 23 rotas agregadas no referido 4º Termo Aditivo.

Sendo assim, para as rotas compreendidas entre as rotas 66 e 88, mencionadas no supracitado quadro de rotas sublocadas, dispensou-se o mesmo tratamento dado às 65 rotas licitadas, ou seja, aplicou-se a incidência dos índices de 25,80% e 8,00% para o INSS e FGTS, respectivamente, conforme demonstração a seguir:

Quadro – Apuração dos encargos sociais (INSS e FGTS) sobre o valor total autorizado para os contratos sublocados pela Locaserv relativamente ao período de fevereiro/2015 a julho/2017

Rota	Placa do Veículo	Custo do Km rodado (a)	Total de Km autorizado no período de fev/2015 até jul/2017 (b)	Valor Total Autorizado c=(a*b)	Incidência de INSS (25,80%) sobre total autorizado d=(c*25,8%)	Incidência de FGTS (8,00%) sobre total autorizado e=(c*8,0%)	Total de Encargos (INSS+FGTS) f=(d+e)
80	MUS8562 MUQ1074	1,80	26.110,5	46.998,90	12.125,72	3.759,91	15.885,63
35	DJC3297 PGN7770	1,90	51.700,0	98.230,00	25.343,34	7.858,40	33.201,74
9 e 11	CXA1048 KKH7192	1,95	14.172,80	27.636,96	7.130,34	2.210,96	9.341,29
69	KHQ9916	2,00	34.408,80	68.817,60	17.754,94	5.505,41	23.260,35
54 e 57	PEN2961	2,20	21.609,0	47.539,80	12.265,27	3.803,18	16.068,45
34	LCF4107 LSB2485	2,00	50.085,0	100.170,00	25.843,86	8.013,60	33.857,46
Total (R\$)			198.086,10	389.393,26	100.463,46	31.151,46	131.614,92

Fonte: Dados contidos nos contratos firmados entre a Locaserv e pessoas físicas, bem como nas ordens de serviços mensais relativos ao período de fevereiro/2015 a julho/2017.

Faz-se necessário observar que o cálculo do total de quilômetros autorizados levou em consideração o período de vigência dos contratos, de forma que para as rotas 9 e 11, a contagem dos quilômetros iniciou a partir de agosto/2016 e para a rota 69 a partir de abril/2015. Ademais, acrescente-se que o mês de janeiro não entrou na contagem em vista do recesso escolar.

Cumpre lembrar ainda que esta equipe de fiscalização não levou em consideração, na apuração dos encargos sociais em exame, o período de abril/2013 até dezembro/2014, relativamente às rotas 34, 35 e 80, bem como o interstício de abril a dezembro/2014, correspondente às rotas 54 e 57, haja vista que o escopo deste trabalho contemplou os exercícios 2015 a 2017.

Sendo assim, pelo menos, restou evidenciada a falta de comprovação de retenção e recolhimento de encargos sociais (INSS e FGTS), no valor total de R\$ 131.614,92, atinentes às rotas sublocadas pela Locaserv, no período compreendido entre fevereiro/2015 a julho/2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Foi entregue por meio de Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviado a esta CGU-Regional por meio de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017, manifestação formal relativa aos apontamentos do Relatório Preliminar. Entretanto, em relação ao assunto tratado nesse ponto específico, não foram apresentadas justificativas que pudesse esclarecer os fatos relatados.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de justificativas com relação a esse assunto, e de todas as considerações apresentadas no presente apontamento, no que se refere à ausência de comprovação da retenção e recolhimento dos encargos sociais devidos, em face da subcontratação de parte da prestação de serviços de transporte escolar por parte da Locaserv Ltda. (seis motoristas e oito rotas), mantém-se o registro das irregularidades descritas.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Em síntese, as conclusões da equipe sobre a execução do Programa no período considerado foram as seguintes:

- Falta de implementação de efetivos controles internos relacionados ao acompanhamento e fiscalização dos serviços prestados relativos ao transporte escolar pactuados no Contrato nº 108/2013 (Pregão Eletrônico nº 009/2013);
- Falta de comprovação de retenção e recolhimento de encargos sociais (INSS e FGTS), no valor total aproximado de R\$ 131.614,92, por parte da empresa Locação e Serviços Ltda. em função dos serviços sublocados no âmbito do Contrato nº 108/2013.

Ordem de Serviço: 201701700

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: GARANHUNS GABINETE PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 102.716.986,40

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no período de 3 de agosto de 2017 a 30 de novembro de 2017, tendo os procedimentos de fiscalização adotados o objetivo de avaliar a regularidade na utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Profissionais da Educação (FUNDEB), por parte da Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE, no período de janeiro de 2015 a setembro de 2017.

Esse procedimento de avaliação teve por escopo verificar o nível de alcance dos objetivos do Programa no Município, a legalidade e lisura dos processos de escolha dos fornecedores de livros e de materiais didáticos adquiridos, a regularidade dos processos de pagamento e a efetiva entrega dos materiais e bens comprados pela Edilidade e sua efetiva utilização.

Os exames empreendidos concentraram-se, portanto, nos documentos comprobatórios das aquisições de kits de livros, eminentemente paradidáticos, do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”; de materiais didático-pedagógicos, a exemplo da Projetos “*Tenda da Cultura*”, “*Quatro Pilares da Educação*” e dos “*Laboratórios de Matemática*”; e ainda os materiais escolares, como cola, tesoura, cadernos, lápis e canetas.

Foram ainda realizadas inspeções nas escolas do Município, tendo em vista atestar a existência dos referidos materiais e kits de livros, bem como no Almoxarifado Central de Garanhuns/PE, em dois períodos distintos: 28 de agosto a 1º de setembro de 2017, após a análise documental preliminar, com toda a equipe de fiscalização; e de 25 de setembro a 27 de setembro de 2017, para a realização de verificações complementares e aprofundamento de determinados exames.

O montante de recursos fiscalizados nesses contratos foi de R\$ 10.970.022,56, sendo R\$ 6.834.995,95 a título de kits de livros, R\$ 2.581.493,73 em materiais dos projetos pedagógicos; e R\$ 1.553.532,88 em material escolar.

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. Acréscimo de R\$ 516.298,74 no valor do Contrato nº 174/2016, tendo em vista o fornecimento de materiais didáticos para a Secretaria de Educação, sem qualquer fundamentação ou justificativa.

Fato

Em análise ao Processo Licitatório nº 82/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 55/2016, para aquisição de materiais didáticos com vistas à execução de projetos pedagógicos, verificou-se que foram celebrados dois termos aditivos ao Contrato nº 174/2016, celebrado com a empresa V. A. de Oliveira ME, CNPJ nº 09.636.081/0001-95, no valor original de R\$ 2.065.194,99, em 27 de dezembro de 2016, conforme quadro a seguir:

Termos aditivos firmados para o Contrato nº 174/2016:

Termo Aditivo	Data	Objeto	Valor final (R\$)
01	30/12/2016	Prorrogação de prazo do contrato até 22 de dezembro de 2017	2.065.194,99
02	10/04/2017	Acréscimo de valor no percentual de 25% sobre o montante originalmente contratado	2.581.493,73

Fonte: Processo Licitatório nº 82/2017.

No Preâmbulo do 2º Termo Aditivo consta o seguinte, em termos de justificativas para a celebração do mesmo:

“Considerando os motivos declarados no Ofício nº 50/2017 – SEDUCE, da lavra da Secretaria de Educação, datado de 6 de abril de 2017.

Considerando a necessidade do acréscimo de valores para dar continuidade as atividades desenvolvidas e auxiliar na eficiência da Secretaria Municipal de Educação de Garanhuns/PE”.

No Ofício em referência, dirigido ao Secretário de Administração, a Secretaria de Educação solicitou formalmente a celebração do 2º Termos Aditivo ao Contrato nº 174/2016, já com a aprovação da Procuradoria Jurídica, tendo sido feito pedido de seguinte teor:

“(…)

O valor pactuado inicialmente é de R\$ 2.065.194,99 (dois milhões sessenta e cinco mil, cento e noventa e quatro reais e noventa e nove centavos), sendo a pretensão o acréscimo representado em percentuais na ordem de 25% (vinte e cinco por cento) ao referido valor, o qual corresponde a importância de R\$ 516.298,74 (quinhentos e dezesseis mil, duzentos e noventa e oito reais e setenta e quatro centavos).”

Tal pleito de acréscimo do valor contratual não foi acompanhado da necessária justificativa.

No mesmo sentido, no parecer jurídico, de autoria da Procuradoria do Município, de 3 de abril de 2017, apenas foi reproduzido o texto do art. 65, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666/93, tendo opinado aquele órgão consultivo pela procedência do pleito, qual seja, a celebração do

2º termo aditivo para promoção do acréscimo de 25% ao valor original do Contrato. Nesse documento é feita menção ao pedido, feito pela Secretaria de Educação, para a elaboração de parecer jurídico acerca da pretensão apresentada.

Segundo o fundamento legal mencionado pela Procuradoria, os contratos podem ser alterados, inclusive para mais, sendo o contratado obrigado a aceitar os acréscimos e supressões que lhe forem impostos pela Administração, desde que essas alterações sejam devidamente justificadas.

Ademais, é preciso ponderar que, no Ofício nº 49/2017, de 28 de março de 2017, por meio do qual a Secretaria de Educação apresentou o pleito do segundo aditivo ao procurador, não houve menção de quaisquer motivos que pudessem justificar o pleito em tela, conforme transscrito o trecho a seguir:

“...solicitar Parecer Jurídico acerca da possibilidade legal quanto à celebração do 2º Termo Aditivo, com vistas a acréscimo de valores, ao Contrato nº 174/2016 – CPLC...”

O processo de pagamento relativo ao aditivo em epígrafe tem a seguinte composição:

Detalhe dos elementos do processo de pagamento a que se refere o valor acrescido ao Contrato nº 174/2016:

Empenho	Data	NF	Data	Valor	Valor Pago	Data Pagto
1620/001	20/04/2017	295	20/04/2017	504.907,56	504.907,56	26/04/2017

Fonte: Documentação referente aos processos de pagamento à empresa V. A. de Oliveira, disponibilizados à equipe em resposta a Solicitação de Fiscalização nº 13/2017 – FUNDEB.

Finalmente, em análise à segunda consideração presente no preâmbulo do segundo termo aditivo, é possível ponderar que os materiais que já haviam sido adquiridos teriam de ser aplicados na execução dos respectivos projetos pedagógicos, não dependendo a continuidade da ação governamental de mais uma compra no âmbito do mesmo Contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura de Garanhuns/PE apresentou, por meio do Ofício s/n, de 27 de novembro de 2017, enviado através de mensagem eletrônica de 28 de setembro de 2017, respostas aos apontamentos constantes do Relatório Preliminar de Fiscalização, nos seguintes termos:

“A disciplina constitucional em que se fundamenta a necessidade de preservar, nos contratos administrativos, o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado (BRASIL, 1988, art. 37, XXI), aliada à obrigatoriedade da observância ao interesse público, é que confere o dinamismo dos contratos administrativos.

Embora pactuados os direitos e obrigações entre o Poder Público e o particular de acordo com determinados termos, a necessidade de atendimento ao interesse público e de preservação do equilíbrio econômico-financeiro poderá impor modificações nos termos contratuais. Tais modificações, contudo, precisam estar limitadas por certas balizas legais a fim de assegurar a boa gestão da coisa pública e a preservação dos princípios a que o instituto do contrato administrativo visa preservar.

Daí a disciplina do art. 65, da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), em especial quando estabelece quantitativos máximos a serem implementados sobre o contrato inicialmente pactuado. Os acréscimos a serem implementados em obras, serviços ou compras contratadas pelo poder público não se podem fazer em limite superior a 25% (vinte e cinco por cento) ou, em caso de reforma de edifício ou equipamento, 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

É tema assaz polêmico o que diz respeito à possibilidade de compensação entre acréscimos e supressões sobre o objeto do contrato. A leitura do dispositivo legal pode conduzir a uma interpretação de que os acréscimos podem.

Sendo assim, quanto aos acréscimos qualitativos, assim como os quantitativos, devam também estar limitados, em regra, aos percentuais estabelecidos em Lei, a jurisprudência da Corte de Contas firmou-se no sentido de aceitar que exclusivamente os acréscimos qualitativos ultrapassem aqueles limites, excepcionalmente e mediante as seguintes condições, servindo de leading case a Decisão n.º 215/1999-Plenário, nos seguintes termos:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, § 2º da Lei nº 8.443/92, e no art. 216, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, responder à Consulta formulada pelo ex-Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho, nos seguintes termos:

a) tanto as alterações contratuais quantitativas- que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas – que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

Desta feita, o termo aditivo realizado se encontra dentro dos parâmetros legais.”

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, é preciso asseverar que o assunto tratado no relato da irregularidade em questão é a celebração de termo aditivo com acréscimo de valor no limite de 25%, o que onerou o Contrato de fornecimento nº 174/2016 em R\$ 516.298,74, sem as correspondentes justificativas.

Em suas alegações a edilidade apresentou argumentos que sustentam a hipótese da ocorrência de alterações consensuais, em que seja possível ultrapassar o teto fixado em face do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, o que não ocorreu no presente caso. Portanto, tal linha de defesa não se aplica à ocorrência em comento.

Ademais, todos os documentos que contêm a caracterização do pleito do acréscimo pretendido, como a consulta à Procuradoria Jurídica, o parecer do órgão jurídico municipal e o pedido formulado pela Secretaria de Educação junto à Secretaria de Administração, somente fazem alusão à necessidade do referido acréscimo, sem, entretanto, caracterizar sua finalidade.

Ressalte-se que os documentos não evidenciam ter ocorrido quaisquer tratativas no sentido de que a empresa estivesse buscando tal acréscimo, ou que essa decisão tenha sido fruto de consenso entre o particular e o Poder Público, de modo a dar ensejo a um possível acréscimo acima dos limites legais. Ao contrário, só há evidências de que foi o próprio Poder Público que provocou a alteração, portanto, de forma unilateral.

Finalmente, é possível concluir que a falha apontada foi corroborada, na medida em que as justificativas exigidas pelo próprio Diploma Normativo, qual seja, a Lei nº 8.666/93, no caput do art. 65, para todas as hipóteses de alteração, qualitativas ou quantitativas, para mais ou para menos, não foram expostas ou relatadas pela Secretaria de Educação.

2.1.2. Evidências de superfaturamento em aquisição dos materiais didáticos para desenvolvimento dos projetos pedagógicos no ensino fundamental I e II, com prejuízo estimado de R\$ 606.666,24.

Fato

Verificou-se, por meio de inspeção física nas escolas da rede municipal de ensino de Garanhuns/PE, que há evidências de que a empresa contratada tão somente efetuou a revenda de materiais de outras empresas, conforme ilustra o relatório fotográfico a seguir:

	
<p>Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Jogo da Tartaruga, que compõe o laboratório de matemática para o ensino fundamental I, com adesivo da Editora VIVA, entretanto, apresenta emblema da empresa MMP Materiais Pedagógicos.</p>	<p>Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Material Dourado, que compõe o laboratório de matemática para o ensino fundamental I, apresenta emblema da empresa MMP Materiais Pedagógicos.</p>

Na página eletrônica da empresa MMP Materiais Pedagógicos, CNPJ nº 00.660.960/0001-88, foi possível identificar a existência desses jogos no kit relativo ao laboratório de matemática para o ensino fundamental I:

 	 
<p>Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Apresentação do Material Dourado no sítio http://mmpmateriaispedagogicos.com.br/produto/kit-ensino-fundamental-1o-a-5o-anو/.</p>	<p>Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Apresentação do Jogo da tartaruga no sítio http://mmpmateriaispedagogicos.com.br/produto/kit-ensino-fundamental-1o-a-5o-anو/.</p>

Nessa esteira, partiu-se para uma estratégia de se verificar a compatibilidade dos preços praticados pela fornecedora V. A de Oliveira, CNPJ nº 09.636.081/0001-95, com outras opções existentes, dentre empresas que comercializam produtos sob a forma de projetos pedagógicos, apresentando seu portfólio na internet.

Em princípio, para efeito de totalização dos conjuntos entregues nas escolas pela Secretaria de Educação, foram analisados os controles de distribuição dos materiais didáticos vinculados ao desenvolvimento dos respectivos projetos pedagógicos, tendo sido possível apurar os seguintes quantitativos:

Controles de distribuição dos materiais adquiridos por meio do Pregão nº 55/2016:

Projeto	Escolas	Unidades	Data Entrega
Inclusão Social	CAIC, Cefam-Seduce, IPH, Luiz Tenório, Petrônio Fernandes, Salomão Rodrigues e Virgília Garcia	7	30/03/2017 a 03/04/2017
Quatro Pilares	São Camilo, Luiz Tenório, Salomão Rodrigues, Francino Albino, Antônio Alves, Batista da Esperança, Deocleciano Monteiro, Ernesto Gueiros, José Ferreira Sobrinho, Julião Capitó, Manoel Correia, Oscar Francisco, Virgília Garcia, CAIC, CMEI Cabo Cobrinha, CMEI Girlane Lira, CMEI João Pessoa, Jaime Luna, Miguel Arraes, Padre Agobar, Petrônio Fernandes, Silvino Almeida (sede) e Silvino Almeida (anexo)	23	24/05/2017 a 25/05/2017
Tenda Itinerante Infantil	Biblioteca Ler é Preciso, Biblioteca Luiz Brasil, Cefam/Seduce e IDC - SESI	4	20/04/2017 a 02/05/2017
Gibiteka	Abílio Camilo, Abílio Ramos, Anália de Souza, Antônio Adeildo, Antônio Alves, Antônio Firmino, Batista da Esperança, Deocleciano Monteiro, Eline Campos, Ernesto Gueiros, Francino Albino, Francisco Pereira, José Baía, Luiz de Souza, Manoel de Aquino, Manoel Gonçalves, Maria Aurineide, Mozart Correia, Oscar Francisco, Agobar Valença, Amélia Maria, CAIC, Gabriela Mistral, Giselda Vieira Belo, IPH, Jaime Luna, José Brasileiro, Luiz Tenório, Mário Matos, Miguel Arraes, Monsenhor Tarcisio, Petrônio	35	18/04/2017 a 24/05/2017

	Fernandes, Ranser Alexandre, São Camilo e Silvino Almeida (sede)		
Brinquedoteca	CMEI IBN, Padre Agobar Valença, Julião Capitó e Salomão Rodrigues	4	17/04/2017
Laboratório de Matemática Fundamental I	Abílio Camilo, Anália de Souza , Antônio Adeildo, Antônio Alves Antônio Firmino, Francino Albino, Luiz de Souza, Maria Aurineide, Amélia Maria, Giselda Vieira, Luiz Tenório, Monsenhor Tarcisio, Padre Agobar Valença, Padre Dehon, Petrônio Fernandes, Silvino Almeida e CAIC	27	28/03/2017 a 24/05/2017
Laboratório de Matemática Fundamental II	CAIC, Jaime Luna, José Brasileiro, Batista da Esperança, Ernasto Gueiros, José Ferreira Sobrinho, Julião Capitó, Manoel Correia, Oscar Francisco, Salomão Rodrigues, Virgilia Garcia	17	28/03/2017 a 03/04/2017
Tenda da Cultura	Biblioteca Ler é Preciso, Biblioteca Luiz Brasil, CAIC, Cefem/SEDUCE, IDC – SESI, Jaime Luna, José Brasileiro, Miguel Arraes, José Ferreira Sobrinho, Manoel Correia Evangelista e Virgilia Garcia	12	28/04/2017 a 02/05/2017

Fonte: Controles de entrega e distribuição dos materiais didáticos dos projetos pedagógicos nas escolas da rede municipal de ensino de Garanhuns/PE.

Preliminarmente, acerca das informações constantes das atas assinadas pelos responsáveis pelas escolas beneficiadas com materiais e seus respectivos projetos, há que se considerar que as entregas foram efetivadas sob a forma de conjuntos, constituídos de caixas de materiais da Tenda da Cultura, do Laboratório de Matemática, da Tenda Inflável, da Brinquedoteca, da Gibiteka e dos demais, contendo livros, mídias, jogos, brinquedos e mobiliário. Os controles quantificam as entregas dos materiais em unidades e caixas.

Essa ideia reforça o fato que fora anteriormente objeto de comentário, no que se refere à constituição do objeto do Pregão Eletrônico nº 55/2016 sob a forma de lotes, e cada lote composto de itens de mesma natureza (a exemplo do lote 1, constituído somente de livros), o que foi preponderante para a restrição à competitividade, resultando na participação efetiva de apenas dois licitantes e a adjudicação de todos os lotes do fornecimento por uma delas.

Como não foram os itens do Pregão Eletrônico nº 55/2016 relacionados aos seus respectivos projetos pedagógicos, foi necessário efetuar o cálculo do que seria o orçamento total de todos os projetos adquiridos, com base nos quantitativo apurados a partir dos controles de distribuição dos kits e os preços de referência encontrados nas consultas efetuadas na internet.

Os produtos entre os quantitativos distribuídos e os preços de referência podem ser mostrados no quadro a seguir:

Comparação de preços entre o fornecedor V. A. de Oliveira e outras propostas, tendo em conta informações na internet sobre o comércio varejista desses materiais e o mercado institucional:

Projeto	Quantidade distribuída	Unitário	Total	Data Referência	Fonte
Laboratório de Matemática – Fundamental I	27	4.300,01	116.100,27	02/10/2017	Roster Equipamentos para laboratórios Ltda.*

Laboratório de Matemática – Fundamental II	17	3.612,28	61.408,76	02/10/2017	Roster Equipamentos para laboratórios Ltda.*
Quatro Pilares	23	12.100,00	278.300,00	07/07/2015	Inexigibilidade de licitação nº 006/2015 – Salinópolis/PA
Tenda da Cultura	12	43.500,00	522.000,00	07/07/2015 22/08/2016	Inexigibilidade de licitação nº 006/2015 – Salinópolis/PA Contrato nº 79/2016 – Prefeitura de Caruaru
Brinquedoteca	4	12.195,93	48.783,72	11/08/2015	Pregão nº 73/2015 – Camaçari/BA
Gibiteka	35	3.990,00	139.650,00	02/10/2017	Editora Panini**
Tenda Itinerante	4	57.759,00	231.036,00	11/08/2015	Pregão nº 73/2015 – Camaçari/BA
Inclusão Social	7	8.750,00	61.250,00	28/07/2016	Proposta Comercial da Editora VIVA na Inexigibilidade nº 001/2016 – Contrato nº 78/2016, de 22 de agosto de 2016
Totais (R\$)	129		1.458.528,75		

Fonte: Consultas na internet a diversas referências de preços em editoras e empresas que comercializam materiais didáticos, além de processos licitatórios ou de inexigibilidade do qual participaram as Editoras VIVA e PNE no município de Caruaru/PE entre 2015 e 2016.

*<https://www.lojaroster.com.br/kits-laboratoriais-escolares/laboratorio-de-matematica-do-ensino-fundamental369800-i/>

**<http://gibitecasementedaleitura.com.br/como-funciona.asp>

Acerca das informações do quadro supra, é possível tecer os seguintes comentários:

a) Nem mesmo nos vídeos disponibilizados pelas Editoras PNE e VIVA no “Youtube”, em que são apresentados os projetos pedagógicos comercializados por este grupo empresarial, foi possível identificar qualquer alusão ao laboratório de inclusão social, o qual foi mencionado na última página do material disponibilizado pelo Almoxarifado Central da Prefeitura de Garanhuns/PE.

Foram assistidos os vídeos disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos:

- <https://www.youtube.com/watch?v=M8-L6SGH4SY>;
- <https://www.youtube.com/watch?v=2kToVnmAlbM>

b) Entretanto, no material disponibilizado pelos responsáveis pelo Almoxarifado Central da Prefeitura de Garanhuns/PE, constam, na descrição do Projeto Pedagógico “*A Tenda da Cultura*”, as seguintes informações, dentre as quais destacam-se:

“(…)

b) Biblioteca: composta por 2.000 livros infantis, infanto-juvenis, religiosos, paradidáticos, de literatura, sobre concursos públicos, mapas e dicionários;

(…)

d) Inclusão Social: com livros que atendem às necessidades educativas especiais, tanto para alunos com deficiência visual, física, auditiva e mental, quanto alunos com necessidades múltiplas, e alunos superdotados, talentosos e com altas habilidades, cabendo à escola a promoção da inclusão social e convivência em harmonia”.

Tal descrição evidencia que o acervo da “*Tenda da Cultura*” em parte tem o objetivo de atender ao público dos alunos que necessitam de técnicas de educação inclusiva, a serem aplicadas por professores capacitados especialmente para essa finalidade.

c) A Loja Roster pesquisada pela equipe da CGU também é revendedora de kits formulados pela MMP Materiais Pedagógicos.

d) O Contrato nº 79/2016, celebrado com a Prefeitura de Caruaru/PE, em 22 de agosto de 2016, teve como fornecedor a própria Editora PNE, cuja razão social é R & P Oliveira Editora Ltda., registrada no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas sob o nº 10.342.431/0001-90, do mesmo grupo empresarial da V. A. de Oliveira ME (Editora VIVA). Esse grupo é denominado Educação Digital (GED), conforme consta da apresentação à fl. 26 do Processo nº 14/2016, referente à Inexigibilidade nº 001/2016, da Prefeitura de Caruaru/PE.

Considerando que o valor pago à empresa V. A de Oliveira ME, com relação ao objeto do Contrato nº 174/2016, foi de R\$ 2.065.194,99, sem levar em conta o valor acrescido por ocasião do segundo termo aditivo, o superfaturamento apurado em face da diferença entre aquele valor e o somatório dos preços de mercado seria de R\$ 606.666,24.

Manifestação da Unidade Examinada

Não foram apresentados esclarecimentos ou justificativas para esse apontamento, quando da apresentação de resposta oficial ao Relatório Preliminar, no âmbito do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviada a esta Regional através de mensagem eletrônica de 28 de novembro 2017.

Análise do Controle Interno

Diante dos fatos relatados e da ausência de manifestação formal sobre o assunto, ratifica-se a não conformidade, a saber, o superfaturamento em epígrafe, tendo em conta a diferença obtida entre os preços praticados na contratação e aqueles obtidos como referência no mercado.

2.1.3. Aquisição a maior de unidades de kits de materiais escolares, em face dos quantitativos constantes do censo do exercício de 2016.

Fato

A empresa Gráfica A. Única Ltda., com registro no CNPJ sob o nº 11.146.610/0001-14, foi contratada pela Prefeitura de Garanhuns/PE, por meio de carona na licitação realizada pela Prefeitura do Recife/PE, no âmbito do Processo Licitatório nº 24/2015, referente ao Pregão Eletrônico nº 18/2015, para aquisição de kits de materiais escolares para os alunos de pré-escola e ensino fundamental até o 5º ano, compostos de cadernos, lápis, borrachas, giz de cera, massa de modelar, canetas hidrográficas e tubos de cola branca.

Essa licitação teve sua sessão realizada em 14 de outubro de 2015, tendo a Gráfica A. Única, em decorrência da adjudicação do objeto por meio do certame em tela, fornecido àquela edilidade o equivalente a R\$ 1.553.532,88, distribuídos da seguinte forma para os públicos dos diferentes níveis de ensino:

Detalhes do fornecimento ocorrido no âmbito do Pregão nº 18/2015, da Prefeitura de Recife/PE:

Lote 2			
Descrição do material	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Kit escolar para alunos do módulo II, creche (1 a 4 anos)	277	90,54	25.079,58
Lote 3			
Descrição do material	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Kit escolar para alunos do módulo III, pré-escolar (4 e 5 anos)	1.921	125,79	241.642,59
Lote 4			
Descrição do material	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Kit escolar para alunos do módulo IV, 1º ao 3º ano do fundamental (6 a 8 anos)	5.231	142,37	744.737,47
Lote 5			
Descrição do material	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Kit escolar para alunos do módulo V, 4º ao 5º ano do fundamental (9 a 10 anos)	3.748	144,63	542.073,24
Totais	11.177		1.553.532,88

Fonte: Processo referente ao Contrato nº 171/2016, celebrado entre a Prefeitura de Garanhuns/PE e a Gráfica A. Única.

A autorização por parte da Prefeitura do Recife veio por meio do Ofício nº 161/2016 – SEAF, de 21 de setembro de 2016, em atendimento ao pleito consubstanciado no Ofício nº 368/2016, de 13 de setembro de 2016, da Prefeitura de Garanhuns/PE, tendo em vista a utilização da Ata de Registro de Preços respectiva.

No expediente de 23 de novembro de 2016, por meio do qual a Gráfica Única autorizou o fornecimento dos kits escolares para a Prefeitura de Garanhuns/PE, praticamente todos os quantitativos de materiais foram repetidos, com relação aos números do fornecimento ocorrido para a Prefeitura do Recife, conforme é possível visualizar do quadro a seguir:

Detalhamento da contratação do fornecimento de materiais escolares, junto à Gráfica Única, mediante carona em Registro de Preços firmado com a Prefeitura do Recife/PE:

Lote 2			
Descrição do material	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Kit escolar para alunos do módulo II, creche (1 a 4 anos)	1.446	90,54	25.079,58
Lote 3			
Descrição do material	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Kit escolar para alunos do módulo III, creche (4 a 5 anos)	1.921	125,79	241.642,59
Lote 4			
Descrição do material	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Kit escolar para alunos do módulo IV, 1º ao 3º ano do fundamental (6 a 8 anos)	5.231	142,37	744.737,47
Lote 5			
Descrição do material	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)
Kit escolar para alunos do módulo V, 4º ao 5º ano do fundamental (9 a 10 anos)	3.748	144,63	542.073,24
Totais	12.346		1.553.532,88

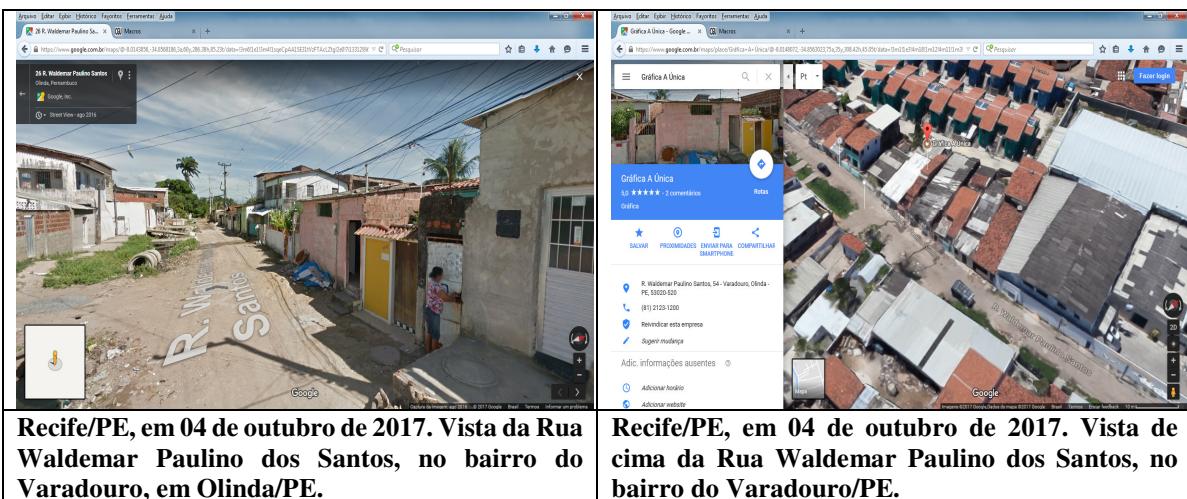
Fonte: Processo referente ao Contrato nº 171/2016, celebrado entre a Prefeitura de Garanhuns/PE e a Gráfica A. Única.

Verifica-se que o valor do Contrato nº 171/2016, celebrado com o Município de Garanhuns/PE, é igual ao do montante pago pela Prefeitura do Recife ao fornecedor em questão. Entretanto, o resultado da primeira linha da planilha da proposta para o Município de Garanhuns/PE não condiz com o produto matemático entre a quantidade de kits para o ensino infantil (1 a 4 anos) informada e o valor unitário para o item ($1446 \times R\$ 90,54 = R\$ 130.920,84$).

O quantitativo solicitado de kits de materiais escolares para as turmas do ensino fundamental I (anos iniciais – 1º ao 5º), a saber, 8.979 unidades ($5.231+3.748$), daria para atender todo o corpo discente matriculado na rede municipal de ensino segundo o censo registrado no INEP, disponível em <http://portal.inep.gov.br/resultados-e-resumos>, que foi, para o ano de 2016, de 8.278 alunos, tendo ainda uma folga de 701 unidades de kits de materiais escolares (sobras).

Nessa esteira, o quantitativo solicitado pela Prefeitura de Garanhuns/PE para o ensino infantil, nele compreendido os níveis de atendimento em creche e pré-escola, (de 1 a 5 anos), e admitindo ter ocorrido erro na definição da quantidade da primeira linha da planilha, apurou-se, mediante a subtração entre o censo da educação infantil do município em 2016 (1.524) e o quantitativo adquirido da empresa Gráfica A. Única (2.198) uma sobra de 674 kits.

Ademais, tendo verificado o endereço da empresa Gráfica A. Única no referido processo, verificou-se que sua sede, situada à Rua Waldemar Paulino dos Santos, 56, Varadouro – Olinda, segundo imagens coletadas do aplicativo “GoogleMaps”, modo “Street View”, localiza-se em uma comunidade residencial em Olinda-PE:



Recife/PE, em 04 de outubro de 2017. Vista da Rua Waldemar Paulino dos Santos, no bairro do Varadouro, em Olinda/PE.

Recife/PE, em 04 de outubro de 2017. Vista de cima da Rua Waldemar Paulino dos Santos, no bairro do Varadouro/PE.

Seguindo por toda a extensão da via em questão, foi possível visualizar gravações dos seguintes números nas casas: 11, 26, 38A, 44, 45, 49, 54, 70, 70B, 74 e 190B, do lado direito. Não foi possível localizar qualquer residência ou estabelecimento comercial com número 56, conforme descrito no domicílio fiscal da empresa.

A empresa Unipauta Formulários Ltda., com registro no CNPJ sob o nº 35.593.706/0001-99, apresenta, em sua composição societária, a própria Gráfica A. Única, com 83% das quotas, conforme segue:

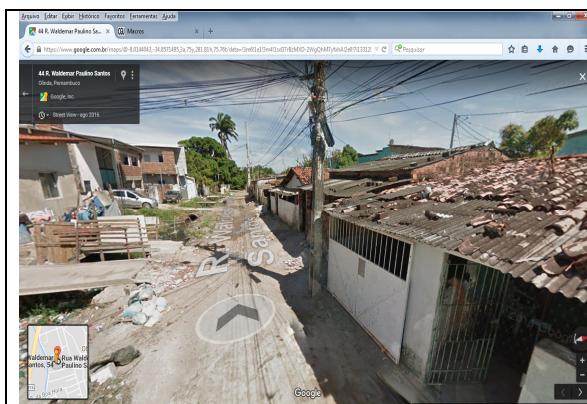
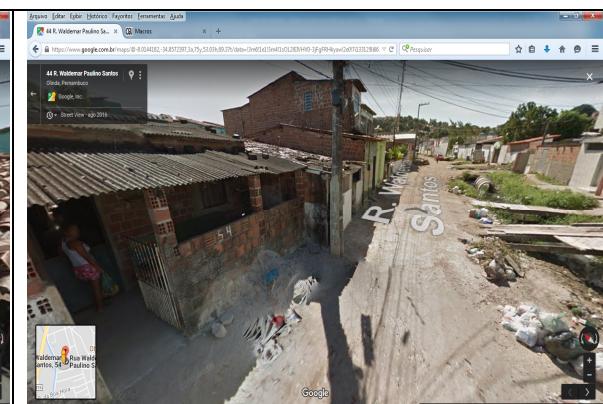
Composição societária da empresa Unipauta Formulários Ltda.:

CNPJ/CPF	Nome	Qualificação	Entrada	Cotas (%)
11.146.610/0001-14	Gráfica A Única Ltda.	Sócio	22/05/1992	83
xxx.493.024-xx	J. R. F. de S.	Sócio	01/03/1991	3
xxx.321.964-xx	S. M. F. da S.	Sócio ADM	01/03/1991	1
xxx.115.194-xx	S. F. de S.	Responsável	01/03/1991	11
Total				100

Fonte: Consultas à base de dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), da Receita Federal do Brasil, através do Sistema Macros da CGU.

Urge ressaltar que os sócios J. R. F. de S. e S. F. de S. são sócios da Gráfica A. Única, tendo os dois juntos a totalidade das cotas daquela sociedade.

Da mesma forma, verificou-se no aplicativo “GoogleMaps” imagens da sede da empresa, considerando, sobretudo, sua proximidade com a sede da Gráfica A. Única, ou seja, localizada na Rua Waldemar Paulino dos Santos, 54, A, Varadouro – Olinda/PE:

	
<p>Recife/PE, em 04 de outubro de 2017. Vista da Rua Waldemar Paulino dos Santos, no bairro do Varadouro, em Olinda/PE.</p>	<p>Recife/PE, em 04 de outubro de 2017. Vista da casa nº 54, onde supostamente funcionaria a empresa Unipauta Formulários, da qual a Gráfica A. Única é sócia.</p>

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura de Garanhuns/PE apresentou os seguintes esclarecimentos aos apontamentos constantes do Relatório Preliminar, por meio do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviada através de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017:

“Aponta a CGU possível inexistência de sede da empresa contratada mediante adesão a ata de registro de preço, de lavra da Prefeitura Municipal do Recife.

A Administração Pública tem se utilizado cada vez mais do Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no artigo 15, inciso II, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), para contratar bens e/ou serviços de que precisa para a satisfação das necessidades públicas. O SRP trata-se de um conjunto de procedimentos formais que se realiza através de um processo licitatório, com o objetivo de registrar preços relativos à prestação de serviços e à aquisição de bens para contratações futuras. O registro de preços é especialmente indicado quando o objeto pretendido é padronizado e não é possível estimar com precisão as quantidades necessárias nem o momento em que se dará a contratação.

A adesão foi feita justamente por apresentar a empresa habilitação em processo licitatório na Prefeitura Municipal do recife, o que neste caso entende que a questão de sede desta empresa foi verificada pela mesma possuir alvará de funcionamento de lavra da Prefeitura onde diz possuir sua sede administrativa.

Todo o material foi entregue, conforme provas entregues a CGU, e neste caso, a falta de sede da licitante, o que é estranho, já que toda a sua habilitação foi analisada pela Prefeitura Municipal do Recife, com base em documentação entregue pela empresa, e novamente analisada nesta Prefeitura.

Ademais, o material entregue era e é o que buscava a Prefeitura Municipal de Garanhuns, sendo incapaz deste fato de levar a irregularidade. Aliás não é outro entendimento do próprio judiciário, vejamos:

VISTOS ETC.

GENIVALDO DE SOUZA CARVALHO, JOSÉ BAÍA DE MELO FILHO e JERLÂNDIA SOARES LEAL, todos devidamente qualificados nestes autos, por meio de advogado legalmente habilitado, ajuizaram ação ordinária anulatória contra a UNIÃO, pretendendo a desconstituição da decisão proferida por seu Tribunal de Contas no processo administrativo de Tomada de Contas Especial n.º 018.292/2002-0, em que restaram julgadas irregulares as contas do então Prefeito do Município de São João-PE referentes à aplicação dos recursos do FUNDEF do exercício de 1999 para a aquisição de gêneros alimentícios necessários à composição de merenda escolar e de cujo procedimento contratual os autores participaram na condição de membros da Comissão de Licitação, tendo sido condenados solidariamente ao alcaide municipal no pagamento de débito imputado no valor de R\$ 113.982,58 (cento e treze mil novecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e oito centavos) a título de devolução ao Erário de despesas supostamente irregulares e de multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Salientam que a decisão administrativa inquinada reveste-se de absoluta ilegalidade por quanto durante toda a instrução processual no âmbito administrativo demonstraram e provaram a regularidade das despesas bem como "o evidente cerceamento de defesa e a inexistência da devida instrução do feito, a fim de que fossem comprovadas as supostas irregularidades apontadas em relatório". Apontam, em apertada síntese, os seguintes vícios na decisão vergastada: 1) ausência de indicação dos elementos que levaram à sua responsabilização, pois não se disse onde está a culpa dos autores, adotando-se culpa presumida e responsabilidade objetiva, o que somente é admissível nas hipóteses expressamente previstas em lei; 2) ausência de indicação das provas ou fundamentos para a imputação do débito, ressentindo-se o decisum ora hostilizado da demonstração da existência concreta de prejuízo ao Erário, considerando-se que a inidoneidade das notas fiscais emitidas pelos fornecedores dos gêneros alimentícios adquiridos pelo Município de São João é mera falha formal em relação ao ente municipal e a seus agentes, haja vista o princípio segundo o qual a boa fé se presume enquanto a má fé precisa ser provada, de modo que não cabe a devolução dos valores efetivamente pagos aos credores e utilizados em prol da comunidade, pois os bens adquiridos foram devidamente entregues, logo as compras não foram fictícias; e 3) não-comprovação de qualquer das ocorrências previstas no Regimento Interno do TCU autorizadores do julgamento das contas como irregulares, no caso houve errôneo enquadramento dos fatos, que não deveria ser no art. 209 do referido Regimento e sim no seu art. 208, ou seja, as contas deveriam ter sido julgadas regulares com ressalvas. Alegam, ainda, que as irregularidades encontradas de modo algum denotam desfalque e algumas até se justificaram, como é o caso da circunstância de terem sido convidadas para o certame licitatório empresas localizadas a 250 km de distância do Município, o que é possível diante do permissivo contido no art. 20, parágrafo único, da lei n.º 8.666/93 e ademais foram as que oferecerem os menores preços dentro da sistemática da licitação, que foi da modalidade "menor preço", como igualmente o imputado fracionamento da despesa, que levou à utilização de convite ao invés de tomada de preços, foi necessário por impossibilidade financeira da Municipalidade de adquirir todos os gêneros alimentícios de uma única vez e também por não dispor de depósitos para acondicionar todo o material adquirido, que era perecível. Destacam, por fim, que as prestações de contas junto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foram aprovadas (fls. 03/26). Invocam os arts. 37, § 6.º, in fine e 93, X, da Constituição Federal bem como os arts. 2.º, parágrafo único, VII e 29 da lei n.º 9.784/99, 186 e 927 do Código Civil, além dos precedentes do próprio TCU nos acórdãos n.ºs 69/1999 e 79/2001, proferidos, respectivamente, nos processos administrativos n.ºs 009.669/1997-3 e 200.341/1993-6, transcrevendo ainda vasta jurisprudência na matéria. Requerem antecipação da tutela, alegando a iminência da cobrança dos valores em que foram

solidariamente condenados pela Corte de Contas. Pedem a final procedência do pleito no sentido alternativo de serem anulados os acórdãos n.ºs 1.847/2005, 204/2006 e 1.568/2007, todos da 2.ª Câmara do TCU, ao qual seja ordenado o retorno dos respectivos autos para que profira novo julgamento administrativo, agora com a análise de toda a prova documental por eles anexada, ou de ser acolhido o pedido de reconhecimento da regularidade das referidas contas com ressalvas, cancelando-se a multa e o débito aos mesmos imputados. Junta documentos (fls. 27/570).

Havendo o então Presidente do feito se reservado para apreciar o pedido de tutela antecipada após a formação do contraditório (fls. 596), procedeu-se a citação da ré, a qual apresentou resposta às fls. 600/619, acompanhada dos documentos de fls. 620/636, sustentando a ausência dos requisitos processuais autorizadores do deferimento da tutela antecipada, arguindo em preliminar a impossibilidade jurídica do pedido de revisão do mérito da decisão da Corte de Contas face à sua exclusiva competência constitucional e legal para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, de modo que somente em caso de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade é que poderia o Poder Judiciário rever o decisum administrativo, e, no mérito, defendendo a legalidade das decisões aqui impugnadas ante a não-comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos da parte dos autores.

Indeferida a tutela antecipada pela decisão de fls. 637 e 638, de que as partes tiveram ciência às fls. 642. Réplica dos autores, rebatendo a preliminar e reiterando a tese exposta na inicial (fls. 648/657).

Instadas as partes a especificarem as provas que pretendessem produzir (fls. 658), os autores requereram a inquirição por precatória de testemunhas cujo rol forneceram às fls. 662/664, ali também requerendo fossem colhidos os seus depoimentos.

Saneado o feito, restou indeferida a produção da prova depoencial e deferida a prova testemunhal (fls. 666 e 667). Deprecada a inquirição das testemunhas à Comarca de São João e ao Juízo Federal de Garanhuns (fls. 670/672), foram as deprecadas devidamente cumpridas, constando as inquirições às fls. 722/725 e 796/801.

Instadas a se manifestarem sobre a prova testemunhal, as partes fizeram-no às fls. 808 e 812, corroborando as teses esboçadas na exordial e na contestação.

Vieram os autos conclusos.

DECIDO.

I - Da Preliminar

Argui a ré em sede preliminar a impossibilidade jurídica do pedido porque no seu entendimento as decisões do Tribunal de Contas da União somente podem ser revistas judicialmente se ficar demonstrado que padecem se irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade.

Na verdade, a preliminar confunde-se com o mérito, que passo a examinar.

II - Do Mérito

Os autores pretendem desconstituir os acórdãos n.ºs 1.847/2005, 204/2006 e 1.568/2007, todos emanados da 2.ª Câmara do TCU, acostados em cópias às fls. 52/53, 55 e 59, pelos quais foram condenados solidariamente com o então Prefeito do Município de São João-PE ao pagamento de R\$ 113.982,58 (cento e treze mil novecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e oito centavos) a título de devolução ao Erário de despesas supostamente irregulares e de multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), tudo isso por haver entendido aquele órgão administrativo que teriam cometido irregularidades na aplicação de recursos repassados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) àquela Municipalidade. Essas irregularidades estão catalogadas no relatório do acórdão n.º 1.847/2005, item "4", às fls. 35, tendo sido dali transcritas resumidamente pela ré em sua defesa às fls. 614. De todas a mais grave aparenta ser a contratação de gêneros alimentícios para a composição da merenda escolar com empresas inidôneas, as quais para tanto emitiram notas fiscais inidôneas ou recibos em branco, sendo que os autores sustentam não haverem tido conhecimento dessa situação fraudulenta, jamais podendo ser sancionados sem demonstração de culpa, do contrário estariam suportando responsabilidade objetiva, inadmitida sem previsão expressa e específica na lei.

A ré, por seu turno, insiste na legalidade das decisões do TCU, pugnando pela sua insindicabilidade pelo Poder Judiciário, objetando que apenas podem ser revistas na esfera judicial se não estiverem revestidas das formalidades legais, como, por exemplo, se não tivesse sido observado o contraditório ou o devido processo legal e, ao final, chama a atenção para a gravidade das irregularidades detectadas no procedimento administrativo.

Com o devido respeito ao combativo arrazoado da advogada da União produzido às fls. 600/619, entendo incabível a sua tese de que as decisões do Tribunal de Contas da União somente podem ser revistas pelo Poder Judiciário em casos de irregularidade formal grave ou de ilegalidade manifesta. Não é isso o que ditam a Constituição Federal e a Lei Orgânica do TCU.

Com efeito, o art. 6.º da lei n.º 8.443/92 (lei orgânica do TCU) assim dispõe:

"Estão sujeitas à tomada de contas e, ressalvado o disposto no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal, só por decisão do Tribunal de Contas da União podem ser liberadas dessa responsabilidade as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei." (Grifamos.)

Da expressão negritada infere-se que a ressalva foi feita por causa do art. 5.º, inciso XXXV, da Carta Política, a qual inclui entre as chamadas garantias constitucionais individuais o princípio da proteção judiciária, também denominado princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, do qual faz parte o monopólio judiciário do controle jurisdicional, assim magistralmente explicado pelo constitucionalista José Afonso da Silva:

"A primeira garantia que o texto revela é a de que cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, pois sequer se admite mais o contencioso administrativo que estava previsto na Constituição revogada. A segunda garantia consiste no direito de invocar a atividade jurisdicional sempre que se tenha como lesado ou simplesmente ameaçado um direito, individual ou não, pois a Constituição já não mais o qualifica de individual, no que andou bem, porquanto a interpretação sempre fora a de que o texto anterior já amparava

direitos, p. ex., de pessoas jurídicas ou de outras instituições ou entidades não individuais, e agora hão de levar-se em conta os direitos coletivos também."

A esse respeito, destaco o seguinte comentário extraído do magistério do renomado administrativista pátrio Celso Antônio Bandeira de Mello ao examinar o tema do controle da administração pública:

"No Brasil, ao contrário do que ocorre em inúmeros países europeus, vigora o sistema de jurisdição única, de sorte que assiste exclusivamente ao Poder Judiciário decidir, com força de definitividade, toda e qualquer contenda sobre a adequada aplicação do Direito a um caso concreto, sejam quais forem os litigantes ou a índole da relação jurídica controvertida. Assim, o Poder Judiciário, a instâncias da parte interessada, controla, in concreto, a legitimidade dos comportamentos da Administração Pública, anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-a àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso. Diz o art. 5º, XXXV, da Constituição brasileira que 'a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito'."

Quando a Constituição quis em raríssimas hipóteses excluir do controle jurisdicional alguns atos ou criar condições prévias para a sua apreciação judicial, soube dizê-lo expressamente, consoante se lê em seus arts. 142, § 2.º e 217, § 1.º. Fora daí tem plena aplicação o inciso XXXV de seu art. 5.º, ou seja, o Poder Judiciário é soberano para reapreciar em sua plenitude o ato lesivo ou ameaçador de direito individual ou coletivo a ele submetido via ação judicial, ainda que tenha sido emitido por órgão dotado de "jurisdição administrativa", por mais específico e técnico que seja, como é o caso do Tribunal de Contas da União.

A este pensamento majoritário da doutrina alinha-se o não menos douto Hely Lopes Meirelles, ao tecer em nota de rodapé os seguintes comentários acerca da exata natureza das atribuições do Tribunal de Contas:

(...)"

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, é preciso considerar que a presente justificativa, apesar de examinada na íntegra, não foi reproduzida em sua totalidade, uma vez que se constitui de texto de decisão judicial com cerca de 30 páginas. Como essa decisão foi copiada duas vezes, o texto da justificativa teve um total de 60 páginas.

Considere-se, em princípio, que as informações sobre o endereço das empresas mencionadas nos itens, assim como dados das respectivas composições societárias, são acessórias ao que deveria ter sido o foco da argumentação dessa Douta Assessoria Jurídica do Município de Garanhuns/PE, a saber, o fornecimento de kits escolares em quantitativos maiores do que o número de alunos de todo o corpo discente matriculado na rede municipal, nos diferentes níveis de ensino. Esse foi o assunto principal do apontamento ora em comento.

Não foi parte do desenvolvimento da tese trazida à baila pelo presente apontamento da CGU-Regional a afirmação de que os kits não foram fornecidos. Essa hipótese, que deveria contemplar o cotejo entre os pagamentos efetuados e os controles dos quantitativos entregues nas escolas, não foi objeto de registro em constatação específica.

A decisão judicial reproduzida na argumentação trata de anulação de penalidades impostas pelo Tribunal de Contas da União a gestor municipal do Estado de Pernambuco, em face de ações de controle e de aplicação de procedimento de Tomada de Contas Especial contra esse prefeito, retratando na prática a admissibilidade da revisão de qualquer decisão administrativa pelo Poder Judiciário, no que se refere ao monopólio de fazer coisa julgada.

Na decisão judicial que é transcrita, há argumentação do magistrado, colacionando vasta jurisprudência a respeito, tanto no sentido da possibilidade de que se anule decisão administrativa condenatória, quanto o contrário, ou seja, uma vez consideradas as contas regulares para determinado gestor, este pode vir a ser condenado quando da apreciação do mesmo feito no Poder Judiciário, conforme excerto a seguir transcrito:

“ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDICAÇÃO DE PRÁTICA DE IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. JULGAMENTO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. VINCULAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS. EXCLUSÃO DE APRECIAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. POSSIBILIDADE DO PEDIDO.

(...)

4. O fato de o Tribunal de Contas da União ter aprovado as contas dos recorrentes não inibe a atuação do Poder Judiciário, visto que não se trata de rejulgamento pela Justiça Comum, porque o Tribunal de Contas é Órgão Administrativo e não judicante, e sua denominação de Tribunal e a expressão julgar, ambas são equívocas. É o TCU um conselho de contas sem julgá-las, sentenciando a respeito delas. Apura a veracidade delas para dar quitação ao interessado, entendendo-as como prestadas, a promover a condenação criminal e civil dele, em verificando o alcance. Não há julgamento, cuja competência é do Poder Judiciário.

Urge ressaltar que não foi especificado no corpo da justificativa o número do processo ou mesmo o Juízo de aforamento da ação anulatória de decisão, em sede de Tomada de Contas Especial, processada pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

A argumentação aduzida pela Assessoria Jurídica da edilidade parece antever uma possível condenação do gestor em face do fornecimento de kits em quantitativo maior do que o número de alunos nos níveis de ensino considerados na análise, mesmo antes de encerrado o procedimento administrativo de fiscalização da CGU. Estranha-se que a preocupação da defesa técnica não tenha sido a tentativa de justificar o fato em tela, ou seja, explicar as razões pelas quais foram adquiridos quantitativos com sobras de materiais escolares.

Diante de todo o exposto, ratificam-se as afirmações efetuadas pela CGU-Regional a respeito do assunto.

2.1.4. Falta de comprovação de efetivos controles de recebimento, distribuição e utilização, no decorrer de 2016, do acervo bibliográfico adquirido no âmbito do Pregão

Eletrônico nº 038/2015, no âmbito do Projeto "Nas Ondas da Leitura", no montante de R\$ 2.552.335,10. Não comprovação das ações desenvolvidas no âmbito do Projeto.

Fato

Em decorrência do Pregão Eletrônico nº 038/2015 (processo nº 060/2015), foi formalizado o Contrato nº 139/2015, de 17/11/2015, entre o Município de Garanhuns/PE e a empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda – ME (CNPJ: 09.161.351/0001-59), no valor de R\$ 4.734.005,30, cujo objeto previu a aquisição de acervo bibliográfico complementar que tratam os temas culturais, sociais e políticos para os alunos e os professores do 1º ao 9º ano das escolas da rede municipal de ensino de Garanhuns/PE, no âmbito do projeto “*Nas Ondas da Leitura*”. Ademais, ainda restaram previstas aquisições bibliográficas para atender ao ensino infantil e à educação de jovens e adultos (EJA).

Acrescente-se que o contrato em tela sofreu prorrogação de vigência por meio do 1º e 2º Termos Aditivos, tendo o primeiro alterado o prazo de validade de 01/01/2016 a 14/02/2016 e o segundo de 15/02/2016 a 31/12/2016.

Vale ressaltar que o acervo bibliográfico pactuado no contrato em questão restou detalhado na forma de lotes compostos por livros e kits, sendo um lote voltado para os alunos do ensino infantil, 6 lotes para atender alunos do ensino fundamental e 5 lotes destinados à educação de jovens e adultos (EJA).

Visando avaliar a execução físico-financeira do instrumento em tela, requereu-se ao ente fiscalizado a disponibilização dos documentos de despesas, bem como os controles que registrasse o recebimento e distribuição do acervo bibliográfico adquirido.

Em análise aos empenhos, notas fiscais e ordens de pagamento, verificou-se que do valor contratado de R\$ 4.734.005,30, a Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE realizou pagamentos que importaram o montante de R\$ 3.996.791,90, correspondendo à aquisição do acervo para atender aos alunos da educação infantil (lote I) e fundamental (lotes II, III, IV, V, VI, VII).

Acrescente-se, ainda, que em análise aos empenhos emitidos em nome da contratada, restou evidenciada a falta de pagamento relativamente ao acervo dos lotes VIII, IX, X, XI e XII, no montante de R\$ 737.213,40, visando atender à educação de jovens e adultos (EJA), conforme detalhamento a seguir:

Tabela – Relação dos valores pagos do contrato nº 139/2015

Descrição	Valor Contratado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Nº Nota Fiscal
Lote I (educação infantil I e II)	329.384,80	329.384,80	184, de 16/12/2015
Lote II (1º ano fundamental)	397.057,20	397.057,20	185, de 16/12/2015
Lote III (2º e 3º ano fundamental)	902.772,20	902.772,20	186, de 16/12/2015
Lote IV (4º e 5º ano fundamental)	923.120,90	923.120,90	187, de 01/02/2016
Lote V (6º ano fundamental)	470.780,10	470.780,10	194, de 26/12/2016
Lote VI (7º ano fundamental)	467.532,00	467.532,00	195, de 26/12/2016

Lote VII (8º e 9º ano fundamental)	506.144,70	506.144,70	196,	de
			26/12/2016	
Lote VIII (EJA 1ª fase)	41.441,40	-	-	
Lote IX (EJA 2ª fase)	69.448,50	-	-	
Lote X (EJA 3ª fase)	177.606,00	-	-	
Lote XI (EJA 4ª fase)	187.852,50	-	-	
Lote XII (kit professor fundamental I, II e EJA)	260.865,00	-	-	
Total (R\$)	4.734.005,30	3.996.791,90		

Fonte: Relação de empenhos e notas fiscais pagas pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE nos exercícios de 2015 e 2016.

Com vistas a examinar a execução deste projeto ao longo do exercício de 2016, haja vista a Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE ter atestado o recebimento do acervo relativo aos lotes I (educação infantil) e aos lotes II, III e IV (ensino fundamental do 1º até o 5º ano) nos meses de dezembro/2015 e fevereiro/2016, o que importou em pagamentos das notas fiscais nº 184, 185, 186 e 187, envolvendo recursos do Fundeb 40%, no total de R\$ 2.552.335,10, requereu-se a disponibilização dos controles relativos à entrega dos referidos materiais no almoxarifado central e os de distribuição às escolas da rede municipal.

Registre-se que, em 25 de setembro de 2017, esta equipe de fiscalização realizou visita ao Almoxarifado Central, com vistas a entrevistar os funcionários responsáveis pelo recebimento e distribuição do acervo atestado nas notas fiscais supracitadas, bem como a ter acesso aos controles formalizados na entrega às escolas desses kits, ao longo do exercício de 2016.

O fato é que após questionar os atuais servidores do Almoxarifado Central, fomos informados que não sabiam quem foi o responsável pelo recebimento e distribuição do acervo em questão e que não tinham localizado os requeridos controles formais de entrada e saída dos livros adquiridos em discussão.

Frise-se, contudo, que a Secretaria Municipal de Educação disponibilizou, a esta Controladoria, controles evidenciando a entrega de kits do projeto “Nas Ondas da Leitura” por parte de algumas escolas aos alunos, no decorrer do exercício de 2016. Porém, ressalte-se que os dados e informações neles contidos se mostraram insuficientes com vistas a evidenciar a efetiva entrega de todos os livros adquiridos por meio das notas fiscais nº 184, 185, 186 e 187, haja vista, por exemplo, a falha nos controles das escolas Mozart Correia de Lima, Professora Letácio Brito Pessoa, Oscar Francisco da Silva, Maria Tavares do Nascimento, Monsenhor Tarésio Falcão, Francisco Pereira Lopes, Ernesto Gueiros e José Brasileiro Vila Nova, que somente fizeram menção da distribuição dos kits, sem identificar as turmas e nomes dos respectivos alunos beneficiados.

Ademais, a título ilustrativo, efetuando-se o comparativo entre o somatório dos kits distribuídos aos alunos do 1º ano, em 2016, de acordo com a relação de escolas informadas pela administração municipal de Garanhuns/PE, que totalizou 247 unidades, com o quantitativo dos 1.636 kits adquiridos por meio da nota fiscal nº 185, de 16 de dezembro de 2015, que contemplou especificamente o corpo discente do 1º ano do ensino fundamental, identificou-se uma discrepância significativa de 1.389 kits, que corresponde ao valor de R\$ 337.110,30, tomando por base o valor unitário de R\$ 242,70, consignado na nota fiscal nº 185, sem que restasse comprovada a sua destinação.

Tabela – Relação das escolas que distribuíram kits aos alunos do 1º ano em 2016

Escola	Kits distribuídos aos alunos do 1º ano
--------	--

General Sampaio	25
Luis de Souza Cavalcanti	22
Artur Brasiliense Maia	25
Padre Dehon	25
Julião Capitó Filho	25
Padre Agobar Valença	23
Antônio Firmino da Silva	11
São Francisco de Assis	65
Abílio Camilo Valença	26
Total	247

Fonte: Controles das escolas relacionadas pela Secretaria Municipal de Educação de Garanhuns/PE que distribuíram os kits do Projeto “Nas Ondas da Leitura” aos alunos do 1º ano no exercício de 2016.

Ademais, visando avaliar a efetiva utilização dos livros e kits no tocante às ações e atividades implementadas no ano de 2016, solicitou-se que a Secretaria Municipal de Educação disponibilizasse o projeto elaborado para o biênio 2016/2017, contendo as premissas básicas, a exemplo de: justificativa, objetivos, metodologia, atividades/estratégias e ações de acompanhamento, resultados e avaliação, bem como relatórios, pareceres, dentre outros documentos, que evidenciassem as atividades realizadas nas escolas, a exemplo das produções e culminância do projeto, de forma a demonstrar a efetiva execução das ações planejadas para o ano em análise.

A culminância é o evento da apresentação do que foi produzido pelos alunos em termos de conteúdo, no que se refere à escrita e leitura, trazendo para conhecimento do público em geral e da comunidade escolar, sob a forma de peças de teatro, jograis, oficinas, feiras, dentre outros, as produções individuais e coletivas dos alunos, na perspectiva de um projeto pedagógico desenvolvido pelos professores e pelo corpo discente durante determinado período.

Em resposta, a gestão municipal de Garanhuns/PE disponibilizou tão somente um documento intitulado Projeto “*Nas Ondas da Leitura*” contendo a logomarca do governo municipal de Garanhuns/PE e da Editora IMEPH, divididos nos tópicos: apresentação, cronograma e etapas do projeto.

Na apresentação é destacado que o projeto é uma idealização da editora IMEPH e tem por objetivo mobilizar alunos, professores e pais para, juntos, construir o hábito da leitura e da escrita de forma criativa, partilhada, significativa, lúdica e prazerosa. Ademais, nesse item, também discrimina a composição de cada kit por turma.

No que tange às etapas do projeto, restaram discriminadas 4 (quatro) fases. Na primeira, os professores apresentariam o livro a ser trabalhado no mês. Na segunda, está definido que os professores dariam continuidade aos trabalhos, dentro de seu planejamento, nas suas estratégias e metodologias, durante a rotina das aulas. Na terceira, descreve-se que seria realizada uma culminância nas escolas, com a socialização na comunidade escolar. Na última fase, informa-se que haveria a culminância em rede, oportunidade em que seriam reunidas todas as escolas com a socialização das atividades exitosas.

O fato é que não restaram comprovadas as ações efetivamente desenvolvidas no âmbito do projeto em discussão, nem tampouco apresentadas evidências dos resultados e avaliação das atividades realizadas ao longo do exercício de 2016, sobretudo, as produções e culminância do projeto.

Sendo assim, a falta de disponibilização de todas as informações e documentos requeridos por esta Controladoria inviabiliza a realização dos exames necessários para se atestar a efetiva distribuição e utilização dos kits pelo alunado da educação infantil e do ensino fundamental (1º ao 5º ano), que redundaram em pagamentos no valor de R\$ 2.552.335,10 com recursos do Fundeb 40%.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Prefeitura de Garanhuns/PE apresentou os seguintes esclarecimentos, por meio do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviado por meio da mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017:

“Esta Controladoria Geral da União apontou que a comprovação da distribuição dos Kits estaria deficitária, de modo que: Sendo assim, a falta de disponibilização de todas as informações e documentos requeridos por esta Controladoria inviabiliza a realização dos exames necessários para se atestar a efetiva distribuição e utilização dos kits pelo alunado da educação infantil e do ensino fundamental (1º ao 5º ano), que redundaram em pagamentos no valor de R\$ 2.552.335,10 com recursos do Fundeb 40%.

Verifica-se que ao contrário do que dito e, com os anexos juntados ao presente, a Prefeitura Municipal de Garanhuns comprova a distribuição do Kits e sua entrega a rede municipal de ensino.



Guia de Recebimento de Tramitação - GRT

Tipo do Documento	: COMUNICACAO INTERNA	Gerado por	: ALEXSANDRA DE LIMA
Número do Documento	: 0020/2017-EDEOMG	Número netDoc	: 2017.34320
Assunto	: Solicitação		

Tramitação: 22/08/17 16:06 Unidade de Origem: SETEDU Unidade de Destino: DIVFINS

Informações sobre anexo(s):

- Lembre-se de realizar o recebimento digital do documento no netDoc -

Recebido por:

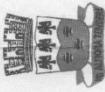
Data: 29/08/2017

1º ANO DE
2º E 3º ANO DE
4º E 5º ANO DE
ATÉ

Alexsandra de Lima

ALEXSANDRA DE LIMA
AUXILIAR DE CLASSE
ESCOLA MUNICIPAL MONTEIRO GUEDES

Os documentos que ora se anexam demonstram a entrega e bem como efetividade do uso destes kits na rede municipal de ensino.



RELAÇÃO DAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO GARANHUNS

PROTOCOLO- 2017

DOCUMENTO- Entrega dos Kits Ondas da Leitura.

Espolas	INF. I	INF. II	1ºano	2º/3º ano	4º/5º ano	6ºano	7ºano	8º/9º ano	Kit sala de aula	Assinatura	Data
a	10	14	05	27	35	-	-	-	01	[REDACTED]	19/06/17
s	11	19	09	25	21	-	-	-	02	[REDACTED]	22/06/17
ma	11	09	17	32	15	-	-	-	01	[REDACTED]	22/06/17
S	-	-	12	12	13	-	-	-	-	[REDACTED]	22/06/17
EDS	12	08	07	39	34	-	-	-	01	[REDACTED]	22/06/17
es	09	07	13	28	16	-	-	-	-	[REDACTED]	22/06/17
P	-	01	03	03	-	-	-	-	-	[REDACTED]	22/06/17
P	14	17	21	74	56	62	52	-	02	[REDACTED]	22/06/17
EDS	08	08	13	40	22	-	-	-	01	[REDACTED]	22/06/17
es	-	-	04	05	09	-	-	-	-	[REDACTED]	22/06/17
es	-	-	02	11	19	-	-	-	-	[REDACTED]	22/06/17
es	14	23	25	82	61	38	49	-	02	[REDACTED]	22/06/17
	89	105	116	345	301	100	104	●	●	●	●

Portanto, com a apresentação do relatório e comprovação das entregas do Kits, a Prefeitura Requer o afastamento de tal item, pois as comprovações do controle de entrega e do próprio almoxarifado demonstram que a gestão possui este controle. Anexamos com o presente, fotos comprobatórias:

RELAÇÃO DAS ESCOLAS DO MUNICÍPIO GARANHUNS

PROTOCOL Q-2017

Escolas	INF. I	INF. II	1ºano	2º/3º	4º/5º	6ºano	7ºano	8º/9º	Assinatura		Data
									ano	de aula	
128	129	140	415	344	225	212	55	12			
-	-	-	07	13	35	-	-	-	01	-	20-06/17
-	-	-	03	07	02	-	-	-	-		20-06-17
08	09	04	23	22	-	-	-	-	01		20-06-17
05	07	08	21	16	-	-	-	-	01		20-06-17
16	12	10	29	23	-	-	-	-	01		20-06-17
-	-	06	14	13	-	-	-	-	-		20-06-17
9	13	05	22	03	-	-	-	-	-		20-06-17
30	39	46	123	105	106	72	-	03			20-06-17
12	17	19	53	41	39	21	5*	02			20-06-17
-	-	07	04	04	-	-	-	-			20-06-17
10	08	13	20	28	-	-	-	01			20-06-17
10	05	18	35	40	-	-	-	01			20-06-17
17	12	18'	59	47	76	49	47	-	01		20-06-17

A distribuição realizada acabou por atender a todos os ditames da Administração Pública, notadamente o da eficiência.”

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, é importante lembrar que o apontamento em questão tem foco nas aquisições realizadas ao final do ano de 2015, oportunidade em que foram comprados os livros dos kits correspondentes ao ensino infantil (lote I) e fundamental I– anos iniciais – 1º ao 5º ano (lotes II, III e IV). Essas aquisições ocorreram com base nas notas fiscais 184, 185 e 186, de 16 de dezembro de 2015, e 187, de 1º de fevereiro de 2016, as quais totalizaram R\$ 2.552.335,10.

Como esse acervo serve à aplicação da metodologia do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”, somente há sentido na aquisição quando a distribuição dos kits e sua efetiva utilização esteja prevista para o período letivo próximo. No presente caso, as aquisições realizadas em 2015 teriam de ser utilizadas em 2016, o que não ficou comprovado quando a edilidade apresentou os controles de distribuição às escolas no exercício de 2016.

Como foi exemplificado no apontamento presente, para os alunos do primeiro ano do ensino fundamental das escolas contempladas somente foram entregues 247 kits, ao tempo em que foram adquiridos 1.636 kits. Essa diferença representou um gasto a maior de R\$ 337.110,30, dada a ausência de comprovação da entrega do restante dos conjuntos de livros paradidáticos e didáticos em 2016.

Ainda que se pudesse admitir a entrega tardia desses títulos nas escolas, ou seja, que aqueles livros comprados, supostamente recebidos e efetivamente pagos em 2015 tivessem sido entregues somente em 2017, e partindo da premissa de que seja isso o que pretendem comprovar as informações dos controles de distribuição acostados às justificativas apresentadas pela Prefeitura, restaria demonstrada a prática do pagamento antecipado no valor de R\$ 2.552.335,10, o que é vedado em face da prescrição do art. 62 da Lei nº 4320/64, segundo o qual o pagamento da despesa pública somente pode ser processado após sua regular liquidação.

Urge ressaltar que os controles existentes no Almoxarifado Central dizem respeito somente às entregas de kits às escolas realizadas em 2017, a partir do mês de junho, de maneira que não há evidências que permitam a rastreabilidade das entradas e saídas ocorridas na Prefeitura de Garanhuns/PE, em termos de kits do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”, nos exercícios anteriores.

Considerando que cada conjunto adquirido corresponde a uma ou mais notas fiscais, os controles de distribuição às escolas não contêm informações suficientes para que seja possível identificar as etapas de fornecimento, ou seja, a que nota fiscal (e que data) corresponde cada entrega. Nesse particular, os controles de 2017 não demonstram, “*de per si*”, que os livros adquiridos em 2015 foram distribuídos em 2017 (um ano e meio depois da compra).

Para os alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental houve nova contratação para aquisição de kits de livros do Projeto, por intermédio do Pregão nº 13/2017, o que gerou o Contrato nº 57/2017, celebrado com a mesma empresa (Mídia Express Comunicação Visual Ltda., com registro no CNPJ sob o nº 09.161.351/0001-59), com despesas comprovadas por meio das Notas Fiscais 197, 198 e 199, emitidas por aquela empresa em 2017.

Tendo efetuado a soma dos kits de livros para alunos do 1º ano, 2º/3º ano e 4º/5º ano, a título de exemplo, de todos os quantitativos entregues às escolas, segundo informações constantes dos controles de distribuição disponibilizados pela responsável do Almoxarifado Central, relativamente a 2017, chegou-se a números próximos das quantidades contratadas e efetivamente faturadas nas respectivas notas fiscais, a saber:

Relação entre quantitativos contratados e quantitativos efetivamente entregues – Pregão nº 13/2017:

Série	Quantidade contratada	Quantidade entregue	Diferença
1º ano	1608	1435	173
2º e 3º ano	4670	4107	563
4º e 5º ano	3980	3569	411

Contrato nº 57/2017, vinculado ao Pregão nº 13/2017; Notas Fiscais de emissão da empresa Midia Ltda. em 2017 e controles de distribuição dos kits às escolas em 2017.

Essas informações evidenciam que os quantitativos adquiridos em 2017 foram distribuídos em 2017, considerando a proximidade dos números entre o que foi contratado e faturado e o que foi efetivamente entregue, segundo os controles de distribuição disponíveis em 2017. Essa relação reforça a tese de que os quantitativos adquiridos em 2015, com respeito aos alunos do 1º ao 5º ano, não poderiam ter sido entregues somente em 2017.

Ademais, é imperioso frisar que a composição qualitativa dos kits de livros, para os alunos do ensino fundamental – anos iniciais – é diferente entre o que fora adquirido em 2015 e em 2017.

De forma exemplificativa, a composição dos kits dos alunos do 2º/3º ano, segundo o Contrato nº 57/2017, era a seguinte:

Composição do Kit para o 2º e 3º ano, segundo Contrato nº 57/2017, relativamente ao Pregão nº 13/2017:

Título	Editora	Autor
A descoberta de Clarice	IMEPH	Nívea Barreto
O sapo raspou o prato	IMEPH	Gilvan Cunha
As férias de Terezinha c/ CD	IMEPH	Rouxinol de Rinaré
Coração de menino	IMEPH	Sérgio Magalhães
A passagem secreta	IMEPH	Susana Moraes
Livro de leitura e escrita 2	IMEPH	Obra Coletiva

Fonte: Contrato nº 57/2017, celebrado com a empresa Midia Express Ltda., para fornecimento de novos kits do Projeto “Nas Ondas da Leitura”.

Já o kit para os alunos do 2º e 3º ano adquirido no âmbito da vigência do Contrato nº 139/2015, de 17 de novembro de 2015, compunha-se dos seguintes títulos:

Composição do Kit para o 2º e 3º ano, segundo Contrato nº 139/2015, relativamente ao Pregão nº 38/2015:

Título	Editora	Autor
Só o sabiá sabia	IMEPH	Lenice Gomes
O sapo que engoliu a lua	IMEPH	Celso Antunes
O segredo do quintal	IMEPH	José Walter Pires
A casinha de bonecas	IMEPH	Elvira Drummond
A menina leitora	IMEPH	Amélia Albuquerque
Livro de leitura e escrita 1	IMEPH	Obra coletiva

Fonte: Contrato nº 139/2015, celebrado com a empresa Midia Express Ltda., para fornecimento de kits do Projeto “Nas Ondas da Leitura”.

Diante dessa consideração advinda de uma análise qualitativa da composição dos kits, para os mesmos anos do ensino fundamental, em épocas diferentes em que a Prefeitura e a Secretaria de Educação resolveram adotar esses materiais didáticos para o desenvolvimento do Projeto, verifica-se que não há possibilidade de kits adquiridos em 2015 terem sido distribuídos somente em 2017.

A mudança qualitativa da composição dos kits de livros para os alunos do ensino fundamental – anos iniciais – pressupõe a avaliação dos resultados de experiências anteriores, que demonstrem a necessidade da diversificação dos títulos, sobretudo para os grupos de alunos do 2º/3º e 4º/5º, os quais teriam que trabalhar a leitura e a escrita em torno dos mesmos livros (o aluno do segundo ano, por exemplo, teria que ler o mesmo livro em 2016 e em 2017).

Dessa forma, os apontamentos da presente constatação devem permanecer no Relatório, não prosperando as justificativas apresentadas.

2.1.5. Desperdício de recursos públicos no valor R\$ 200.877,15 em decorrência de estoque remanescente de acervo bibliográfico adquirido e não utilizado no bojo do Projeto Nas Ondas da Leitura elaborado para o exercício de 2017.

Fato

Com vistas a avaliar o processo de aquisição, armazenamento e distribuição do acervo bibliográfico adquirido no âmbito do Projeto Nas Ondas da Leitura, esta equipe de fiscalização efetuou visita ao almoxarifado central no dia 25 de setembro de 2017, tendo constatado a existência de sobras de kits de livros, corroborada por mapa de quantitativo elaborado pela atual supervisora de almoxarifado, relativamente às turmas da educação infantil I e II, bem como do ensino fundamental (1º ao 7º ano).

Cumpre registrar que os referidos kits remanescentes advêm de aquisições realizadas no âmbito dos contratos nº 139/2015 e nº 057/2017, celebrados pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE e a empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda – ME, amparados pelos processos licitatórios nº 060/2015 (Pregão nº 038/2015) e nº 019/2017 (Pregão nº 013/2017), respectivamente.

Em análise aos processos de despesas associadas aos contratos em referência, verificou-se que a administração municipal realizou os seguintes pagamentos à contratada, ao longo dos exercícios de 2015, 2016 e 2017

Tabela – Relação dos valores pagos no âmbito dos contratos nº 139/2015 e nº 057/2017

Descrição	Contrato nº 139/2015 (Pregão nº 038/2015)			Contrato nº 057/2017 (Pregão nº 013/2017)		
	Nº Nota Fiscal	Valor Pago (R\$)	Fonte Recurso	Nº Nota Fiscal	Valor Pago (R\$)	Fonte Recurso
Lote I (educação infantil I e II)	184, de 16/12/2015	329.384,80	Fundeb	197, de 02/05/2017	284.365,45	Fundo Municipal Educação
Lote II (1º ano fundamental)	185, de 16/12/2015	397.057,20	Fundeb	199, de 11/05/2017	364.533,60	Fundo Municipal Educação

Lote III (2º e 3º ano fundamental)	186,	de 16/12/2015	902.772,20	Fundeb	198,	de 11/05/2017	1.203.459,00	Fundo Municipal Educação
Lote IV (4º e 5º ano fundamental)	187,	de 01/02/2016	923.120,90	Fundeb	197,	de 02/05/2017	985.846,00	Fundo Municipal Educação
Lote V (6º ano fundamental)	194,	de 26/12/2016	470.780,10	Fundo Municipal Educação	-	-	-	-
Lote VI (7º ano fundamental)	195,	de 26/12/2016	467.532,00	Fundo Municipal Educação	-	-	-	-
Lote VII (8º e 9º ano fundamental)	196,	de 26/12/2016	506.144,70	Fundo Municipal Educação	-	-	-	-
Total (R\$)	-		3.996.791,90	-	-		2.838.204,05	-

Fonte: Relação de empenhos e notas fiscais pagas pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE à Mídia Express Comunicação Visual Ltda, nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Do exposto, resta evidenciado que a administração municipal adquiriu kits para atender ao ensino infantil e ao fundamental (do 1º ao 5º) por meio dos dois contratos em questão, sendo que o contrato nº 139/2015 contemplou as primeiras aquisições em dezembro/2015 (notas fiscais 184, 185 e 186) e fevereiro/2016 (nota fiscal nº 187), cuja integral distribuição, segundo informação repassada pela responsável do almoxarifado, teria ocorrido ao longo do exercício de 2016.

Dessa forma, conclui-se que as sobras de kits relativas à educação infantil e do ensino fundamental (1º ao 5º ano) estão vinculadas às aquisições realizadas em maio/2017 (notas fiscais nº 197, 198 e 199), amparados pelo contrato nº 057/2017.

Com relação ao remanescente de kits relativo ao ensino fundamental (6º e 7º ano), cumpre frisar que esses quantitativos decorrem das compras promovidas em dezembro/2016, por meio das notas fiscais nº 194, 195, 197, 198 e 199, autorizadas pelo contrato nº 139/2015. Ademais, cumpre lembrar que o contrato nº 057/2017 não previu aquisição para tais turmas.

Dessa forma, procedeu-se a valoração dos quantitativos de kits estocados no almoxarifado com base nos preços consignados nas notas fiscais nº 194, 195, 197, 198 e 199, bem como estabelecidos nos contratos nº 139/2015 e nº 057/2017, conforme demonstrado a seguir:

Tabela – Valor total de kits por turma mantidos no almoxarifado central em setembro/2017

Turma	Quantidade kits estocado	Valor do kit (R\$)	Valor total de kits por turma (R\$)	Nº Nota Fiscal
Educação Infantil I	75	129,95	9.746,25	197
Educação Infantil II	80	134,95	10.796,00	197
Ensino Fundamental – 1º ano	86	226,70	19.496,20	199
Ensino Fundamental – 2º e 3º ano	341	257,70	87.875,70	198
Ensino Fundamental – 4º e 5º ano	179	247,70	44.338,30	197
Ensino Fundamental – 6º ano	35	252,70	8.844,50	194
Ensino Fundamental – 7º ano	66	299,70	19.780,20	195
Total (R\$)			200.877,15	

Fonte: Quantidades de kits existentes no almoxarifado e preços consignados nas notas fiscais nº 194, 195, 197, 198 e 199, bem como nos contratos nº 139/2015 e 057/2017.

Segue relatório fotográfico evidenciando o quantitativo de alguns dos kits por turma estocados:



Foto 1 – 179 kits das turmas do 4º e 5º ano do ensino fundamental



Foto 2 – 66 kits da turma do 7º ano do ensino fundamental

Vale reiterar que todo esse material estocado foi adquirido nos meses de dezembro/2016 (kits do 6º e 7º ano) e maio de 2017 (turma infantil I e II e ensino fundamental do 1º ao 5º ano), contudo, de acordo com os controles de distribuição de estoque, somente foram repassados às escolas no mês de junho de 2017. Acrescente-se, que além das referidas entregas, houve também reposição de kits para as escolas Deocleciano Monteiro, Francisco Albino, Instituto Presbiteriano de Heliópolis, José Baía da Silva, Oscar Francisco da Silva e Salomão Rodrigues Vilela, conforme documento expedido pelo almoxarifado em 12 de setembro de 2017.

Cumpre lembrar que faz parte do projeto elaborado para o exercício de 2017, o cronograma de utilização dos livros dos kits nos meses de agosto, setembro, outubro e novembro, sendo o mês de dezembro dedicado à culminância do projeto.

Dessa forma, constata-se que a existência de kits remanescentes adquiridos e não distribuídos, ao longo do exercício de 2017, evidencia falhas no dimensionamento da necessidade de kits para distribuição aos alunos da educação infantil e ensino fundamental (1º ao 7º ano) da rede municipal, acarretando o desperdício de recursos públicos oriundos do fundo municipal da educação, no valor de R\$ 200.877,15.

Manifestação da Unidade Examinada

Na manifestação apresentada por meio do Ofício s/n, de 27 de novembro de 2017, enviada por meio de correspondência eletrônica de 28 de novembro de 2017, não houve menção ao assunto tratado nesse apontamento, não tendo sido apresentadas quaisquer justificativas nesse sentido.

Análise do Controle Interno

Diante de todo o exposto, e da ausência de justificativas a respeito do presente apontamento, mantém-se a irregularidade aduzida, a respeito das sobras de kits encontradas no Almoxarifado Central, decorrentes das aquisições realizadas em 2016 e em 2017, sem utilização até o momento do encerramento dos trabalhos de fiscalização.

2.1.6. Superfaturamento de R\$ 1.511.004,32 (sendo efetivo de R\$ 180.006,41 e potencial de R\$ 1.330.997,91), no âmbito dos Contratos nº 139/2015 e nº 057/2017, pela aquisição de livros sem desconto de 20% sobre o preço de capa, previsto na IN MARE n.º 02/1998. Comparativo com aquisição de mesmas publicações por Prefeitura diretamente à Editora.

Fato

Os Contratos nº 139/2015-CPLC e nº 057/2017-CPLC, decorrentes dos Pregões Eletrônicos nº 038/2015 e nº 013/2017, respectivamente, firmados entre o Município de Garanhuns/PE e a empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda – ME, previram a aquisição de acervo bibliográfico no âmbito do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”, para atender os alunos e professores do 1º ao 9º ano da rede municipal de Garanhuns/PE.

Cumpre destacar que os Termos de Referência dos supracitados Pregões estabeleceram a divisão do objeto por lotes, contendo itens de obras associadas ao Instituto Meta de Educação, Pesquisa e Formação de Recursos Humanos Ltda. (editora IMEPH), idealizadora do Projeto Pedagógico em epígrafe.

Da análise dos contratos em tela e dos respectivos documentos de despesas, constatou-se que foram realizados pagamentos a contratada no montante de R\$ 6.834.995,95, (sendo R\$ 3.996.791,90 referente ao Contrato nº 139/2015, e R\$ 2.838.204,05 atinente ao Contrato nº 057/2017), no decorrer dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, conforme detalhado a seguir:

Tabela – Relação dos valores pagos no âmbito dos contratos nº 139/2015 e nº 057/2017

Descrição	Contrato nº 139/2015 (Pregão nº 038/2015)		Contrato nº 057/2017 (Pregão nº 013/2017)			
	Nº Nota Fiscal	Valor Pago (R\$)	Fonte Recurso	Nº Nota Fiscal	Valor Pago (R\$)	Fonte Recurso

Lote I (educação infantil I e II)	184,	de 16/12/2015	329.384,80	Fundeb	197,	de 02/05/2017	284.365,45	Fundo Municipal Educação
Lote II (1º ano fundamental)	185,	de 16/12/2015	397.057,20	Fundeb	199,	de 11/05/2017	364.533,60	Fundo Municipal Educação
Lote III (2º e 3º ano fundamental)	186,	de 16/12/2015	902.772,20	Fundeb	198,	de 11/05/2017	1.203.459,00	Fundo Municipal Educação
Lote IV (4º e 5º ano fundamental)	187,	de 01/02/2016	923.120,90	Fundeb	197,	de 02/05/2017	985.846,00	Fundo Municipal Educação
Lote V (6º ano fundamental)	194,	de 26/12/2016	470.780,10	Fundo Municipal Educação	-	-	-	-
Lote VI (7º ano fundamental)	195,	de 26/12/2016	467.532,00	Fundo Municipal Educação	-	-	-	-
Lote VII (8º e 9º ano fundamental)	196,	de 26/12/2016	506.144,70	Fundo Municipal Educação	-	-	-	-
Total (R\$)	-		3.996.791,90	-	-	-	2.838.204,05	-

Fonte: Relação de empenhos e notas fiscais pagas pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE à Mídia Express Comunicação Visual Ltda, nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Visando avaliar a adequação e economicidade das compras realizadas no bojo dos supracitados contratos com os preços de mercado, procedeu-se à análise comparativa entre os preços unitários dos livros pagos pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE e os desembolsados por parte da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes/PE, por meio das inexigibilidades de licitação nº 022/2014 e nº 012/2016, cujos objetos também previram a aquisição de acervo bibliográfico relativo ao Projeto “Nas Ondas da Leitura”. Contudo, nesse caso, trata-se de uma aquisição realizada diretamente junto à Editora IMEPH.

Esclareça-se, inicialmente, que ambas as inexigibilidades foram formalizadas por meio de contratação direta, sob o argumento de que a Editora IMEPH, de acordo com documentos emitidos pela Câmara Brasileiro de Livros (CBL), anexado aos autos dos processos, é detentora de exclusividade para edição, publicação, distribuição e comercialização das obras que compõem o Projeto “Nas Ondas da Leitura”.

Acrescente-se, ainda, que as propostas de preço apresentadas pelo IMEPH no bojo das inexigibilidades nº 022/2014 (Contrato nº 100/2014) e nº 012/2016 (Contrato nº 051/2016), demonstraram a aplicação de desconto de 22% e 20%, respectivamente, sobre o valor de capa das obras selecionadas.

Assim sendo, inicialmente, efetuou-se a comparação de preços entre livros igualmente adquiridos pela Prefeituras de Garanhuns/PE e de Jaboatão dos Guararapes/PE, por meio do Pregão nº 038/2015 e da Inexigibilidade nº 022/2014, respectivamente, resultando na identificação de superfaturamento efetivo de R\$ 47.074,41, conforme demonstrado a seguir:

Tabela – Comparativo de preços unitários de obras adquiridas pelas Prefeituras de Garanhuns/PE e Jaboatão dos Guararapes/PE no Projeto Nas Ondas da Leitura.

Descrição da Obra	Contrato nº 139/2015 (Pregão nº 038/2015)	Contrato nº 100/2014 (Inexigibilidade nº 022/2014)	Diferença C=(A-B)	Livros adquiridos por	Superfaturamento (R\$) E=(C*D)
-------------------	--	---	-------------------	-----------------------	-----------------------------------

	Nº Nota Fiscal	Valor Unitário (R\$) A	Nº Nota Fiscal	Valor Unitário (R\$) B	Garanhuns - Notas Fiscais nº 186 e 187 D		
A semente da verdade	187	24,95	1.645,1644, 1592,1524,1 887,1691	19,50	5,45	3.967	21.620,15
O segredo do quintal	186	27,95	1.645,1644, 1592,1524,1 887,1691	21,84	6,11	4.166	25.454,26
Total (R\$)							47.074,41

Fonte: Relação de empenhos e notas fiscais pagas pela Prefeitura de Garanhuns/PE à Mídia Express Comunicação Visual Ltda e pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/PE à Editora IMEPH.

Ressalte-se que, comparando os valores unitários supracitados de R\$ 24,95 e 27,95, pagos pela Prefeitura de Garanhuns/PE à empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda., com os preços unitários de capa dos mesmos livros consignados na proposta de preço apresentada pela editora IMEPH à Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/PE, no bojo da Inexigibilidade nº 022/2014, verificou-se uma diferença de R\$ 0,05, evidenciando que a Prefeitura de Garanhuns/PE efetuou o pagamento dos mesmo títulos, sem exigir efetivo desconto da Editora, segundo dados informados a seguir:

Tabela – Comparativo de preços unitários pagos pelas Prefeituras de Garanhuns/PE e Jaboatão dos Guararapes/PE no Projeto Nas Ondas da Leitura.

Descrição da Obra	Inexigibilidade nº 022/2014 (Contrato nº 100/2014)	Pregão nº 038/2015 (Contrato nº 139/2015)	% de diferença entre os preços pagos por Garanhuns e Jaboatão
	Valor de Capa (R\$)	Valor Pago com Desconto de 22% (R\$)	Valor Pago sem desconto (R\$)
A semente da verdade	25,00	19,50	24,95
O segredo do quintal	28,00	21,84	27,95

Fonte: Notas fiscais nº 186 e 187 (Pregão nº 038/2015) e proposta de preço apresentada pela editora IMEPH no âmbito da inexigibilidade nº 022/2014.

Do exposto, depreende-se que na inexigibilidade nº 022/2014, a Editora IMEPH foi contratada diretamente pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/PE, tendo oferecido um desconto de 22% no preço de capa das obras. Contudo, o mesmo não ocorreu no âmbito da contratação efetuada pela Prefeitura de Garanhuns/PE, junto à empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda, por meio do Pregão Eletrônico nº 038/2015, na aquisição do acervo da Editora IMEPH.

Cumpre lembrar que, em ponto específico deste relatório, esta Controladoria já apontou inúmeras irregularidades/ocorrências detectadas no âmbito do Pregão nº 038/2015, a exemplo do direcionamento do objeto do certame, do vínculo entre a editora IMEPH e a empresa Express Comunicação Visual Ltda, de restrição de competitividade, de forma que tais fatos corroboram o entendimento de que, uma vez o termo de referência do citado Pregão ter feito menção de que as aquisições dos livros estariam atreladas à editora IMEPH, a Prefeitura de Garanhuns/PE sequer obteve o desconto mínimo de 20% aplicados sobre o preço de capa, no caso de contratação direta, preconizado no item 5 da IN/MARE nº 02/1998, evidenciando que o resultado do Pregão em discussão resultou em compra antieconômica para a administração pública municipal.

Dessa forma, além do superfaturamento efetivo de R\$ 47.074,41, apurado no âmbito do Contrato nº 139/2015 (Pregão nº 038/2015), identificou-se um prejuízo potencial, aplicando-se o desconto de 20%, sobre o valor total pago de R\$ 3.996.791,90, no bojo do referido Contrato à empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda., resultando em R\$ 789.943,50 ((R\$ 3.996.791,90 – R\$ 47.074,41) x 20%).

Ao fim da análise da execução do Contrato nº 139/2015, observou-se a ocorrência de um superfaturamento de R\$ 837.017,91 (sendo o efetivo de R\$ 47.074,41 e o potencial de R\$ 789.943,50), envolvendo recursos do Fundeb e do Fundo Municipal de Educação.

Dando continuidade ao comparativo de preços entre livros igualmente adquiridos pela Prefeituras de Garanhuns/PE e de Jaboatão dos Guararapes/PE, verificou-se também, no âmbito do Pregão nº 013/2017 e da Inexigibilidade nº 012/2016, respectivamente, a ocorrência de superfaturamento efetivo de R\$ 132.932,00, conforme demonstrado a seguir:

Tabela – Comparativo de preços unitários de obras adquiridas pelas Prefeituras de Garanhuns/PE e Jaboatão dos Guararapes/PE no Projeto Nas Ondas da Leitura.

Descrição da Obra	Contrato nº 057/2017 (Pregão nº 013/2017)		Contrato nº 051/2016 (Inexigibilidade nº 012/2016)		Diferença C=(A-B)	Livros adquiridos por Garanhuns - Nota Fiscal nº 197 D	Superfaturamento (R\$) E=(C*D)
	Nº Nota Fiscal	Valor Unitário (R\$) A	Nº Nota Fiscal	Valor Unitário (R\$) B			
Livro de leitura e escrita 4	197	79,95	2.063	64,00	15,95	3.980	63.481,00
A viagem de marino	197	31,95	2.063	25,60	6,35	3.980	25.273,00
Bicho esquisito	197	27,95	2.063	22,40	5,55	3.980	22.089,00
Manu e a descoberta do mundo	197	27,95	2.063	22,40	5,55	3.980	22.089,00
Total (R\$)							132.932,00

Relação de empenhos e notas fiscais pagas pela Prefeitura de Garanhuns/PE à Mídia Express Comunicação Visual Ltda e pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/PE à Editora IMEPH.

Ressalte-se que, comparando os valores unitários supracitados de R\$ 79,95, R\$ 31,95 e R\$ 27,95, pagos pela Prefeitura de Garanhuns/PE à empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda., com os preços unitários de capa dos mesmos livros consignados na proposta apresentada pela editora IMEPH à Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/PE, no bojo da Inexigibilidade nº 012/2016, verificou-se uma diferença de R\$ 0,05, evidenciando que a Prefeitura de Garanhuns/PE efetuou o pagamento dos mesmo títulos sem obter efetivo desconto da editora, segundo dados informados a seguir:

Tabela – Comparativo de preços unitários pagos pelas Prefeituras de Garanhuns/PE e Jaboatão dos Guararapes/PE no Projeto Nas Ondas da Leitura.

Descrição da Obra	Inexigibilidade nº 012/2016 (Contrato nº 051/2016)	Pregão nº 013/2017 (Contrato nº 057/2017)	% de diferença entre os preços pagos por

	Valor de Capa (R\$)	Valor Pago com Desconto de 20% (R\$)	Valor Pago sem desconto (R\$)	Garanhuns e Jaboatão
Livro de leitura e escrita 4	80,00	64,00	79,95	19,9499
A viagem de marino	32,00	25,60	31,95	19,8748
Bicho esquisito	28,00	22,40	27,95	19,8569
Manu e a descoberta do mundo	28,00	22,40	27,95	19,8569

Fonte: Nota fiscal nº 197 (Pregão nº 013/2017) e proposta de preço apresentada pela editora IMEPH no âmbito da inexigibilidade nº 012/2016.

Com base nos dados supra, observa-se que a editora IMEPH foi contratada diretamente pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/PE, no âmbito da Inexigibilidade nº 012/2016, tendo oferecido um desconto de 20% no preço de capa das obras integrantes do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”.

Dessa forma, além do superfaturamento efetivo de R\$ 132.932,00, apurado no âmbito do Contrato nº 057/2017 (Pregão nº 013/2017), identificou-se um prejuízo potencial, aplicando-se o desconto de 20%, sobre o total pago de R\$ 2.838.204,05, no bojo do referido contrato à empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda, que totalizou a soma de R\$ 541.054,41 (R\$ 2.838.204,05 – R\$ 132.932,00)*20%).

Ao fim da análise da execução do Contrato nº 057/2017, observou-se a ocorrência de um superfaturamento de R\$ 673.986,41 (sendo o efetivo de R\$ 132.932,00 e o potencial de R\$ 541.054,41), envolvendo recursos do Fundo Municipal de Educação.

Por fim, registre-se que, levando em conta os pagamentos realizados pela Prefeitura Municipal de Garanhuns/PE à empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda., em função dos Contratos nº 139/2015 e nº 057/2017, nos valores respectivos de R\$ 3.996.791,90 e R\$ 2.838.204,05, totalizando o valor de R\$ 6.834.995,95, verificou-se um superfaturamento global de R\$ 1.511.004,32 (sendo o efetivo de R\$ 180.006,41 e o potencial de R\$ 1.330.997,91), envolvendo recursos do Fundeb e do Fundo Municipal de Educação.

Manifestação da Unidade Examinada

Em 27 de novembro de 2017 a Prefeitura de Garanhuns, por meio de Ofício S/N, enviado através de Correspondência eletrônica a esta CGU-Regional, apresentou as seguintes justificativas que a seguir passam a ser transcritas:

“Aduz esta CGU que supostamente se tivesse precedido de contratação direta, poderia a Prefeitura Municipal de Garanhuns, ter sido agraciada com desconto se acaso tivesse realizado compra direta, em comparativo com a Prefeitura Municipal e Jaboatão dos Guararapes.

Com a maior vénia, o entendimento da CGU contraria decisão recente do TCU, que assim decidiu:

**GRUPO II - CLASSE VII - Plenário
TC 032.610/2013-0**

Natureza: Representação

Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão

Representante: Editora Contextual Ltda. (08.397.125/0001-09)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MODELO DE AQUISIÇÃO DE LIVROS EM EVENTUAL AFRONTA À LEI. CONHECIMENTO. CAUTELAR. OITIVAS. VALIDADE DO MODELO PRETENDIDO PELO INSTITUTO. POSSIBILIDADE DE MAIOR PARCELAMENTO DO OBJETO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pela empresa Editora Contextual Ltda., com pedido de medida cautelar, em virtude de possíveis irregularidades no pregão eletrônico SRP 3/2013, a cargo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), cujo objeto destina-se à aquisição de livros didáticos divididos em dois grupos (um para os cursos técnicos e outro para os cursos de graduação) com orçamento previsto de R\$ 38.960.500,00.

2. *Em suma, a representante alega cerceamento à participação de pequenos fornecedores no certame e direcionamento da contratação a grandes editoras, por conta da adoção do critério de menor preço por grupos/lotes, e não por itens, em afronta ao princípio da divisibilidade, insculpido no arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, e da Lei 8.666/1993, e no Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU, além de descrição vaga e subjetiva do objeto, o que poderia dar margem a julgamento subjetivo das propostas, levando à quebra da isonomia entre os concorrentes.*

3. *Mediante despacho (peça 6), a Min. Ana Arraes concedeu medida cautelar, referendada pelo Plenário desta Corte na sessão de 10/12/2013 (peça 8), para determinar ao IFMA a suspensão do processo licitatório em comento, ou qualquer ato decorrente do pregão sob exame, até que o Tribunal decida sobre o mérito da matéria. Registre-se que, antes mesmo da expedição da ordem cautelar de suspensão do pregão, o certame já se encontrava suspenso pelo órgão gerenciador desde 29/11/2013 (peças 9-11), em razão do pedido de impugnação apresentado pela representante, não havendo nos autos nem no ComprasNet qualquer informação sobre retomada ou revogação/anulação do certame.*

4. *Realizadas as devidas comunicações processuais, a Secex-MA emitiu nova instrução (peça 17), pugnando pela anulação do certame. Não obstante o posicionamento da unidade técnica, penso que o processo merece outro deslinde. É que, no meu entender, a resposta do IFMA (peças 13-16) logrou êxito em elidir as irregularidades apontadas.*

5. *De uma forma geral, os modelos para a aquisição de livros pela Administração Pública devem levar em conta três variáveis: a especificação do objeto, a possibilidade de parcelamento e o tipo de licitação. Dessa conjugação, um modelo frequentemente utilizado pela Administração é aquele que elenca exaustivamente o rol de livros a serem adquiridos, sem agrupá-los, em licitação do tipo “menor preço” por item.*

6. *Ocorre que, mais recentemente, um outro modelo também vem sendo bastante utilizado pelas bibliotecas públicas, em que o objeto é parcelado em grupos temáticos sem a indicação prévia dos livros a serem adquiridos, os quais serão demandados posteriormente, e a licitação é do tipo “maior desconto” sobre o preço dos livros listados nos catálogos oficiais das respectivas editoras. Por óbvio, o modelo ideal depende dos critérios de conveniência e oportunidade intrínsecos ao poder discricionário de cada gestor, tudo devidamente fundamentado.*

7. Da leitura dos argumentos apresentados pelos gestores do IFMA em resposta à oitiva (peça 13, p. 49-54), entendo que a adoção do modelo que denominaram de “aquisição por área do conhecimento” encontra-se suficientemente justificada para a realidade do Instituto. Veja-se:

“(...) obsolescência não está relacionada com atualidade do conteúdo, mas sim com uso de um determinado material. Se um material não é usado ele está obsoleto. (...) Desta forma, a forma mais segura de garantir retornos aos investimentos feitos pela administração é aquisição por área do conhecimento. Experiências anteriores, na qual esta instituição subdividiu o objeto além da área do conhecimento levou a desperdícios significativos de recursos. As obras esgotavam e não havia interesse dos editores em publicar novas edições. Desta forma a instituição via-se obrigada a cancelar o item, prejudicando inclusive as atividades de ensino. (...) Quando a licitação é por área do conhecimento a base para o lance é a redução da margem de lucro e não a redução do preço final. Na prática, esta proposta nivelará o nível de redução do preço final, reduzindo as possibilidades dos fornecedores de criarem estratégias para obterem maior lucro em determinados itens que teoricamente são mais vendáveis do que outros.” (peça 13, p. 50-51)

8. Em reforço, considero que assiste razão aos gestores quando aduzem que, listando previamente todos os livros, corre-se o risco de adquirir livros que não serão utilizados e de impedir a aquisição de livros novos (ou edições mais recentes) não listados. Ou seja, aumenta-se o risco de haver uma contratação de baixa eficiência e baixa economicidade.

9. Por outro lado, no modelo de “aquisição por área do conhecimento”, a seleção do fornecedor é feita de acordo com o maior desconto concedido e a motivação para isso é evitar o engessamento da contratação, considerando que não é preciso elaborar previamente a relação de livros e que a definição e a aquisição do título são feitas à medida que a necessidade surge.

10. No mais, registro que tal modelo vem sendo efetivamente adotado pela Biblioteca deste TCU (pregões 42/2011 e 39/2012), conforme ressaltado pelos gestores do IFMA.

11. Como já dito, a representante insurge-se contra o parcelamento do objeto em apenas dois grupos, quando, a seu ver, os livros deveriam ser adquiridos por item. Aduz ainda que o edital conteria especificações vagas e subjetivas do objeto que impossibilitariam o julgamento objetivo das propostas, sob o temor de o pregoeiro “poder aprovar ou reprovar os produtos ao seu ‘bel prazer’”.

12. No tocante ao primeiro ponto, assiste razão parcial à representante, não pela necessidade de aquisição por item, mas sim pela possibilidade de maior parcelamento do objeto com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

13. Nesse sentido, os próprios gestores do IFMA afirmaram que, ao invés de realizar o parcelamento com base no nível do curso (o que, conforme o edital do pregão 3/2013, ora impugnado, permitiu a divisão do objeto em apenas dois grupos - um para os cursos de nível técnico e outro para os cursos de graduação), é mais benéfica para o Instituto a utilização do

modelo de “aquisição por área do conhecimento”, dividindo o objeto nos oito grupos originalmente previstos no termo de referência de 7/5/2013 (peça 16, p. 19-21).

14. *No que diz respeito ao segundo ponto, não merece guarida a irresignação da representante. Em sede de pregão, verifico que o tipo da licitação e o critério de julgamento são absolutamente objetivos, qual seja, no presente caso, o percentual de desconto sobre o preço dos livros listados nos catálogos ou tabelas oficiais das respectivas editoras e distribuidoras, não sendo reservado ao pregoeiro o poder de “aprovar ou reprovar os produtos ao seu ‘bel prazer’”, uma vez que a demanda dos livros a serem adquiridos ocorrerá posteriormente.*

15. *Já em sede de execução, a futura contratada estará vinculada ao edital e ao termo de referência, além, é claro, do próprio instrumento contratual, cuja minuta é parte integrante do edital do pregão, onde estão estabelecidas todas as obrigações da contratada e as condições de fornecimento, constando explícita e objetivamente que “os materiais devem ser entregues conforme solicitação e mediante autorização do IFMA”, além de outros requisitos como, por exemplo, prazos de entrega, de troca, de reposição e de substituição (peça 2, p. 21). Por óbvio, depreende-se que é intrínseco a esse modelo que o contratado esteja obrigado a fornecer todo e qualquer título demandado pelo contratante.*

16. *Portanto, considero que o processo está em condições de receber pronto julgamento de mérito pela sua procedência apenas parcial, a fim de exarar determinação ao IFMA condicionando a retomada do certame às mudanças alvitradadas pelo próprio Instituto no sentido de utilizar o modelo de “aquisição por área do conhecimento” com parcelamento do objeto nos oito grupos originalmente previstos no termo de referência de 7/5/2013. O cumprimento da determinação deverá ser monitorado pela unidade técnica à luz da Portaria-Segecex 27/2009.*

17. *Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.*

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de fevereiro de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator

ACÓRDÃO Nº 180/2015 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 032.610/2013-0.

2. Grupo II - Classe de Assunto: VII - Representação.

3. Representante: Editora Contextual Ltda. (08.397.125/0001-09).

4. Entidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (Sececx-MA).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação em vista de possíveis irregularidades no pregão eletrônico SRP 3/2013 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão que, para eventual reabertura do pregão eletrônico SRP 3/2013, seja adotado o modelo de “aquisição por área do conhecimento”, dividindo o objeto nos oito grupos originalmente previstos no termo de referência de 7/5/2013, conforme aventado pelo próprio Instituto em sua resposta à oitiva, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, em observância aos arts. 15, inciso IV, e 23, § 1º, e da Lei 8.666/1993, e ao Enunciado 247 da Súmula de Jurisprudência do TCU;

9.3. dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão e à representante;

9.4. com fundamento no art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar o arquivamento do processo após efetuadas as comunicações pertinentes e expirados os prazos dos recursos cabíveis dotados de efeito suspensivo.

10. Ata n° 4/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/2/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0180-04/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(...)

Assim, as afirmações de que a aquisição direta dos livros poderiam levar ao desconto de 20% (vinte por cento) não se mostra razoável.”

Análise do Controle Interno

Prima facie, urge informar que a equipe da CGU não teve a pretensão de afirmar que a Prefeitura de Garanhuns teria de ter realizado uma inexigibilidade para obtenção de desconto sobre o valor de capa dos livros dos kits do Projeto “Nas Ondas da Leitura”.

A comparação entre os resultados do Pregão e das Inexigibilidades foi efetuada para se verificar a questão do atendimento ao princípio da economicidade nas aquisições, considerando a modalidade licitatória escolhida pela edilidade, em relação à qual se subentende que um de seus principais objetivos é a busca de preços mais vantajosos, inclusive, com a previsão de negociação com os fornecedores vencedores antes que se ultime a contratação.

É natural a expectativa da Administração Pública em relação ao Pregão, quanto à sua efetividade, no sentido de possibilitar a aquisição de livros, como no presente caso, a preços

mais vantajosos do que aqueles obtidos na hipótese de contratação direta, considerando que os livros pertencem à mesma Editora (IMEPH).

A argumentação aduzida pela Prefeitura de Garanhuns/PE reflete preocupação em caracterizar o foco da irregularidade identificada pela equipe de auditoria como sendo a problemática da estruturação do objeto em lotes, buscando verificar o atendimento ao pressuposto da divisibilidade do objeto, tanto quanto possível, da forma como fora insculpido no art. 23, parágrafo primeiro, da Lei nº 8.666/93, desde que técnica e economicamente viável, de forma a criar condições para a ampliação da competitividade.

A análise realizada pelos ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito do TC 032.610/2013-0, com respeito a representação formulada em razão de possível restrição a competitividade promovida por Edital de aquisição de livros por parte do Instituto Federal de Educação Tecnológica, resultou em determinações que corroboraram providências já adotadas pela Unidade Gestora, quais sejam, o agrupamento dos acervos em áreas de conhecimento, de modo a resguardar a Administração de compras desnecessárias, sobretudo em termos quantitativos.

Entretanto, a descrição do fato no presente apontamento tem como ponto central de discussão o nível de economicidade da contratação, considerando terem sido utilizadas pela Prefeitura de Garanhuns/PE a modalidade Pregão e pela Prefeitura de Jaboatão/PE a contratação direta por inexigibilidade, mediante declaração de exclusividade da Editora IMEPH. Verificou-se, das informações apresentadas e dos cálculos comparativos realizados em termos de preços dos mesmos livros, diferenças que se aproximam dos 20%, que foram obtidos pela Prefeitura de Jaboatão, a título de desconto, em certames sem qualquer concorrência entre licitantes (hipótese de contratação direta).

As alegações da Prefeitura/PE, portanto, não elidem as falhas apontadas, no sentido da ocorrência de superfaturamento efetivo de R\$ 47.074,41, quando se analisa apenas os livros que coincidem nas aquisições pelas duas Prefeituras; e potencial de R\$ 789.943,50, ao tempo em que se considera o prejuízo obtido da aplicação do desconto que não se obteve quando da adoção da modalidade licitatória do Pregão.

Nesse sentido, ocorreu também superfaturamento quando se procedeu à comparação entre a nova contratação realizada pela Prefeitura de Garanhuns/PE em 2017, por intermédio do Pregão 13/2017, e a Inexigibilidade nº 12/2016, tendo sido apurado o valor a maior de R\$ 132.932,00. Observou-se, através de todos os cotejos realizados, entre os preços unitários dos livros adquiridos pelos dois Municípios, que as propostas da empresa Mídia Express Ltda. à Prefeitura de Garanhuns/PE partiram sempre de valores R\$ 0,05 abaixo dos preços de capa dos livros, sobre os quais a Prefeitura de Jaboatão/PE, para os mesmos títulos, aplicou o desconto de 20%.

Como apurado no apontamento, além do superfaturamento efetivo de R\$ 132.932,00, relativo ao Contrato nº 057/2017 (Pregão nº 013/2017), identificou-se um prejuízo potencial de R\$ 541.054,41, seguindo o mesmo raciocínio do que foi elaborado para os contratos anteriores.

Diante de todo o exposto, as alegações apresentadas pela edilidade são ineptas, na medida em que a argumentação não guarda correlação com as irregularidades apontadas pela equipe da CGU-Regional.

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. Insuficiência na caracterização do processo decisório por parte da Secretaria de Educação, com vistas à aquisição dos materiais pedagógicos.

Fato

O Processo Licitatório nº 82/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 55/2016, teve por objetivo a constituição de Ata de Registro de Preços com vistas à aquisição de produtos para a implementação de projetos pedagógicos destinados aos alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental das escolas e Instituições conveniadas.

Do Processo Licitatório em questão resultou a celebração do Contrato nº 174/2016, em 27 de dezembro de 2016, no valor de R\$ 2.065.194,99, com a empresa V. A. de Oliveira – ME, CNPJ nº 09.636.081/0001-95, composto dos seguintes lotes de fornecimento:

Composição dos lotes do Contrato nº 174/2016, para compra de materiais didático-pedagógicos:

Lote	Composição	Valor (R\$)
I	Acervo contendo 925 títulos de livros	820.175,00
II	Jogos	1.090.020,00
III	Mobiliário	44.999,98
IV	Brinquedos	75.000,00
V	Mídias e Apostilas	35.000,01
Total (R\$)		2.065.194,99

Fonte: Processo Licitatório nº 82/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 55/2016.

Na justificativa da aquisição, foram expostas razões, no âmbito do Termo de Referência da contratação, dentre as quais são destacados os seguintes trechos:

“...em face da necessidade do Núcleo de Ensino Pedagógico desta Secretaria em trazer para os alunos da rede municipal... a oportunidade de um aprendizado com aulas mais dinâmicas e interativas, trazendo experiências de forma lúdica e divertida, fazendo com que a Leitura, a Arte e o Lazer passem a ser vistos de uma forma mais acessível e que as dificuldades possam ser superadas com mais facilidade, além de trabalhar a sociabilidade, desenvolver novas habilidades e competências e reduzir as desigualdades sociais, embasando assim, o princípio promovido pelo município de Garanhuns que tem a Educação como patrimônio público e

como meta, a melhoria na qualidade da Educação Básica, reduzindo assim os índices de desistência e de evasão escolar.”

Conforme é possível verificar, a argumentação utilizada como justificativa para a aquisição dos conjuntos dos projetos pedagógicos não contém elementos suficientes para demonstrar a necessidade da aquisição, inclusive quanto aos seus quantitativos.

Nessa esteira, não foi verificada a existência de documentação que pudesse evidenciar as etapas por meio das quais pudesse ser construído o processo decisório de aquisição dos materiais, a exemplo de estudos realizados com vistas à definição dos projetos pedagógicos a serem desenvolvidos junto aos alunos; à avaliação da adequação de todo o acervo, conjunto de jogos e brinquedos, vinculados aos projetos pedagógicos selecionados, como memórias de reuniões das equipes de professores e pedagogos da Secretaria de Educação, e pesquisas realizadas em diversas fontes sobre as aplicações e características dos materiais didáticos, dentre outros.

Em face da ausência de especificação dos projetos pedagógicos que pudessem dar ensejo à aquisição dos materiais, a Secretaria de Educação foi arguida formalmente a respeito, conforme segue:

“1.1 Apresentar documentação relativa aos projetos pedagógicos concebidos e implantados no âmbito do Termo de Referência em questão, demonstrando para cada um deles: justificativa, objetivos, metodologia, atividades/estratégias e acompanhamento, resultados e avaliação;

1.2 Acerca dos itens fornecidos, quais sejam, 925 livros (lote 01), 92 jogos (lote 02), 24 mobiliários (lotes 03 e 04), 12 apostilas e mídias (lote 05), informar em que projetos pedagógicos os mesmos foram inseridos e utilizados;

(...)"

Através de documentos formais expedidos pela antiga Secretaria de Educação, nomeada com o advento da Portaria nº 217/2014-GP, foram aduzidas razões para a utilização dos referidos materiais didáticos, entretanto, sem especificar com detalhes os projetos pedagógicos a que se referem os produtos adquiridos, e sem que restasse clara a composição dos respectivos kits.

Em princípio, com relação ao acompanhamento das produções e atividades realizadas com esses recursos didáticos até o presente momento, bem como os resultados alcançados nos processos de ensino-aprendizagem, em face do incremento de possibilidades trazidas com os laboratórios de matemática para o ensino fundamental, bem como pela Tenda da Cultura e Projeto Quatro Pilares, nada ainda de concreto foi apresentado pela Secretaria de Educação de Garanhuns/PE.

A título de exemplo, em entrevista com um dos professores de matemática do CAIC, foi possível verificar que ainda não houve nenhum treinamento para os professores da rede no sentido de utilizar efetivamente os materiais e livros que compõem os laboratórios. Segundo ele, os professores que mais necessitariam de capacitação seriam aqueles que têm formação mais genérica, considerando sua prática mais interdisciplinar, como ocorre com alguns que lecionam nos primeiros anos do ensino fundamental. O profissional entrevistado na ocasião fora indicado pela Coordenação pedagógica do CAIC como sendo um dos que se colocaram

à disposição para estudar todo o material e respectivo acervo, de modo a estudar formas de capacitar os demais professores para colocarem em prática as potencialidades oferecidas pelos materiais didáticos.

Os laboratórios de matemática foram identificados na visita realizada ao CAIC em 1º de setembro de 2017, durante a primeira etapa de trabalho de campo:

	
<p>Garanhuns/PE, em 1º de setembro de 2017. Armário onde são guardados os jogos, livros e demais recursos didáticos do Laboratório de Matemática para o Ensino Fundamental II.</p>	<p>Garanhuns/PE, em 1º de setembro de 2017. Detalhe dos materiais que compõem o laboratório de matemática.</p>



Garanhuns/PE, em 1º de setembro de 2017. Conjunto de livros e vídeo contendo informações metodológicas para aplicação dos recursos disponíveis no laboratório de matemática.

Garanhuns/PE, em 1º de setembro de 2017. Detalhes dos mosaicos e demais jogos para serem utilizados nas aulas do CAIC.

Ressalte-se ainda que a efetiva distribuição dos materiais a que se referem os laboratórios de matemática foram entregues somente em 18 de maio de 2017, às escolas CAIC, Jaime Luna, Miguel Arraes e São Camilo, conforme atestam os controles de distribuição desses produtos, disponibilizados pela Prefeitura. Com relação ao Projeto Quatro Pilares, as entregas ocorreram no dia 24 de maio de 2017, o que indica ter sido curto o tempo para incorporação dos conhecimentos e técnicas constantes dos acervos e jogos disponibilizados.

A título de exemplo, foi verificado que todos os 43 volumes de livros da Tenda Cultura recebido pelo CAIC em 24 de julho de 2017 ainda se encontravam em processo de organização nas prateleiras e seu referido tombamento para incorporação dos mesmos ao acervo da escola, conforme ilustra o relatório fotográfico a seguir:

DATA	Nº	AUTOR	TÍTULO	NRº VOLUME	EDITOR	LOCAL	ANO	ORIGEM	PREÇO R\$	Preço de venda	Nº classif.	OBSERVAÇÕES
03/07/17	4.683	Klum, Tyler	Desafio & seu economista italiano		Record	RJ	2009		330,00			
03/07/17	4.684	Klum, Maia	Brincando		Nova Era	RJ	2008		133,54			
03/07/17	4.685	Klum, Maia	Brincando		Nova Era	RJ	2008		133,54			
03/07/17	4.686	Klum, Maia	Brincando		Nova Era	RJ	2008		133,54			
03/07/17	4.687	Pereira, Marcella A.	educa e fundamenta & brinca - Matemática		Brasileira	SP	2012		94,90			
03/07/17	4.688	Pereira, Marcella A.	educa e fundamenta & brinca - Matemática		Brasileira	SP	2012		94,90			
03/07/17	4.689	Pereira, Kátia	Matemática e brincadeira		DE 2	SP	2012		869,94			
03/07/17	4.690	Pereira, Kátia	Matemática e brincadeira		DE 2	SP	2012		869,94			
03/07/17	4.691	Reeves, Karen de	Teatro		ED DIC	RJ						
03/07/17	4.692	Reeves, Linda	O leitor da sorte		Record	RJ	2005		853			
03/07/17	4.693	Reeves, Linda D.	O P. Thompson desaparece e aparece		Pedagôgica	RJ	1980		235,49	123		
03/07/17	4.694	Reeves, Linda	Minha vida, uma farsa		Record	RJ	2005		828,94	48		
03/07/17	4.695	Reeves, Linda	Arquitetura e arquitetura		DE 2	SP	2003		1028,5			
03/07/17	4.696	Reeves, Linda	Desafio & seu economista italiano		Record	RJ	2009		330,00			
03/07/17	4.697	Macêdo, Wellington	A Menininha		DE 2	SP	2012		869,94			
03/07/17	4.698	Klum, Maia	Brincando		Nova Era	RJ	2008		133,54			
03/07/17	4.699	Deacon, Deean R.	Os românticos escravos do amor		Brasil Pátria	RJ	2008		213			
03/07/17	4.700	Shakespeare, William	Hamlet		ED DIC	RJ	2005		822,33			
03/07/17	4.701	Klum, Maia	Brincando		Nova Era	RJ	2008		133,54			
03/07/17	4.702	Aguiar, Gláucio	O milão		ED DIC	RJ						
03/07/17	4.703	Klum, Maia	Brincando		Nova Era	RJ	2008		133,54			
03/07/17	4.704	Maguaruel	O Príncipe		ED DIC	RJ	2005					
03/07/17	4.705	Sylkes, Plum	Diminuta da fantasia		Brasil Pátria	RJ	2009		823			

Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Livro de tombo para o acervo componente da Tenda da Cultura, no CAIC, demonstrando que em 3 de julho ainda estavam sendo registrados livros na biblioteca da Escola.



Do documento de autoria da Secretaria de Educação de Garanhuns/PE, que comenta sobre a implantação dos laboratórios de matemática para o Fundamental I e II, merecem destaque os seguintes trechos:

“Diante do exposto, a aquisição e implantação dos Projetos Pedagógicos do Ensino dos Laboratórios de Matemática com características próprias, tende a suprir as necessidades acima expostas para todos os alunos da Rede de ensino do Fundamental I e II, formatando 30 laboratórios de matemática para o Ensino Fundamental dos anos iniciais e 17 laboratórios de matemática Ensino Fundamental dos anos finais.

Adiante, a Secretaria de Educação manifestou a preocupação de efetuar a caracterização do material, elencando as premissas e requisitos dos mesmos, com destaque para o seguinte:

- Ter proposta pedagógica orientada pelos Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN’s;
- Contribuir para a formação de um ambiente onde se desenvolvam atividades interativas com os nossos materiais didáticos para desenvolvimento das habilidades e competências na área de matemática;
- Conter informações sobre o conteúdo de cada material, estratégias pedagógicas que favoreçam o trabalho do professor para contribuir com as ações pedagógicas para garantir o acesso no aprendizado da disciplina para os alunos de 6 a 10 e 11 a 14 anos da Rede de Ensino;
- Proporcionar um processo de atualização e formação continuada dos professores e monitores das escolas, possibilitando o planejamento diário das aulas com intuito de eleger e priorizar os alunos como público alvo;
- Utilizar os equipamentos que permitam a abordagem de temas como dedução, resoluções, frações, as quatro operações, raciocínio lógico, entre outros, como

instrumento de aprendizagem, oferecendo a possibilidade de realização de trabalhos interativos que estimulem aprendizagem e a permanência dos alunos na educação.

Ao final, a Secretaria de Educação pondera a necessidade da aquisição da seguinte forma:

“Desse modo, sua aplicabilidade para a melhoria dos resultados, justifica o emprego dos materiais didáticos escolhidos, como ferramenta de absorção de informações mais fácil, rápida e atrativa se comparadas a metodologias tradicionais, representando um “salto de qualidade evidente” no aprendizado dos alunos. Os produtos mencionados estão por apresentar soluções que mais se adequam a política atual de gestão de ensino”.

Verifica-se, portanto, que a Secretaria de Educação apresentou superficialmente a ideia que respaldou a aquisição dos equipamentos e materiais a que se refere o Contrato nº 174/2016, celebrado com a empresa V. A. de Oliveira – ME, CNPJ nº 09.636.081/0001-95. Ademais, pela apresentação do elenco de livros, jogos, mídias e brinquedos, não foi possível estabelecer a correlação de cada conjunto com seus respectivos projetos pedagógicos.

Nesse particular, foi possível identificar a existência, a partir de material entregue à equipe pela responsável pelo Almoxarifado Central, para efeito de orientação da empresa durante o recebimento dos volumes (caixas) quando da entrega dos materiais naquele local, folhetos informativos sobre a composição dos kits para desenvolvimento dos projetos pedagógicos. Como exemplo, tem-se a seguinte descrição para a “Tenda da Cultura”:

“a) Ambiente: 01 tenda pantográfica de 6 x 3 metros, 02 mesas de plásticos, 12 cadeiras infantis, tapete em E. V. A. e 04 baús para guardar os outros componentes;

b) Biblioteca: composta por 2.000 livros infantis, infanto-juvenis, religiosos, paradidáticos, de literatura, sobre concursos públicos, mapas e dicionários;

c) Brinquedos pedagógicos: uma coleção de brinquedos pedagógicos e jogos educativos para estimular a coordenação motora e o raciocínio lógico das crianças, com conteúdo voltado para a comunicação;

d) Inclusão social: com livros que atendem às necessidades educativas especiais, tanto para alunos com deficiência visual, física, auditiva e mental, quanto alunos com necessidades múltiplas, e alunos superdotados, talentosos e com altas habilidades, cabendo à escola a promoção da inclusão social e convivência em harmonia.”

Portanto, não foi possível identificar as estratégias e as metodologias segundo as quais teriam que ser utilizados os referidos materiais (jogos, livros, brinquedos, mídias), estando nesse momento, no caso específico dos laboratórios de matemática, apenas à disposição dos profissionais, sem que tenham sido os professores preparados para aplicá-los nas atividades cotidianas e em projetos pedagógicos específicos.

Urge ressaltar interessante trecho do documento denominado “*Anais do ENEM – Relato de Experiência – GT7 – Formação de Professores que Ensinam Matemática*”, disponível em <http://www.sbem.com.br/files/viii/pdf/07/RE75541815487.pdf>, suscita a ideia de que a aplicação prática dos materiais didáticos não devem prescindir da existência de projetos pedagógicos a eles correlatos:

“(...)

2 – Aspectos Gerais de um Laboratório de Matemática

O laboratório de Matemática pode ser visto como um espaço de construção do conhecimento, tanto individual, como coletivo. Neste ambiente, os recursos didático-pedagógicos podem passar a ter vida própria, seja enquanto propostas didáticas ou mesmo como outros tipos de materiais didáticos que auxiliem a construção epistemológica dos que nele se encontram. Nesse espaço, professores e alunos podem dar expansão à sua criatividade, dinamizar o trabalho e enriquecer as atividades de ensino – aprendizagem, tornando o processo muito mais dinâmico, prazeroso e eficaz.

(...)”

Essa relação entre os projetos pedagógicos e os materiais e livros por eles demandados resta explícita na exposição de motivos apresentada pela Secretaria de Educação a respeito do Projeto “Tendas da Cultura”, conforme descrito nos trechos a seguir destacados:

“(...)

Assim, faz-se necessário também capacitar os professores da Rede de Ensino para a consolidação do projeto educativo que permita materializar o conhecimento e a cultura através do manuseio com o material que possibilite a dinâmica, fazendo com que os conceitos de inclusão social de fato aconteçam através da aquisição das Tendas da Cultura, bem como o Projeto Quatro Pilares que traduz conceitos fundamentais para educação baseado no relatório da UNESCO, da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, que propõe uma educação direcionada.

Diante do exposto, com a aquisição dos materiais que visam a implantação dos Projetos Pedagógicos elaborados pelas instituições de ensino e bibliotecas, deverão ser formatados 12 espaços para leitura com as tendas do ensino fundamental e comunidade, 05 tendas com estrutura para Educação Infantil, 04 parques infantis, 20 cantinhos de leitura de Gibi, 20 espaços com estrutura de casinha para trabalhar arte, teatro e drama, 07 laboratórios de inclusão social para alunos com deficiência e 10 baús com livros infantis (mundo da criança) distribuídos em Salas de Leituras, Creches e Bibliotecas, buscarão atender aproximadamente 18 mil alunos da rede municipal de ensino e comunidade e, precisam conter os seguintes requisitos:

(Omissis).”

Ademais, desse segundo trecho fica claro que os projetos pedagógicos são de autoria das instituições de ensino locais, as quais serão a base para orientar a aplicação dos conhecimentos a que se referem os materiais adquiridos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, a Prefeitura de Garanhuns/PE apresentou os seguintes esclarecimentos, por meio do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviado por meio da mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017:

“Em relação a este item, a licitação foi realizada com vista predominante ao interesse público , notadamente em possibilitar a formação aos alunos da rede municipal de ensino:

Esta própria CGU, informa que foram apresentadas as justificativas desta aquisição, vejamos:

Através de documentos formais expedidos pela antiga Secretaria de Educação, nomeada com o advento da Portaria nº 217/2014-GP, foram aduzidas razões para a utilização dos referidos materiais didáticos, entretanto, sem especificar com detalhes os projetos pedagógicos a que se referem os produtos adquiridos, e sem que restasse clara a composição dos respectivos kits.

O questionamento realizado é subjetivo, eis que embora a administração tenha apresentado as suas justificativas, a fiscalização ainda entende que deve ser fornecido a capacitação aos professores, o que é objeto da formação continuada pela rede municipal de ensino:

Justifica-se a Aquisição de Produtos para implantação dos Projetos Pedagógicos, objeto deste Termo de Referência, em face da necessidade do Núcleo de Ensino Pedagógico desta Secretaria em trazer para os alunos da rede municipal e instituições conveniadas que se encontram na Educação Infantil e no Ensino Fundamental I e II, como também a toda a população, a oportunidade de um aprendizado com aulas mais dinâmicas e interativas, trazendo experiências de forma lúdica e divertida, fazendo com que a Leitura, a Arte e o Lazer passem a ser vistos de uma forma mais acessível e que as dificuldades possam ser superadas com mais facilidade, além de trabalhar a sociabilidade, desenvolver novas habilidades e competências e reduzir as desigualdades sociais, embasando assim, o princípio promovido pelo município de Garanhuns que tem a Educação como patrimônio público e como meta, a melhoria na qualidade da Educação Básica, reduzindo assim os índices de desistência e de evasão escolar

No caso, o projeto pedagógico é continuo, assim como a formação dos docentes, sendo a mesma gradual, tanto é que a CGU em relatório de campo aduz que visitou e constatou a presença dos laboratórios.

“Os laboratórios de matemática foram identificados na visita realizada ao CAIC em 1º de setembro de 2017, durante a primeira etapa de trabalho de campo.”

Conforme provas em anexos, a gestão vem fomentando esta formação de modo que, os resultados relativos aquisição dos materiais didáticos aduzidos neste item surgirão de certeza no futuro breve.



O material relativo a aquisição, foi devidamente distribuído nas escolas municipais, a sua formação como relatado pela CGU, será e vem sendo realizada, o que apenas sofreu solução de continuidade em face da mudança da direção de toda a secretaria de educação, o que impediu momentaneamente a implementação do projeto pedagógico aduzido pela fiscalização.



Nenhum ato administrativo pode ser editado validamente sem que o agente disponha de poder legal para tanto. A competência resulta explícita ou implicitamente da norma e é por ela delimitada. Se no âmbito das relações entre particulares a capacidade é a regra, no âmbito do direito administrativo a competência deve decorrer das normas. (MEDAUAR, 2007, p. 134-135.)

Logo, a competência é requisito de validade dos atos administrativos, de modo que o não cumprimento desse requisito caracteriza vício. A rigor, impõe-se a anulação dos atos praticados por quem não é competente para tanto.

Ocorre que a divisão de competência no âmbito interno de órgãos e entidades da Administração Pública brasileira não é realizada de maneira uniforme. Pelo contrário, a divisão interna de competências é peculiar a cada ente público. Assim, o exercício das competências no âmbito da Administração Pública costuma ser disciplinado por normas internas, que outorgam os poderes conforme a distribuição de funções em cada órgão ou entidade.

É por isso que as normas de maior abrangência, como o Decreto nº 5.450/05 e a Instrução Normativa nº 2/08 da SLTI/MPOG, fazem menção apenas à “autoridade competente”, sem indicar expressa e efetivamente quem exerce essa competência (se o ordenador de despesas, se a autoridade máxima de cada unidade demandante, etc.).

Em verdade, essa mesma necessidade de aprovação do projeto básico pela autoridade competente está prevista na própria Lei nº 8.666/93 (inc. I do § 2º do art. 7º):

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...) § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; (Grifamos.)

Embora as normas gerais de licitação pública não indiquem explicitamente quem será a autoridade competente, é comum que essa competência seja exercida pela mesma autoridade que determina a contratação. Nesse sentido é a lição de Marçal Justen Filho:

Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária a sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliar e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 153.) (Grifamos.)

Dos princípios expressos no art. 3º da Lei 8.666/1993, verificamos o da vinculação ao instrumento convocatório, que nada mais é que o edital e seus anexos.

O edital é definido como a lei da licitação, é ele quem vai indicar as regras do jogo, sempre em consonância com os regulamentos superiores.

Como poderia o pregoeiro ser responsável pela elaboração de tal instrumento?

Primeiramente, não consta na Lei 8.666/1993, na Lei 10.520/2002 e nem no Decreto 5.450/2005 qualquer menção dessa atribuição ao pregoeiro ou comissão de licitação (pregão ou não, não há nenhuma norma que afirme ser essa atribuição da equipe de licitação). Se não é atribuição da comissão, logo ela não pode ser responsabilizada pelas falhas desse instrumento.

Segundo, o próprio Tribunal de Contas da União já se posicionou quanto a isso: Cabe destacar que o caput do referido art. 51 traz as atribuições da comissão permanente de licitação – a qual expomos alhures – dentre as quais não se encontra a definição do objeto. Ademais, o seu §3º, transcrito, estipula a responsabilidade pelos atos praticados pela comissão.

Ora, se o ato de definição do objeto da licitação não foi praticado pela comissão, essa não pode ser responsabilizada sob tal fundamento, não ocorrendo, no caso, a subsunção do fato à norma. (Acórdão TCU nº 687/2007 – Plenário).

O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas (Acórdão TCU nº 2.389/2006 – Plenário).

Acredito ser lógica a decisão do legislador em não atribuir essa tarefa a equipe de licitação. O edital regerá, inclusive, as ações do pregoeiro e comissões. Seria arbitrário, em certo sentido, que o próprio pregoeiro indicasse todas as formas como ele mesmo irá agir. Por outro lado, a autoridade competente deve estar ciente de todo o procedimento, influenciando no edital a seus objetivos.

Se o edital é a lei da licitação, essa lei deve ser feita pela autoridade máxima ou alguém equivalente.

Devemos ter em mente que o edital influencia não somente a licitação, mas gera efeitos até o fim do contrato, quando a comissão de licitação já não tem autoridade.

Art. 11. Caberá ao pregoeiro, em especial:

[...] II – receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;

Conforme se observa, o pregoeiro deverá receber o edital (e não elaborá-lo), mas é dele a competência de decidir impugnações sobre ele (mas auxiliado pelo setor que o elaborou). E essa competência exclusiva é ratificada pelo TCU quando determina:

Restrinja à Comissão de Licitação a atribuição de apreciação das impugnações de editais de licitação, por ser dessa a competência legal para realizar o processamento e julgamento das propostas dos licitantes, nos termos dispostos no art. 51 da Lei 8.666/1993. Acórdão 135/2005 Plenário

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 40, §1º, afirma que a autoridade competente deverá assinar o edital, ato, que por si só, implica responsabilização deste pelas cláusulas nele incluídas, ainda que esta não o tenha redigido.

Já a Lei nº 10.520/2002, art. 3º, I, prescreve que, a autoridade competente [...] definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.

Tais aspectos constituem, em verdade, as cláusulas do edital. Convém lembrar que, de acordo com o art. da Lei nº 9.784/1999 (Processo Administrativo Federal), a edição de atos de caráter normativo não pode ser objeto de delegação”.

Análise do Controle Interno

Preliminarmente, é preciso lembrar que um dos motivos que deram ensejo à construção do presente apontamento foi a deficiente caracterização da necessidade da contratação, da qual qualquer licitação não pode prescindir. E é justamente no Projeto Básico em que todos os elementos característicos do objeto devem ser detalhados, para a completa compreensão, pela Administração, daquilo que se pretende contratar.

Grande parte da argumentação aduzida pela douta Assessoria Jurídica desse Município refere-se à previsão normativa de que não é a comissão de licitação ou pregão o responsável pela elaboração do Projeto Básico, como se essa tivesse sido a afirmação por parte da equipe da CGU-Regional, o que não ocorreu no presente caso. Por óbvio, e esse é o real entendimento da equipe, a elaboração do mesmo compete à unidade técnica solicitante, que no caso é a Secretaria de Educação. Não houve, em nenhum momento, no corpo da constatação, menção da premissa de que é o pregão o autoridade competente para caracterizar a necessidade da contratação e, assim, o objeto em todo o seu detalhamento.

Ademais, a ausência do Projeto Básico suscitou questionamentos a respeito das etapas por meio das quais pudesse ser construído o processo decisório de aquisição dos materiais. Não foi verificada a existência de documentos que pudessem evidenciar a elaboração de estudos que justificassem a escolha deste ou daquele projeto pedagógico.

Conforme asseverado no Relatório, não foram verificadas ainda evidências de reuniões da equipe técnica da Secretaria de Educação com respeito à avaliação da adequação de todo o acervo, conjunto de jogos e brinquedos, vinculados aos projetos pedagógicos selecionados, bem como de pesquisas em diversas fontes sobre as aplicações e características dos materiais didáticos.

Conforme colacionado pela Assessoria Jurídica de Garanhuns/PE em sua defesa, no que se refere à doutrina de Marçal Justen Filho, a autoridade que aprova o projeto é que se responsabiliza pelo juízo de conveniência e oportunidade, ou seja, os pressupostos que definem a própria razão de ser da contratação, quanto à necessidade e finalidade da aquisição pretendida.

Não foi verificado ainda, mesmo na manifestação da Secretaria de Educação quanto à arguição formal da CGU durante a realização dos trabalhos, conforme detalhado no corpo do fato, informações sobre a metodologia de aplicação desses projetos pedagógicos.

Quanto à situação verificada “in loco”, com respeito à ausência de utilização dos materiais pedagógicos até aquele momento, a exemplo do laboratório de matemática, as razões expostas para essa realidade foi a inexistência de treinamento até o final de agosto de 2017, o que vem acontecendo nos últimos meses, como evidencia o relatório fotográfico apresentado. Entretanto, a absorção dos conteúdos e das metodologias de aplicação das ferramentas disponíveis nesses projetos demandam tempo, sendo impossível afirmar no momento a partir de quando tais recursos didáticos poderão ser colocados em prática pelos professores da rede municipal.

As razões apresentadas pela Administração Municipal, representada pela Secretaria de Educação, são insuficientes para caracterização da necessidade e da finalidade da aquisição, o que deveria ter sido feito desde a origem do procedimento licitatório. Aliás, tudo que teria sido realizado para esse desiderato, como reuniões para escolha dos materiais, pesquisas junto ao mercado para verificação da composição dos conjuntos e o potencial de cada ferramenta, para o desenvolvimento de práticas pedagógicas, determinação das quantidades desses conjuntos e das escolas beneficiadas, dentre outros aspectos da estratégia, não restaram evidenciados.

2.2.2. Realização de Pregão Eletrônico nº 55/2016, tendo em vista a aquisição de materiais didáticos, sem agrupar em um mesmo lote os itens de cada projeto pedagógico, com perda do caráter competitivo do certame.

Fato

A análise do Pregão Eletrônico nº 55/2016, referente ao Processo Licitatório nº 82/2016, demonstrou que os livros, jogos, mobiliário e mídias que fizeram parte do objeto, para execução dos projetos pedagógicos, foram agrupados em lotes, conforme quadro a seguir:

Composição do objeto da Licitação na modalidade Pregão Eletrônico nº 55/2016:

Lotes	Quantidade de itens	Descrição
01	925	Livros
02	92	Jogos
03	6	Mobiliário
04	18	Acessórios
05	12	Apostilas e mídias
	1053	

Fonte: Processo Licitatório nº 82/2016.

O Edital do certame, no item 6.1, asseverou o seguinte, em termos de critérios de julgamento:

“6.1.1. A disputa será pelo valor do lote, contudo, serão observados os valores unitários para fins de conferência e validação da proposta.

6.1.2. A não cotação de qualquer item pertencente a um lote ensejará na desclassificação do respectivo lote.”

Tais regras determinam, por exemplo, que qualquer empresa que viesse a cotar preços de 924 itens do lote I (Acervo Bibliográfico) dentre os 925 previstos para aquele conjunto, deveria ser sumariamente desclassificada da competição.

Entretanto, o quadro em que se encontra o detalhamento do objeto, no Termo de Referência da contratação, relaciona os materiais item a item. Inclusive, para formação do preço estimado de cada lote, a Prefeitura de Garanhuns/PE, com base nas três cotações efetuadas no mercado (uma delas com a empresa vencedora de todos os lotes), procedeu ao cálculo das médias de preços unitários de cada um dos 925 itens do acervo, 92 itens de jogos, 6 itens de mobiliário, 18 itens dentre acessórios e brinquedos, e 12 itens dentre apostilas e mídias. Posteriormente, essas médias individuais de cada item foram multiplicadas pelas respectivas quantidades.

Entretanto, não há que se olvidar que os livros, mídias, brinquedos e jogos do objeto da licitação fazem parte de determinados projetos pedagógicos, dos quais não podem ser dissociados, sob pena de os projetos propostos não alcançarem seus objetivos.

Mais adiante, o item 9.6.2, referente à habilitação dos licitantes, contendo os requisitos e exigências editalícias, tendo em vista a qualificação técnica das empresas concorrentes, reza o seguinte:

“Declaração formal a ser expedida pelos editores dos projetos objeto deste termo de Referência, declarando que a empresa possui autorização para vender os seus produtos”.

Essa exigência suscita que há projetos pedagógicos específicos, correlacionando-se com os livros, os brinquedos, os acessórios, os jogos e as mídias dos itens licitados. Entretanto, o objeto não foi definido como projetos pedagógicos, nem tampouco houve o agrupamento dos itens segundo os projetos aos quais se encontram vinculados, para efeito de operacionalização da etapa competitiva do certame e a adjudicação dos lotes.

Nos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa V. A. de Oliveira ME (Editora VIVA), única vencedora dos cinco lotes da licitação em tela, foi possível visualizar a correlação entre produtos de fornecimentos anteriores e determinados projetos pedagógicos, consoante informações do quadro a seguir:

Acervo técnico apresentado pela vencedora dos lotes do Pregão nº 55/2016:

Emitente	Data	Projeto	Descrição	Forma de contratação
Prefeitura de Caraúbas (RN)	20/05/2015	117	Projeto Pedagógico de Inclusão Social	Inexigibilidade por exclusividade
Prefeitura de Cajueiro (AL)	29/07/2015	101 104 105 111	Ensino de Laboratório de Ciências Ensino dos Laboratórios interativos de Matemática – Educação Infantil Ensino dos Laboratórios interativos de Matemática – Educação Fundamental I Mapoteca	Inexigibilidade por exclusividade
Prefeitura de Areia Branca (RN)	27/01/2016	106 110	Ensino dos laboratórios interativos de matemática – Fund. II Mapoteca Fund. I e II	Inexigibilidade por exclusividade
Prefeitura de Aparecida de Goiânia (GO)	30/05/2016	Nenhum dos números dos projetos foram especificados	Ensino dos laboratórios de matemática – Educação Infantil (29 unidades)	Não especificado Período do Contrato:

			Ensino dos laboratórios de matemática – fundamental I (58) Ensino dos laboratórios de ciências – fundamental I (30 unidades) Laboratórios de robótica – fundamental I e II (1 unidade) Mapoteca – fundamental I e II (29 unidades)	10/12/2015 10/12/2016	a
Editora PNE (Programa Nacional de Educação)	PNE de	21/07/2016	Atesta que a empresa R & P Oliveira, CNPJ nº 10.342.431/0001-90, forneceu projetos para a V. A. de Oliveira	Projeto Pedagógico “A Tenda da Cultura” Projeto Pedagógico “Os quatro pilares da Educação” Projeto Pedagógico “O Mundo da Criança”	Não especificado, pois tratou-se de compra da V. A de Oliveira junto àquela Editora
Editora PNE (Programa Nacional de Educação)	PNE de	04/10/2016	Atesta que a empresa R & P Oliveira, CNPJ nº 10.342.431/0001-90, forneceu projetos para a V. A. de Oliveira	Projeto Pedagógico “A Tenda da Cultura” - Infantil Projeto Pedagógico “Incentivo à Literatura Brasileira – Gibiteka” Projeto Pedagógico “A Brinquedoteca Infantil”	Não especificado, pois tratou-se de compra da V. A de Oliveira junto àquela Editora

Fonte: Processo Licitatório nº 82/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 55/2016.

Diante das informações trazidas pelo quadro supra, é possível tecer os seguintes comentários:

- a) na maior parte das contratações mencionadas pelos documentos do acervo técnico apresentado, consta alusão à contratação da empresa pelos entes públicos mediante inexigibilidade de licitação, diferentemente do que ocorreu no presente caso de Garanhuns/PE, sob a forma de Pregão Eletrônico;
- b) Todos os fornecimentos das contratações anteriores tiveram seu objeto especificado sob a forma de projetos pedagógicos, compostos de livros, mapas, brinquedos, mídias, apostilas e acessórios, denotando que nas contratações anteriores a forma de aquisição era por projeto pedagógico, cada qual contemplando seus títulos, brinquedos, jogos mídias e mobiliário. No Pregão Eletrônico nº 55/2016, a divisão foi por lote de materiais didáticos segundo sua natureza, tendo sido considerados os materiais como itens a serem licitados;
- c) Já os dois últimos atestados evidenciam que a empresa V. A. de Oliveira ME é revendedora dos produtos comercializados pela Editora PNE, quais sejam, os materiais vinculados aos projetos pedagógicos especificados nas declarações. O responsável legal pela empresa V. A. de Oliveira ME é sócio - administrador da Editora PNE, desde 9 de maio de 2013, com 95% das cotas.

Acerca do que fora exposto na alínea “b”, a documentação entregue à equipe da CGU-Regional por uma das responsáveis pelo Almoxarifado Central da Prefeitura de Garanhuns/PE, por ocasião do segundo período de campo (25 a 29 de setembro de 2017), evidencia que os materiais relativos aos projetos pedagógicos em questão são comercializados em conjunto pelas editoras PNE e VIVA, conforme trecho extraído da descrição do Projeto “Quatro Pilares da Educação”:

“Formulado para atender alunos do Ensino Fundamental I – 1º ao 5º ano. O projeto é composto de um arquivo móvel em aço, que é dividido em 02 portas com fechadura e 04

prateleiras internas, que contêm: fantoches, fantasias, e um acervo com 180 livros: entre obras de referência, multimateriais e literatura, além de materiais que auxiliam os educadores.”

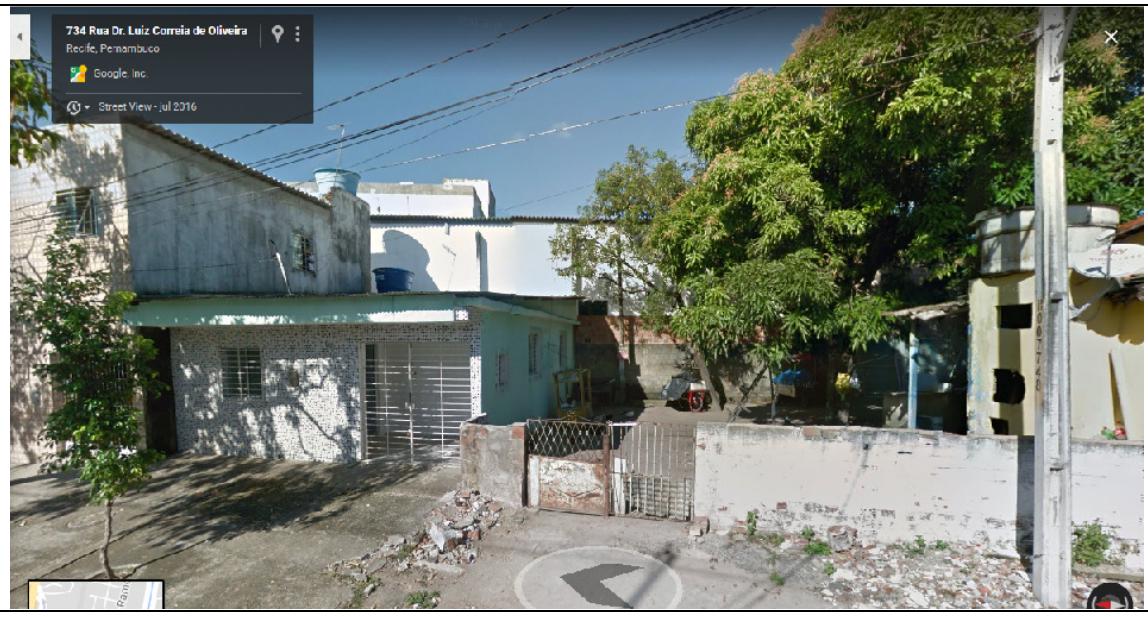
No mesmo folheto a Editora PNE, em sua apresentação, reforça a ideia de que todos os acessórios constantes do Projeto Quatro Pilares fazem parte de um conjunto indissociável:

“Este móvel, em forma de casinha, serve como palco, para exibir e montar peças de teatro infantil, teatro de fantoches, comédias, mamulengos, dedoches e fantasias. Veja a importância na educação e desenvolvimento dos estudantes.”

É digno de nota, ainda, a proximidade entre os endereços da Editora PNE, sito à rua Dr. Luiz Correia de Oliveira, 632 – Imbiribeira, e da Editora VIVA, localizada na Rua Dr. Luiz Correia de Oliveira, 111 – Boa Viagem. Segundo informações do Aplicativo “GoogleMaps”, esses dois números constam como sendo no bairro de Boa Viagem. O prédio de nº 111 é identificado como sendo do “*Grupo Educação Digital*”. Já o prédio de nº 632 assemelha-se a uma residência.



Recife/PE, em 2 de outubro de 2017. Vista obtida do “GoogleMaps”, na internet, opção “Street View”. Editora VIVA, sito à rua Dr. Luiz Correia de Oliveira, 111 – Boa Viagem – CEP 51.030-200.



Recife/PE, em 2 de outubro de 2017. Vista obtida do “GoogleMaps”, na internet, opção “Street View”. Editora PNE, sito à rua Dr. Luiz Correia de Oliveira, 632 – Boa Viagem – CEP 51.030-200. Na foto é a casa branca, do lado esquerdo.

A propósito, a documentação de apresentação dos projetos da Editora VIVA e Editora PNE evidencia, ao informar sobre a composição e objetivos dos projetos pedagógicos Tenda da Cultura, Tenda Itinerante Infantil, Laboratório de Matemática, Quatro Pilares, Inclusão Social e Brinquedoteca, que ora a Editora PNE ora a Editora VIVA são fornecedoras dos respectivos materiais.

Por fim, como resultado da configuração proposta para o objeto licitado, com lotes formados somente por um tipo de material (um lote somente de livros, outro somente de jogos, etc.), bem como das demais exigências editalícias, a exemplo dos critérios de julgamento, os resultados obtidos com o Pregão Eletrônico em epígrafe foram os seguintes:

Resultados do Pregão Eletrônico nº 55/2016, após disputa em sessão pública:

Lote	Propostas Iniciais		Menores Lances		Vencedora
	Autora	Valor	Autora	Valor	
01 - Livros	V. A Oliveira	843.430,47	V. A Oliveira	840.000,00	V. A. de Oliveira
02 - Jogos	Global House	1.202.533,87	V. A Oliveira	1.110.000,00	V. A de Oliveira
	V. A Oliveira	1.175.110,60	Global House	1.134.900,00	
03 – Mobiliário	Global House	47.995,18	Global House	47.995,18	V. A de Oliveira
	V. A Oliveira	46.901,00	V. A Oliveira	46.000,00	
04 – Brinquedos	Global House	84.618,41	Global House	84.618,41	V. A de Oliveira
	V. A Oliveira	82.689,05	V. A Oliveira	80.000,00	
05 - Mídias	V. A Oliveira	38.833,88	V. A Oliveira	38.000,00	V. A de Oliveira

Fonte: Processo Licitatório nº 82/2016.

Por todo o exposto, verifica-se que o Pregão Eletrônico em tela, em face do não agrupamento de itens segundo os projetos pedagógicos aos quais se encontram vinculados, e em virtude de determinadas cláusulas editalícias, não cumpriu suas finalidades, quais sejam, promover e ampliar a competitividade, além de buscar propostas mais vantajosas para a Administração, resultando, ao contrário, em direcionamento para uma única empresa.

Manifestação da Unidade Examinada

A Prefeitura de Garanhuns/PE apresentou os seguintes esclarecimentos, em razão dos apontamentos do Relatório Preliminar, por meio do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviada através de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017:

“Este entendimento contraria disposições de outros relatórios e julgamento da própria Controladoria Geral da União, quando entende que o julgamento deve ser por item, e não em lotes, principalmente quando os itens são tão distintos, vejamos posicionamento do TCU:

O critério de julgamento de menor preço por lote somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de se promover a adjudicação por item e evidenciadas razões que demonstrem ser aquele o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas.

Representação formulada por licitante a respeito de possíveis irregularidades cometidas pelo Comando da 8ª Região Militar na condução de pregão eletrônico destinado a registro de preços para contratação de solução de infraestrutura de servidores de rede, contemplando o fornecimento de gabinetes (chassis), de servidores de rede em lâminas (blade) e de softwares de virtualização. Foram apresentadas pela representante cinco alegações de irregularidades que, após análise de oitivas pela unidade técnica, mostraram-se inexistentes ou sem suporte documental para fundamentá-las. No entanto, do exame da ata do pregão questionado, a unidade instrutiva constatou que a licitante vencedora, embora tenha oferecido o melhor preço global, ofertou preço unitário mais vantajoso em somente 11 (34,35%) dos 32 itens da licitação: nove dos dezessete itens do Lote 1 (revogado pelo órgão licitante antes mesmo do atendimento das oitivas) e dois dos quinze itens que compunham o Lote 2. Tal fato, consignou a unidade técnica, contraria a jurisprudência do TCU, a qual considera que a adjudicação por lote é, em regra, incompatível com a aquisição futura por itens, tendo em vista que alguns itens podem ser ofertados pelo vencedor do lote a preços superiores aos propostos por outros competidores (Acórdão 2695/2013-Plenário) e que nas licitações por lote para registro de preços, mediante adjudicação por menor preço global do lote, deve-se vedar a possibilidade de aquisição individual de itens registrados para os quais a licitante vencedora não apresentou o menor preço (Acórdão 343/2014-Plenário). Por se tratar de registro de preços, a unidade técnica propôs restringir adesões à ata de registro de preços do Comando da 8ª Região Militar, uma vez que a permissão integral pode levar a que outros órgãos da administração equivocadamente adquiram produtos para os quais a detentora da ata não ofertou preço mais vantajoso na fase de lances. No mérito, o Relator anuiu às conclusões da unidade instrutiva e colacionou julgado no sentido de se adotar preferencialmente o critério de adjudicação por item, admitindo-se o julgamento de menor preço por lote aos casos de comprovada inviabilidade do primeiro e evidenciada vantagem econômica, haja vista que na licitação por menor preço global do lote, a vantajosidade para a Administração somente se concretiza na medida em que for adquirido do licitante o lote integral dos itens, pois o preço é resultante da multiplicação de preços dos bens licitados pelas quantidades estimadas, configurando dano ao erário a compra de itens cujos preços registrados não sejam os menores ofertados na disputa (Acórdão 4.205/2014 - 1ª Câmara). Destacou, também, precedente do TCU com determinação ao Comando da 9ª Região Militar para que se abstinha, em licitação para registro de preços, de adotar como critério de adjudicação o de menor preço global por grupo/lote, concomitantemente com disputa por itens, sem demonstração da vantagem econômica dessa modelagem de certame (Acórdão 2.977/2012 – Plenário). O Tribunal, seguindo o voto do relator, decidiu determinar ao Comando da 8ª Região Militar que não adquira, individualmente, os itens do Lote 2 não adjudicados pelo melhor lance e se abstinha de

autorizar adesão a quaisquer dos referidos itens, dando ciência ao referido Comando de que o critério de julgamento de menor preço por lote, como o verificado no Pregão Eletrônico 28/2014, somente deve ser adotado quando for demonstrada inviabilidade de promover a adjudicação por item e evidenciadas fortes razões que demonstrem ser esse o critério que conduzirá a contratações economicamente mais vantajosas. Acórdão 1680/2015-Plenário, TC 030.513/2014-6, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, 8.7.2015.

A aquisição de itens diversos em lotes deve estar respaldada em critérios justificantes

Representação formulada por licitante deu conta de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico, com registro de preços, nº 65/2011, realizado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR), para futuras aquisições de conjuntos laboratoriais para o campus do Instituto em Foz do Iguaçu/PR. Na etapa processual anterior, houve determinação cautelar ao IFPR de que sobrestasse o certame, ante os indícios de restrição à competitividade, tendo em consideração a agregação de diversos equipamentos e materiais em lotes, que deveriam ser fornecidos integralmente pelo licitante vencedor do respectivo lote. Promovida a audiência da pregoeira, foi informado que o objeto da licitação não se trataria de um conjunto de peças avulsas, mas de um conjunto de materiais de laboratórios, os quais, de acordo com projetos técnicos, seriam indispensáveis à aplicação do ensino em sua forma didática. Por isso, a Administração manifestou seu interesse em optar pela forma de aquisição por lote. Ainda conforme a pregoeira, “para que a Administração optasse pela licitação por lote, buscou embasamento em um prévio estudo sobre as necessidades pedagógicas que instruíram o Termo de Referência e o Edital em consonância com as necessidades ali apontadas.” O relator, ao analisar os argumentos apresentados, registrou que, além do critério logístico concernente ao recebimento de mais de trezentos itens objeto da licitação, “a divisão por lotes (...) encontraria respaldo no critério pedagógico, segundo o qual a ausência de algum determinado equipamento ou outro material necessário tornaria inviável a atividade de aprendizado almejada com o uso do laboratório”. Ainda que tal agregação tenha juntado, em um mesmo lote, itens que não guardariam total correlação em seu processo produtivo, prosseguiu o relator em seu voto, teria trazido a vantagem de unir todos os itens imprescindíveis para a perfeita utilização laboratorial. Assim, sopesando as inegáveis vantagens operacionais e pedagógicas advindas desse agrupamento em cotejo com a competitividade necessária ao certame, entendeu não haver máculas ao procedimento examinado. Votou, então, pela revogação da cautelar anteriormente concedida, bem como pelo arquivamento do processo, no que foi acompanhado pelo Plenário. Acórdão n.º 1167/2012-Plenário, TC 000.431/2012-5, rel. Min. José Jorge, 16.5.2012.

No caso, aponta ainda a Controladoria Geral da União – CGU, que a contratação deveria ser feita unicamente por lote a ainda pela possibilidade da inexigibilidade, conforme o próprio relatório, onde consta o seguinte:

“na maior parte das contratações mencionadas pelos documentos do acervo técnico apresentado, consta alusão à contratação da empresa pelos entes públicos mediante inexigibilidade de licitação, diferentemente do que ocorreu no presente caso de Garanhuns/PE, sob a forma de Pregão Eletrônico;”

A inexigibilidade de licitação só seria possível se acaso fosse diretamente com a editora e que esta tivesse contrato de exclusividade.

A Prefeitura municipal de Garanhuns escolheu a modalidade de Pregão eletrônico como forma de possibilitar uma maior abrangência e concorrência do certame, mesmo que a CGU tenha apontado que o procedimento poderia ou deveria ser o de inexigibilidade.

A modalidade de pregão eletrônico pelo sistema do banco do brasil, assegura de forma transparente que a disputa ocorra sem manipulação, ou seja, que possibilite a participação de qualquer interessado, sem que os demais interessados saibam quem são ou tenham contato com a administração."

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pela edilidade não procedem, em virtude das seguintes premissas:

- a) No presente Relatório, a alusão às contratações anteriores por parte da empresa com diversos municípios, que constituem seu acervo técnico, apenas demonstra sua experiência em contratar com o Poder Público, tendo os respectivos fornecimentos ocorrido sob a forma de projetos pedagógicos (conjuntos de livros, mídias, jogos, etc.). Tais afirmações não representam uma sugestão ou recomendação do órgão de controle no sentido de que a Prefeitura de Garanhuns/PE teria que proceder a uma contratação direta, utilizando-se da hipótese de inexigibilidade. A coluna da tabela referente ao método de contratação poderia simplesmente ter sido suprimido, mas a equipe de fiscalização da CGU-Regional preferiu apresentar a informação de forma mais completa;
- b) A licitação na modalidade Pregão, tal como realizou a Prefeitura de Garanhuns/PE, ocorreu sob a forma de lotes, estrutura que precisa ser acompanhada das devidas razões que o fundamentem. A regra, como assevera a jurisprudência colacionada pela Assessoria Jurídica do Município em sua argumentação, é a adoção da licitação por itens.

É preciso ponderar que não houve qualquer justificativa por parte da Secretaria de Educação de que em um mesmo lote deveriam estar todos os itens de mesma natureza. Como consta do relato desse apontamento, mesmo aquela empresa que comprovasse dispor de 924 dos 925 títulos do acervo, o que significa poder fornecer mais de 35.000 unidades de livros, estaria sumariamente desclassificada do certame, em face das cláusulas editalícias. Isso significa dizer que o vencedor teria que tornar possível o fornecimento dos livros, brinquedos, jogos e mídias de todos os projetos pedagógicos compostos por aqueles itens.

O que restou evidenciado no Relatório acerca do assunto foi que todos os agentes de mercado trabalham com a venda de projetos pedagógicos, os quais contemplam livros, jogos, mídias e mobiliário específicos, como a "*Tenda Cultura*", "*Os Quatro Pilares da Educação*" e os "*Laboratórios de Matemática*".

Portanto, ficou caracterizado, a partir da análise das informações do acervo técnico, que o fornecimento, na prática, não ocorre isoladamente, livro por livro, brinquedo por brinquedo, jogo por jogo, e assim por diante. O que ocorre é que os representantes das instituições que criaram os projetos somente fornecem os respectivos materiais pedagógicos em sua completude, com todos os seus elementos constituintes, e não separadamente.

Isso não significa dizer que proceder à estruturação da licitação por lotes, de modo que cada lote pudesse corresponder a um projeto pedagógico específico, poderia prescindir das devidas

justificativas. Ao contrário, a providência a ser adotada pela edilidade deveria ser no sentido de consignar, no Projeto Básico da contratação, as razões capazes de esclarecer a separação do objeto em lotes, de modo a compatibilizar o procedimento de escolha da melhor proposta com as nuances do mercado de comercialização de materiais sob a forma de projetos pedagógicos que, em conjunto, atendem a finalidades específicas junto ao corpo discente do município.

Lembre-se que a aquisição dos materiais pedagógicos, sem que os mesmos se encontrem vinculados a determinados projetos, não reúne as condições para o alcance dos objetivos junto ao corpo discente, que é buscar alternativas de aprendizado que torne o ensino das disciplinas mais dinâmico, atraente e interessante para os alunos, de forma a despertar-lhes o gosto pelos estudos e pela leitura.

Assim sendo, ratifica-se o posicionamento da CGU-Regional quanto à procedência das irregularidades descritas no presente Relatório.

2.2.3. Instrumentos de controle de recebimento no Almoxarifado central insuficientes para assegurar a efetiva entrega de todo o material. Distribuição intempestiva dos materiais didático-pedagógicos nas escolas.

Fato

Em decorrência do Processo Licitatório nº 82/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 55/2016, foram adquiridos materiais didáticos, dentre jogos, livros, mobiliário e mídias, no âmbito do Contrato nº 174/2016, celebrado com a empresa V. A. de Oliveira – ME, CNPJ nº 09.636.081/0001-95, conforme as notas fiscais a seguir listadas:

Notas fiscais em que foram faturados os materiais didático-pedagógicos:

Nº NF	Data	Valor (R\$)	Descrição
264	29/12/2016	820.175,00	Lote 01 - Livros
265	29/12/2016	1.090.020,00	Lote 02 – Jogos
266	29/12/2016	44.999,98	Lote 03 – Mobiliário
267	29/12/2016	75.000,00	Lote 4 – Acessórios
268	29/12/2016	35.000,01	Lote 05 – Apostilas e mídias
Total (R\$)		2.065.194,99	

Fonte: Documentos referentes aos processos de pagamento à contratada em 2016.

Todos os valores correspondentes às notas fiscais supra relacionadas foram pagos em 29 de dezembro de 2016, data da liquidação das referidas despesas.

Em todas as notas fiscais consta, como comprovação do recebimento dos materiais em Almoxarifado, apenas o carimbo de atesto formal das mercadorias, em 29 de dezembro de 2016, mesma data de emissão dos documentos fiscais ora listados.

Isso significa que, grosso modo, o recebimento de todos os produtos e sua conferência pelos responsáveis do Almoxarifado teriam de ocorrer no mesmo dia da saída das mercadorias do estabelecimento comercial contratado, que tem endereço à Rua Dr. Luiz Correia de Oliveira nº 111 – Boa Viagem, em Recife-PE.

Em visita ao Almoxarifado Central, localizado no Centro Administrativo II de Garanhuns/PE, no dia 25 de setembro de 2017, a equipe da CGU-Regional verificou junto aos responsáveis pelo recebimento dos bens que, em face da ausência de instrumentos informatizados de controle de estoques pela Prefeitura, o documento tomado como base para o registro de entrada de qualquer mercadoria no galpão é a Ordem de Fornecimento, disponibilizada pela Secretaria solicitante, em cotejo com os quantitativos e valores das notas fiscais apresentadas pelo transportador.

No caso específico dos materiais didáticos e livros adquiridos junto à empresa V. A. de Oliveira, a Ordem de Fornecimento nº 001/2016, da Secretaria de Educação e Esportes, relaciona item a item todos os livros, jogos, mobiliário, mídias e apostilas objeto da contratação.

A última nota fiscal foi fruto de termo aditivo ao Contrato nº 174/2016, conforme quadro a seguir:

Pagamento referente ao Primeiro Termo Aditivo ao Contrato:

Nº NF	Data	Valor (R\$)	Descrição
295	20/4/2017	504.907,56	Lote 01 – Livros Lote 02 – Jogos Lote 03 Lote 05 – Apostilas e Mídias

Fonte: Documentos referentes aos processos de pagamento em 2017.

Ocorre que a composição dos lotes é a seguinte:

- Lote 1 - 925 títulos, aos quais correspondem uma quantidade determinada de exemplares;
- Lote 2 – 92 jogos, com uma quantidade determinada de cada tipo;
- Lote 3 - Mobiliário;
- Lote 4 – Brinquedos, dentre gangorras, “puffs”, tendas, tapetes e outros;
- Lote 5 – Apostilas e mídias.

Em procedimento de contagem dos quantitativos de exemplares de cada um dos 925 títulos constantes da relação presente no Contrato nº 174/2016, foi possível verificar como resultado um total de 35.065 livros (unidades), correspondentes ao lote I do fornecimento.

Para se ter uma ideia, com relação aos títulos recebidos pelo Almoxarifado da Prefeitura de Garanhuns/PE, no âmbito do Contrato nº 174/2016, passam a ser elencados os seguintes itens, com suas correspondentes quantidades pactuadas:

Relação exemplificativa do quantitativo de livros adquiridos com recursos do FUNDEB, no âmbito do Contrato nº 174/2016:

Item	Livro	Autor	Marca	Quantidade
4	365 Dicas de Beleza	Elen Cristina Tavares	Editora Ótima	60
8	A cidade e as serras	Eça de Queirós	Editora PAE	60
9	A coleta seletiva e a reciclagem	Wagner Feldman	Editora PAE	60

13	A dama das Camélias	Alexandre Dumas Filho	Editora Ótima	60
15	A escrava Isaura	Bernardo Guimarães	Editora PAE	60
25	A luta de cada um	Marcio Souza	Editora Callis	132
29	A menina que procurava	Alexandre Rampazzo	Editora Larrousse do Brasil	85
45	A voz do alemão	Sabrina Abreu e Renê Silva	Editora Nversos	60
50	Afro Fund I	Geovana Muniz Tilscher	Editora PAE	60
51	Afro Fund II	Geovana Muniz Tilscher	Editora PAE	60
66	Amo eu amo livro	Iris Borges	Editora Callis	480
87	Aquecimento global	Wagner Feldman	Editora PAE	60
88	Arte	Anna Maria Randazzo	Editora Didática Paulista	60
89	Arte popular na América Hispânica	Nereide Schilaro Santa Rosa	Editora Callis	85
100	As perigosas serpentes	The Clever Factory	Editora Vale das Letras	89
132	Bernardo e a princesa de Cristal	Flávia Reis	Editora Callis	85
140	Bicho Homem	Diogo Nogueira	Editora Callis	85
142	Bichos da praia	Ana Michaelis	Editora Callis	85
210	Coleção Inglês Prático – Vol 6	Laura Abbarchi	Gold Editora	168
211	Coleção Inglês Prático – Vol 7	Laura Abbarchi	Gold Editora	132
232	Concursos	Vários	Editora DCL	108
267	Dentro desse livro moram dois crocodilos	Cláudia Souza	Editora Callis	80
268	Depois do foram felizes para sempre	Ilan Brennan	Editora Callis	97
543	Inglês para todos	Sérgio Yamasaki	Gold Editora	120
556	Keiko	Cristina Von	Editora Callis	180
571	Literatura Brasileira	Lima Barreto	Editora Escala	720
610	Meu 1º Larousse Enciclopédia Coleção	Larousse	Editora Larousse do Brasil	624
733	Oficina de Música Coleção	Sônia Jardim	Sônia PAE	480

Fonte: Processo Licitatório nº 82/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 55/2016.

A respeito desse assunto, a Prefeitura foi arguida formalmente sobre a utilização de controles de recebimento e de distribuição dos materiais didáticos, conforme segue:

“(...)

*1.3. Apresentar documentação que evidencie os controles existentes no **recebimento e distribuição** dos itens: 925 livros (lote 01), 92 jogos (lote 02), 24 mobiliário (lotes 03 e 04), 12 apostilas e mídias (lote 05);...”*

Essa demanda, para melhor compreensão, foi esclarecida por meio de Solicitação de Fiscalização posterior, passando a ser considerada a seguinte redação: “...os controles existentes quando da entrega no Almoxarifado Central e posterior distribuição às escolas....”

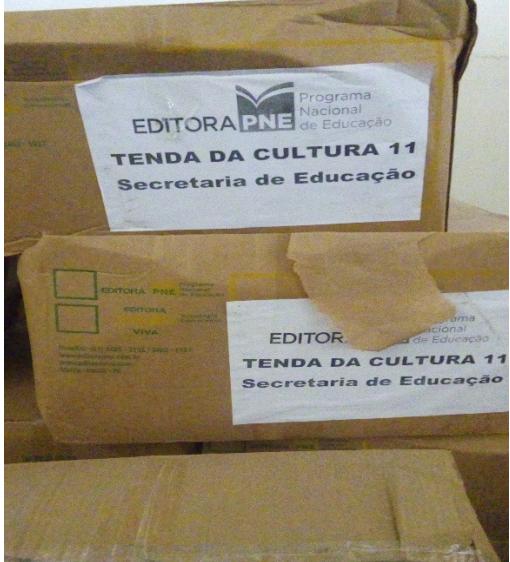
Vale lembrar que o item 4.2.1 do Termo de Referência do Pregão nº 055/2016 (Processo nº 082/2016), consigna a seguinte determinação:

“4.2.1. A entrega do objeto licitado deverá ser realizada no Almoxarifado Central, localizado na Av. Irga, 1248, Distrito Industrial, PE 177, Garanhuns/PE – Fones 3762-5026/3761-9659, exclusivamente de segunda à sexta-feira no horário de 08h00min as 14h00min.”

Em que pese a arguição formal, não foram apresentados quaisquer controles de recebimento no Almoxarifado, ou em papel ou em sistema informatizado de gerenciamento de estoques, a exemplo de WMS (“Warehouse Management System”).

Durante a visita do dia 25 de setembro, uma das responsáveis pela operação do Almoxarifado Central explicou que o recebimento dos bens em questão se deu por conjuntos de volumes (caixas), os quais se encontravam identificados como parte de instrumentais para desenvolvimento de projetos pedagógicos específicos, como o “Tenda da Cultura”, “Tenda da Cultura Infantil itinerante”, “Laboratórios de Matemática” e “Quatro Pilares”.

O relatório fotográfico ilustra a situação encontrada:

	
<p>Garanhuns/PE, em 25 de setembro de 2017. Volumes de materiais dos Projetos Pedagógicos Tenda da Cultura e Tenda da Cultura Itinerante, adquiridos com recursos do FUNDEB, ainda presentes no Almoxarifado Central da Prefeitura e não distribuídos para as escolas de destino.</p>	<p>Garanhuns/PE, em 25 de setembro de 2017. Detalhe da identificação do projeto pedagógico a que pertencem os volumes entregues no Almoxarifado Central.</p>

Dessa forma, os procedimentos utilizados para recebimento dos materiais didáticos dos projetos pedagógicos não são suficientes para assegurar que todos os itens descritos na Ordem de Fornecimento nº 001/2016, da Secretaria de Educação e Esportes, tenham tido sua existência atestada pelos responsáveis, inclusive quanto aos quantitativos, pois somente os livros exigiriam a abertura de todas as caixas no ato do recebimento para conferência dos títulos e de seus respectivos quantitativos.

Lembre-se que, somente com respeito ao lote I, os controles utilizados pelos responsáveis pelo recebimento do acervo no Almoxarifado teriam de assegurar a efetiva entrega, por parte da

empresa contratada, de 35.065 unidades, distribuídas em 925 títulos, de forma que a cada título corresponde um item de fornecimento do lote em tela.

Não é possível assegurar, diante dos elementos disponibilizados para análise, que a totalidade dos livros e materiais foi efetivamente entregue e, portanto, que o credor realmente cumpriu o contrato em todos os itens e quantitativos formalizados.

Ressalte-se ainda a intempestividade na distribuição dos materiais didáticos em questão, considerando a data formal do recebimento em 26 de dezembro de 2016, e a efetiva entrega nas escolas, além dos conjuntos dos projetos Tenda da Cultura e Tenda da Cultura Itinerante Infantil que ainda aguardam destinação.

A título de exemplo, elenquem-se no quadro a seguir as escolas que receberam, em 24 de maio de 2017, os conjuntos de jogos e mídias voltados à constituição dos laboratórios de matemática, para os níveis de ensino fundamental I e II:

Controle de distribuição dos materiais do laboratório de matemática em 2017 às escolas:

<i>Escolas</i>	<i>Armários</i>	<i>Volumes</i>	<i>Ass.</i>
<i>Abílio Camilo</i>	<i>01 unid.</i>	<i>Em branco</i>	<i>OK</i>
<i>Anália de Souza</i>	<i>01 unid.</i>	<i>Em branco</i>	<i>OK</i>
<i>Antônio Adeildo</i>	<i>01 unid.</i>	<i>Em branco</i>	<i>OK</i>
<i>Antônio Alves</i>	<i>01 unid.</i>	<i>Em branco</i>	<i>OK</i>
<i>Antônio Firmino</i>	<i>01 unid.</i>	<i>Em branco</i>	<i>OK</i>
<i>Francino Albino</i>	<i>01 unid.</i>	<i>Em branco</i>	<i>M. E. A.</i>
<i>Luiz de Souza</i>	<i>01 unid</i>	<i>06 caixas</i>	<i>I. A.</i>
<i>Maria Aurineide</i>	<i>01 unid</i>	<i>03 caixas</i>	<i>OK</i>

Fonte: Cópias disponibilizadas pela Prefeitura em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 17/2017.

Verifica-se, portanto, que as informações constantes do controle de distribuição dos materiais do laboratório de matemática às escolas não são suficientes a assegurar que todo o acervo foi recebido, tanto no que se refere aos itens de livros, quanto aos itens de jogos e mídias, pois as unidades contabilizadas como entregues foram armários e caixas.

Manifestação da Unidade Examinada

Não foram apresentados esclarecimentos ou justificativas para esse apontamento, quando da apresentação de resposta oficial ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviado a esta Regional através de mensagem eletrônica de 28 de novembro 2017.

Análise do Controle Interno

Considerando todo o exposto, como a ausência de controles informatizados de estoques no Almoxarifado Central; a composição do objeto, formado por dezenas de milhares de itens que deveriam ter sido conferidos; a ausência de procedimento estruturado no Almoxarifado para atestar a integralidade, qualidade, integridade e exatidão dos itens e dos respectivos quantitativos entregues por ocasião dos fornecimentos, ratificam-se os apontamentos presentes no Relatório sobre o assunto.

Ressalte-se ainda a ausência de manifestação formal acerca das não conformidades apontadas pela CGU-Regional (ponto 3 da Ordem de Serviço nº 201701700).

2.2.4. Existência de materiais dos projetos pedagógicos adquiridos no âmbito do Contrato nº 174/2016 sem destinação definida.

Fato

Em visita ao Almoxarifado Central da Prefeitura de Garanhuns/PE, no dia 25 de setembro de 2017, com o objetivo de conhecer os controles de estoques utilizados pelos responsáveis pelo recebimento, guarda e distribuição dos materiais adquiridos para as diversas Secretarias, verificou-se a existência de diversos volumes de materiais para desenvolvimento dos projetos pedagógicos, adquiridos com recursos do FUNDEB, no âmbito do Contrato nº 174/2016, celebrado com a empresa V. A. de Oliveira ME, CNPJ nº 09.636.081/0001-95.

O relatório fotográfico ilustra a situação encontrada:

	
<p>Garanhuns/PE, em 25 de setembro de 2017. Caixas contendo material do Projeto “Tenda da Cultura Itinerante Infantil” e “Tenda da Cultura” no Almoxarifado Central.</p>	<p>Garanhuns/PE, em 25 de setembro de 2017. Identificação de volumes contendo material do Projeto “Tenda da Cultura Itinerante Infantil”.</p>

	
Garanhuns/PE, em 25 de setembro de 2017. Cadeiras para utilização dos recursos didáticos da Tenda da Cultura pelos estudantes.	Garanhuns/PE, em 25 de setembro de 2017. Cadeiras ainda estocadas no Almoxarifado, parte integrante dos materiais da “Tenda da Cultura”.

Por oportuno, foi solicitada a uma das responsáveis pela gestão do Almoxarifado o quantitativo de itens dos materiais relativos aos projetos pedagógicos constantes dos estoques da Secretaria de Educação. Considerando a ausência de controles informatizados, foi expedida Declaração, em 18 de julho de 2017, contendo as seguintes informações:

“Material Pedagógico no Almoxarifado

*Tenda pantográfica – 01 unid.
Tenda inflável – 02 unid.”*

Conforme já relatado, os materiais vinculados aos projetos pedagógicos foram adquiridos ao final do exercício de 2016, tendo sido as notas fiscais de todos os projetos pedagógicos liquidadas e pagas em 26 de dezembro de 2016, totalizando R\$ 2.065.195,00. Posteriormente, por meio do segundo termo aditivo, foram acrescidos mais R\$ 504.907,56 ao Contrato nº 174/2016, tendo sido a respectiva nota fiscal liquidada pelos responsáveis em 25 de abril de 2017.

Nos controles de distribuição dos kits de materiais pedagógicos para as escolas, disponibilizados por ocasião de resposta a arguição formal, constam as seguintes informações sobre as tendas e seus conjuntos já entregues, segundo declaração de 13 de julho de 2017:

Escolas	Tipo	Quant.	Tipo	Quant.
---------	------	--------	------	--------

Biblioteca Ler é preciso	Tenda da Cultura	01 unid.	Tenda itinerante (Inflável)	01
Biblioteca Luiz Brasil	Tenda da Cultura	02 unid.	Tenda itinerante (Inflável)	01
CAIC	Tenda da Cultura	01 unid.	Não informado	
IDC-SESI	Tenda da Cultura	01 unid.	Tenda itinerante (Inflável)	01
Jaime Luna	Tenda da Cultura	01 unid.	Não informado	
José Brasileiro	Tenda da Cultura	01 unid.	Não informado	
José Ferreira	Tenda da Cultura	01 unid.	Não informado	
Manoel Correia	Tenda da Cultura	01 unid.	Não informado	
Miguel Arraes	Tenda da Cultura	01 unid.	Não informado	
Virgilia Garcia	Tenda da Cultura	01 unid.	Não informado	

Diante de todo o exposto, conclui-se que ainda restam pendentes de destinação três conjuntos correspondentes aos projetos pedagógicos “Tenda da Cultura” e “Tenda da Cultura Itinerante Infantil”, apesar de terem sido recebidos no final de 2016. Ademais, a visualização das caixas no Almoxarifado reforça a tese de que o procedimento licitatório de aquisição dos materiais deveria ter ocorrido na forma de projeto, e não com lotes separando os materiais segundo sua natureza.

Manifestação da Unidade Examinada

Não foram apresentados esclarecimentos ou justificativas para esse apontamento, quando da apresentação de resposta oficial ao Relatório Preliminar, no âmbito do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, enviada a esta Regional por meio de mensagem eletrônica de 28 de novembro 2017.

Análise do Controle Interno

Considerando todo o exposto na descrição dos fatos, nos quais é possível atestar a ausência de destinação de materiais adquiridos ao final do exercício de 2016, bem como a falta de manifestação formal da Prefeitura a respeito, ratificam-se as falhas apontadas no presente Relatório.

2.2.5. Irregularidades na formalização do Processo nº 060/2015 (Pregão Eletrônico nº 038/2015) revelando insuficiência de fundamentação técnica na definição da escolha do acervo bibliográfico adquirido, restrição à competitividade e direcionamento do objeto licitado.

Fato

Em análise ao Processo nº 060/2015 (Pregão Eletrônico nº 038/2015), cujo objeto trata da aquisição de acervo bibliográfico complementar que se refere aos temas culturais, sociais e políticos para os alunos e os professores do 1º ao 9º ano das escolas da rede municipal de ensino de Garanhuns/PE, no âmbito do Projeto Nas Ondas da Leitura, constataram-se as seguintes ocorrências em sua formalização:

1) Falta de elementos claros e suficientes para fundamentar a decisão do gestor em adquirir livros, na forma de lote, vinculados ao Instituto Meta de Educação, Pesquisa e formação de Recursos Humanos Ltda - IMEPH.

Em análise aos autos do processo em tela, verificou-se que a Secretaria Municipal de Educação de Garanhuns/PE formalizou o Ofício nº 178/2015, de 10 de julho de 2015, onde requereu autorização para abertura de procedimento licitatório com vistas à aquisição de acervo bibliográfico, no âmbito do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”.

Como justificativa para tal aquisição, restou consignada no referido expediente, bem como no item 2.1 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 038/2015, a seguinte argumentação:

“.....Promover o acesso ao livro e o incentivo à leitura, advém da necessidade premente de melhorar os níveis de alfabetização, leitura, compreensão e produção de textos, ampliar o acesso cultural.”

Decorrente dessa justificativa, o item 5.1 do Termo de Referência previu a aquisição de 12 lotes contendo itens, especificações e quantitativos de produtos vinculados exclusivamente à editora IMEPH, no valor global máximo de R\$ 5.220.078,12.

O fato é que não se fizeram constar, do termo de referência em questão, argumentos técnicos suficientes que atestassem a motivação da escolha de produtos associados à editora IMEPH, ou mesmo a evidenciação técnica de que não haveria outros títulos com conteúdo semelhantes, de editoras diversas, que pudessem atender satisfatoriamente à necessidade em tela.

Nesse tocante, faz-se necessário registrar o teor do Parecer Jurídico, de 22 de setembro de 2015, acostado aos autos do processo em tela, no qual se consignou a opinião de representante da Procuradoria Jurídica, no sentido de não ter sido comprovado o motivo da escolha de uma única editora para a aquisição dos livros discriminados, conforme descrito a seguir:

“..... Além disto, não ficou comprovado o motivo da escolha de uma única editora de todos os livros, os quais destoam completamente do que se praticam usualmente.”

Ademais, registre-se que a adoção do critério de julgamento tipo menor preço, por lote, conforme consignado no item 6.1 do edital, em detrimento do critério de menor preço por itens, ensejou a possibilidade de cerceamento de participação de pequenos fornecedores no certame, contrariando o princípio da divisibilidade, insculpido nos arts. 23, § 1º, e 15, IV, da Lei nº 8.666/1993, que orienta para a subdivisão do objeto em tantas parcelas quantas possíveis, a fim de aproveitar as peculiaridades de mercado, assegurando a participação de pequenos fornecedores e a economicidade dos gastos públicos.

2) Inserção de exigência editalícia de qualificação técnica das licitantes, evidenciando restrição à competitividade e direcionamento do objeto licitado.

Registre-se que em 20 de julho de 2015 foi promovida a abertura do Pregão Eletrônico nº 038/2015, tendo ocorrido o início da sessão de disputa no dia 3 de agosto de 2015, no sistema licitacoes-e.com.br, sob o número 593621.

De acordo com o histórico da disputa do Pregão em apreço, frise-se que as empresas CVM Comércio e Serviços Eireli-EPP e a Mídia Express Comunicação Visual Ltda – ME participaram da disputa do referido certame, tendo sido a primeira considerada vencedora dos lotes 01, 02, 03, 04, 06, 07, 08, 09, 10, 11 e 12 e a segunda referente ao lote 05.

Contudo, durante a fase de apresentação da documentação de proposta e habilitação, a empresa CVM Comércio e Serviços Eireli – EPP solicitou sua desclassificação dos lotes vencedores, conforme mensagem registrada em 10 de agosto de 2015, no sistema “licitações-e”, ratificada pelo teor do Ofício CPL nº 160-A/2015, de 21 de setembro de 2015, da lavra do Pregoeiro do certame, sob a alegação de que a editora IMEPH recusou-se a fornecer a carta para que fosse anexada ao seu credenciamento e proposta.

Dessa forma, com base no item 6.6 do Termo de Referência do edital em alusão, a proposta da CVM Comércio e Serviços Eireli – EPP foi desclassificada, o que levou a Mídia Express Comunicação Visual Ltda – ME a tornar-se vencedora em todos os lotes (01 a 12) disputados, haja vista que a mesma, diferentemente da CVM Comércio e Serviços Ltda, obteve da editora IMEPH a referida carta exigida na fase de qualificação técnica.

Para uma melhor compreensão, registre-se que consta do item 6.6 do Termo de Referência do edital Pregão Eletrônico nº 038/2015, a seguinte exigência de qualificação técnica das licitantes, dentre outras:

“6.6 As licitantes deverão apresentar junto a Proposta, carta da editora, assinada por pessoa responsável pela mesma, com firma reconhecida, atestando que os livros ora licitados se encontram em edição.”

Sendo assim, ao estabelecer a obrigatoriedade no edital de os licitantes providenciarem junto a editora IMEPH a referida carta para se qualificar tecnicamente no certame, a administração municipal transferiu à editora a prerrogativa, sob a ótica de sua conveniência, de decidir para quem concederia o atesto de que os livros licitados se encontravam em edição.

Nesse contexto, frise-se, que, em 21 de setembro de 2015, o pregoeiro formalizou expediente requerendo uma reanálise jurídica, frente à situação da desclassificação da empresa CVM Comércio e Serviços Eireli – EPP, que não apresentou a documentação exigida no item 6.6 do Termo de Referência e alegando preservar a administração pública de um possível prejuízo.

Em resposta, o parecer jurídico, de 22 de setembro de 2015, consignou a opinião pela não homologação e adjudicação do certame com base no argumento, dentre outros, de que a desistência da empresa CVM Comércio e Serviços Ltda não era um fato usual, bem como por não ter sido comprovado o motivo da escolha de uma única editora para fornecer todos os livros.

Na contramão da opinião do Jurídico, a Secretaria Municipal de Educação, em 10 de novembro de 2015, alterou a situação da licitação para homologada, no âmbito do sistema “licitações-e”, conforme expresso na ata da sessão pública do pregão, dando respaldo para a

contratação da empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda – ME, formalizada em 17 de novembro de 2015.

Por outro lado, ao encontro da opinião do citado parecer jurídico, esta Controladoria constatou, em exame às informações constantes da base de dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), da Receita Federal do Brasil, a existência de vínculo entre a filial do Instituto Meta de Educação, Pesquisa e formação de Recursos Humanos Ltda. – IMEPH, cadastrada no CNPJ sob o nº 04.528.440/0004-10, e a empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda – ME, de CNPJ nº 09.161.351/0001-59, haja vista constar simultaneamente nos registros das duas empresas, a identificação da contadora de CPF nº xxx.995.254-xx.

Ademais, restou identificado nos autos do Processo em discussão a anexação de documentação de proposta e habilitação da empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda com data de 3 de julho de 2015, período que antecede a abertura do certame, ocorrida em 20 de julho de 2015, evidenciando sinais de prévio conhecimento pela contratada da realização desta licitação pública. Frise-se, que tal constatação será abordada em ponto específico, a seguir.

Desse modo, evidencia-se que a conjugação dos fatos supracitados expõe elementos suficientes que justificam o direcionamento do objeto em exame, a exemplo de:

- Existência de cláusula editalícia restritiva;
- Autonomia de decisão da editora IMEPH em conceder a carta de credenciamento para licitante;
- Desclassificação da empresa CVM Comércio e Serviços Ltda;
- Parecer jurídico contrário à homologação e adjudicação do processo;
- Vínculo entre a Mídia Express Comunicação Visual Ltda e a editora IMEPH;
- Formalização de documentos de habilitação e proposta da empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda com data anterior ao período de abertura do certame.

3) Documentação de proposta e habilitação apresentada pela empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda com data anterior à abertura do Pregão Eletrônico nº 038/2015, denotando indícios de preparação de documento previamente à autorização de abertura do aludido certame.

No exame da proposta de preços final e da declaração conjunta apresentada no bojo da documentação de habilitação apresentada pela empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda, verificou-se que ambos os documentos estão datados de 03 de julho de 2015, em contraponto ao fato de a abertura do certame ter ocorrido formalmente em 20 de julho de 2015 e antes mesmo da data do Ofício nº 178/2015, de 10 de julho de 2015, que solicitou a autorização para a realização do procedimento licitatório em alusão, conforme demonstrado nas imagens a seguir:



À
PREFEITURA MUNICIPAL DE GARANHUNS
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 038/2015
PROCESSO Nº 060/2015
ABERTURA: 03/08/2015 ÀS 08:30h.

DECLARAÇÃO CONJUNTA

A empresa **MÍDIA EXPRESS COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº **09.161.351/0001-59**, sediada na Av. Norte Miguel Arraes de Alencar, 3081 Encruzilhada – Recife – PE, Telefone: (81) 3241-9467, fax: (81) 3241-9467, e-mail: contato@midia-express.com, por intermédio de seu representante legal, infra-assinado, e para os fins do PREGÃO supracitado, **DECLARA** expressamente, sob as penalidades cabíveis, que:

- a) Não possui em seu quadro de pessoal empregado(s) com menos de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de 16 (dezesseis) anos em qualquer trabalho, salvo na condição de aprendiz, nos termos do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal de 1988 (Lei nº. 9.854/99).
- b) detém conhecimento de todas as informações contidas neste edital e em seus anexos, e que a sua proposta atende integralmente aos requisitos constantes do edital supra;
- c) cumpre plenamente os requisitos de habilitação exigidos no edital do certame licitatório;
- d) que a localização da licitante está de acordo com o endereço de domicílio constante na documentação apresentada para o certame;
- e) declara, ainda, sob as penas da lei, que até a presente data inexistem fatos supervenientes impeditivos para a habilitação no presente processo licitatório, estando ciente da obrigatoriedade de declarar ocorrências posteriores, em cumprimento ao que determina o art. 32, §2º, da Lei nº. 8.666/93

Recife, 03 de Julho de 2015.

MÍDIA EXPRESS COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA-ME

Av. Norte Miguel Arraes de Alencar, 3081 – Encruzilhada – Recife – PE – CEP 52041-080
Fone/Fax: (81) 3241-9467 e-mail: contato@midia-express.com
CNPJ: 09.161.351/0001-59 – Insc. Estadual: 0358581-68
Insc. Municipal: 410721-7

Fl. 212 do Processo nº 060/2015 (Pregão nº 038/2015) – Declaração Conjunta
apresentada pela empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda

**Mídia
EXPRESS**
IMPRESSÃO COM PRECISÃO

TOTAL GLOBAL: R\$470.780,10 – QUATROCENTOS E SETENTA E MIL, SETECENTOS E OITENTA REAIS E DEZ CENTAVOS.

VALIDADE DA PROPOSTA: 60 (SESSENTA) DIAS.

PRAZO DE PAGAMENTO: O PAGAMENTO SERÁ EFETUADO, CONFORME FORNECIMENTO DOS LIVROS E EM ATÉ 30 (TRINTA) DIAS APÓS A ENTREGA

PRAZO DE ENTREGA: APÓS O RECEBIMENTO DA ORDEM DE SERVIÇO, QUANDO FOR O CASO.

NOS PREÇOS OFERTADOS JÁ ESTÃO INCLUSOS TODAS AS DESPESAS QUE INCIDEM OU VENHAM A INCIDIR, TAIS COMO, TRANSPORTE DE QUALQUER NATUREZA, MATERIAIS, EMPREGADOS, INSUMOS, INCLUSIVE FERRAMENTAS, SEGURU, UTENSÍLIOS, EQUIPAMENTOS, ADMINISTRAÇÃO, IMPOSTOS, TAXAS, ENFIM, TODOS OS CUSTOS DIRETOS E INDIRETOS NECESSARIOS AO CUMPRIMENTO DO OBJETO ORA LICITADO, INCLUSIVE OS DECORRENTES DE EVENTUAIS SUBSTITUIÇÕES DENTRO DO PRAZO ESTIPULADO QUANDO FOR O CASO.

RECIFE, 03 DE AGOSTO DE 2015.
Recife, 03 de Julho de 2015.

MÍDIA EXPRESS/COMUNICAÇÃO VISUAL LTDA-ME

Av. Norte Miguel Arraes de Alencar, 3081 – Encruzilhada – Recife – PE – CEP 52.041- 080
Fone/Fax: (81) 3241-9467 e-mail: contato@midia-express.com
CNPJ: 09.161.351/0001-59 - Insc. Estadual: 0358581-68
Insc. Municipal: 410721-7

Fl. 155 do Processo nº 060/2015 (Pregão nº 038/2015) – Proposta de preço final do lote V no valor de R\$ 470.780,10, apresentada pela empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda

Chame-se a atenção para o fato de que na imagem supra, restou consignado, concomitantemente, as datas de 3 de julho e 3 de agosto de 2015. Observa-se, a princípio, a aposição da data de 3 de julho, com letras minúsculas, em formato diferente da menção da data de 3 de agosto, que segue o padrão de caixa alta repetido no conteúdo das informações relativas à validade da proposta, prazo de pagamento e prazo de entrega.

Tal fato denota indícios de que existiram momentos distintos na consignação das datas em questão, sendo aposta a data de 3 de julho num determinado momento, e, em outro contexto, a inclusão das outras informações fazendo uso de caixa alta, no bojo da proposta em tela.

4) Ausência de efetivos argumentos na decisão da Secretaria Municipal de Educação e Esportes em homologar e adjudicar o Pregão Eletrônico nº 038/2015 (Processo nº 060/2015).

Registre-se que no Ofício CPL nº 163/2015, de 25 de setembro de 2015, emitido pelo pregoeiro e equipe de apoio, fez-se constar a opinião pela não adjudicação, homologação e celebração de contrato no âmbito do Pregão Eletrônico nº 038/2015, tendo em vista que o termo de referência não fez menção à aprovação da escolha do acervo bibliográfico, bem como da editora, pelo corpo docente, o que poderia levar a um direcionamento da licitação. Ademais, o pregoeiro alegou que a recusa injustificada da editora em conceder a carta de credenciamento prevista no item 6.6 do Termo de Referência para a empresa CVM Comércio e Serviços Ltda, primeira colocada ofertante do menor preço para 11 (onze) lotes, redundando na sua desclassificação, destoa completamente do que se pratica usualmente, ferindo o princípio da legalidade, moralidade e imparcialidade.

Reitere-se que a desclassificação da empresa CVM Comércio e Serviços Ltda levou a empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda a sair vencedora nos 12 (doze) lotes licitados.

Acrescente-se, que para esta empresa a editora IMEPH forneceu a carta para que fosse anexada ao seu credenciamento e proposta.

Em resposta ao teor do Ofício nº 163/2015, a Secretaria Municipal de Educação de Garanhuns/PE, por meio do Ofício nº 258/2015, de 4 de novembro de 2015, resolveu pela homologação e adjudicação do processo licitatório nº 060/2015 em questão, contrariando o posicionamento tanto do Parecer Jurídico de 22 de setembro de 2015, como do pregoeiro e equipe de apoio, sem que restassem evidenciados efetivos argumentos para tal decisão.

Frise-se que a referida gestora limitou-se a formalizar no referido ofício a expressão de imenso respeito acerca dos posicionamentos tomados tanto pela Comissão Permanente de Licitação, quanto pela Procuradoria. Fez considerar ainda que diante dos argumentos apresentados pelo Procurador Adjunto, com base na decisão do Acórdão nº 180/2015 - Plenário do Tribunal de Contas da União, resolveu pela homologação e adjudicação da licitação em referência.

Ora, tal decisão se mostrou contraditória, haja vista que o parecer jurídico utilizou o referido Acórdão para opinar contra tal medida, tendo em vista a existência de ilegalidades no certame, com base no entendimento exposto na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal e no art. 49 da Lei nº 8.666/1993.

Assim sendo, a gestora além de não apresentar efetiva motivação para a homologação do certame, ainda se mostrou controversa ao afirmar que sua decisão tomou por base os argumentos proferidos pelo Procurador Jurídico.

Manifestação da Unidade Examinada

Através de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns/PE enviou o Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017, contendo manifestação a respeito do assunto, que segue transcrita:

“Em relação a este tópico, a CGU apontou que foi inserido no edital cláusulas que por ventura poderiam levar ao direcionamento de licitação, eis que foi exigido que o vencedor apresentasse declaração da editora que deveria entregar os livros objetos do certame.

No entanto, conforme entendimento do TCU este tipo de contratação deve ser de forma direta por meio de inexigibilidade, eis que, conforme entendimento da corte, uma vez que a editora possui os direitos exclusivos de comercialização do livro, é a esta que se deve comprar. No presente certame, a editora não concedeu este direito de venda a terceiro, o que é uma faculdade desta, não podendo a Administração impor ou escolher quem detenha a sua representatividade.

Existindo a legalidade da contratação direta é inócua a afirmação que a cláusula editalícia levou ao direcionamento.

O que deveria fazer e o correto era adotar a inexigibilidade como processo, aliás como e fato é o entendimento do TCU:

É lícita a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita junto a editoras que possuam contratos de exclusividade com os autores para edição e

comercialização das obras, o que, porém, não isenta o gestor de justificar os preços contratados

Representação apontou como irregular a contratação direta de editora para a aquisição de livros didáticos e paradidáticos para 300 escolas de ensino médio, no valor de R\$ 2.516.225,00, efetuada pela Secretaria Estadual de Educação do Pará – Seduc/PA, com recursos oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. O relator ressaltou inicialmente que havia concedido medida cautelar, a qual foi endossada pelo Plenário, vedando novas aquisições diretas de livros, por falta de observância do disposto no comando contido no art. 25, inciso I, da Lei n. 8.666/1993. Ao abordar essa questão, observou que o Tribunal deparou-se, em outras ocasiões, com casos concretos semelhantes ao que ora se examina. Registrhou que “esta Casa tem admitido a aquisição direta de livros, por inexigibilidade de licitação, quando feita diretamente às editoras, por essas possuírem contratos de exclusividade, com os autores, para a editoração e a comercialização das obras (Decisão nº 1.500/2002-P, Acórdão nº 1.299/2003-1ºC, Acórdão nº 1.889/2007-P, Acórdão nº 835/2009-P, Acórdão nº 6.803/2010-2ºC e Acórdão nº 950/2011-P); ou quando reconhecida a condição de comerciante exclusivo de uma empresa (distribuidora ou livraria), outorgada pela editora (Acórdão 320/2005-1ºC)”. Tal orientação, consignou, resulta fundamentalmente da inviabilidade de competição, por impossibilidade de efetuar o confronto de ofertas. E prosseguiu: “Há que se verificar se, na contratação feita pela Seduc/PA, por inexigibilidade de licitação, ficou caracterizada a exclusividade de fornecimento e, portanto, a inviabilidade de competição, respaldada em atestado de exclusividade, em acordo com o preconizado no art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93 ...”. O relator, com esse intuito, considerou declaração da Câmara Brasileira do Livro – CBL, que atesta a “exclusividade da edição, publicação, distribuição e comercialização, em todo o território nacional, das referidas obras”, assim como a declaração de que a editora contratada é representante exclusiva, no estado do Pará, da editora que detém os direitos para distribuição de seis dos títulos que foram adquiridos. Foram também trazidos aos autos cópias dos contratos firmados entre os autores e as editoras, que demonstram a exclusividade de edição e comercialização. Por esses motivos, o relator, divergindo do entendimento de que seria indevida a referida inexigibilidade, considerou “estar comprovada a exclusividade da editora contratada na editoração e comercialização das obras adquiridas, sendo regular, a meu ver, sua contratação direta pela Seduc/PA”. Acrescentou, a propósito, que “normativo federal (IN/MARE nº 02/98) permite a contratação direta de editoras, por inexigibilidade, para a compra de livros e periódicos”. A despeito disso, vislumbrou indícios de sobrepreço nas aquisições efetuadas. Isso por que não teria sido observada condição imposta pela IN/MARE 02/1998 de fornecimento de desconto mínimo de 20% sobre o preço de capa. Ressaltou que “a referida inexigibilidade não é suficiente para dispensar o gestor da justificativa para os preços contratados, a teor do que determina o art. 26, inciso III, da lei de licitações”. Por esses motivos, ao acolher proposta formulada pelo relator, o Plenário decidiu considerar improcedente a representação. Não obstante, determinou ao FNDE que “considere, quando da análise da prestação de contas dos recursos repassados à Secretaria Estadual de Educação do Pará – Seduc/PA, no âmbito do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, os indícios de sobrepreço apontados no presente processo, referentes à contratação das editoras (...) e, caso sejam detectados que os potenciais prejuízos tenham se concretizado, instaure a competente tomada de contas especial”. Precedente mencionados: Acórdãos nºs 6.803/2010 e 1.163/2011, ambos da Segunda Câmara. Acórdão nº 3.290/2011-Plenário, TC-030.180/2010-4, rel. Min. José Jorge, 7.12.2011”

Análise do Controle Interno

É preciso frisar, num primeiro momento, que as irregularidades apontadas nos fatos descritos foram decorrentes de um conjunto de atos administrativos que levaram ao direcionamento da licitação, quais sejam:

- a) Existência de cláusula editalícia restritiva;
- b) Autonomia de decisão da Editora IMEPH em conceder a carta de credenciamento para uma única licitante;
- c) Desclassificação da empresa CVM Comércio e Serviços Ltda. provocada pela ausência da referida carta;
- d) Parecer jurídico contrário à homologação e adjudicação do processo, pela Secretaria de Educação, à época;
- e) Vínculo entre a Mídia Express Comunicação Visual Ltda e a editora IMEPH, através de seu contador;
- f) Formalização de documentos de habilitação e proposta da empresa Mídia Express Comunicação Visual Ltda., com data anterior ao período de abertura do certame.

A argumentação da edilidade em suas justificativas concentra-se na defesa da tese da possibilidade de realização de aquisições de livros por meio de inexigibilidade, hipótese na qual deve restar caracterizada a inviabilidade de competição, seja pela exclusividade da Editora junto ao autor da obra, seja pela outorga da exclusividade de comercialização a terceiro.

Entretanto, no presente caso, ficou claro que, ao prever cláusula segundo a qual seria necessária a apresentação de carta fornecida pela Editora, a competição pretendida pela Prefeitura em licitação na modalidade pregão restou inviabilizada, tanto que a empresa Mídia Express Ltda., que havia ganho somente um lote, passou a ser vencedora de todos os 12 lotes do objeto, considerando ter sido a única a conseguir a citada carta, para efeito de credenciamento e habilitação.

Como foi afirmado na descrição dos fatos no presente Relatório, “*a administração municipal transferiu à editora a prerrogativa, sob a ótica de sua conveniência, de decidir para quem concederia o atesto de que os livros licitados se encontravam em edição*”. Ora, nesse caso, fica claro que foi a Editora quem determinou o resultado da licitação, ainda que de forma indireta, inclusive quanto à amplitude da competitividade do certame, dado que a ela caberia decidir em nome de quem deveria emitir a carta.

No que concerne à decisão tomada pela Secretaria de Educação, o fato de tê-lo feito contrariamente às opiniões do pregoeiro e da Procuradoria Jurídica, no sentido de que a desistência da empresa CVM Ltda. não tinha sido um fato usual, e que não havia sido comprovado o motivo pelo qual todos os livros teriam de ser fornecidos por uma única editora, levou ao desfecho da homologação da licitação, com potenciais prejuízos para a economicidade e ampla competitividade do certame, bem como ao alcance da melhor proposta.

Ademais, urge lembrar que o objeto foi estruturado em lotes sem quaisquer justificativas, tendo sido divididos os kits segundo sua correspondência com cada ano do ensino fundamental ou infantil. A divisão do objeto em lotes constitui-se numa exceção que deve ser precedida das razões que ensejam a contratação sob determinada sistemática, sem as quais deve prosperar a regra da divisibilidade do objeto, em tantas partes quanto possível, desde que técnica e economicamente viável, segundo reza o parágrafo primeiro do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

Não obstante, considerem-se ainda o teor dos documentos apresentados pela empresa vencedora, a título de proposta e habilitação, no âmbito do Pregão nº 38/2015, cujo conteúdo detém características que denotam ter tido a vencedora acesso a informações sobre a realização do certame, antes mesmo de oficialmente a Prefeitura de Garanhuns/PE ter requerido a abertura do certame, ao solicitar à autoridade competente, por meio do Ofício nº 178/2015, de 10 de julho de 2015, a abertura do procedimento de escolha do fornecedor de livros, no âmbito do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”.

Diante da gravidade das questões tratadas nesse tópico do Relatório, mantém-se o registro das irregularidades apontadas no presente fato, não devendo prosperar as alegações da Entidade no sentido de elidir as falhas descritas, sobretudo no que se refere à economicidade, ampla concorrência e lisura do procedimento licitatório, em face da previsão de cláusulas restritivas, tendo como resultado a inviabilidade de competição e impossibilidade de contratação com a empresa detentora da melhor proposta, dentre as participantes do Pregão nº 38/2015.

3. Conclusão

Em síntese, os resultados verificados com os exames foram os seguintes:

- Aquisição de kits de materiais escolares em quantitativos superiores ao número de alunos no ensino infantil e fundamental, segundo dados do censo escolar;
- Superfaturamento de R\$ 1.511.004,32 nas compras de livros do Projeto “*Nas Ondas da Leitura*”, considerando como base de comparação os preços obtidos em contratação direta com a mesma editora pela Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes/PE;
- Irregularidades na realização do Pregão nº 38/2015, para aquisição dos kits de livros, com direcionamento do objeto a empresa que possui vínculo com a Editora IMEPH, através de cláusulas restritivas à ampla concorrência;
- Insuficiência na caracterização da necessidade das contratações, tanto de livros como de materiais didático-pedagógicos;
- Realização de acréscimo financeiro no Contrato nº 174/2016, para aquisição de materiais dos projetos pedagógicos, no valor de R\$ 504.907,56, sem as devidas justificativas técnicas;
- Restrição à competitividade em procedimento de escolha do fornecedor de materiais didáticos, qual seja, Pregão nº 55/2016, considerando que os mesmos fazem parte de conjuntos para o desenvolvimento dos projetos pedagógicos;
- Instrumentos de controle de entrada e saída no Almoxarifado Central insuficientes a assegurar o efetivo recebimento de todos os materiais didático-pedagógicos contratados junto ao fornecedor, a exemplo dos 35.065 livros;

- Superfaturamento de R\$ 606.666,24 na compra de materiais que compõem os projetos pedagógicos “*Tenda da Cultura*”, “*Tenda Inflável*”, “*Quatro Pilares*”, “*Laboratório de Matemática*”, dentre outros, tendo por parâmetros os preços de representantes desses produtos na internet.

Ordem de Serviço: 201700971

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 35.500.000,00

1. Introdução

O presente trabalho, realizado no âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos federais relativos ao Bloco da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (BLMAC) no Município de Garanhuns/PE, no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de julho de 2017. Nesse período, foram transferidos ao município aproximadamente R\$ 35,5 milhões em recursos federais relativos ao Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), Ação 8585 – Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade.

Os trabalhos de campo foram realizados de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017, na sede da Prefeitura Municipal e em seis unidades de atendimento da Média e Alta Complexidade, selecionadas por amostragem.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da regularidade da execução dos recursos da Média e Alta Complexidade, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (gestão e movimentação dos recursos e elegibilidade das despesas realizadas) quanto no tocante à parte operacional (infraestrutura das unidades de atendimento à população).

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. Realização de pagamentos sem cobertura contratual por serviços prestados na área de saúde mental pelo Hospital da Providência.

Fato

De acordo com dados disponíveis no sítio Tome Conta, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), no biênio 2016-2017, foi liquidado em favor do Hospital da Providência Ltda., CNPJ 08.123.408/0001-62, um total de R\$ 1.998.690,94 – sendo R\$ 1.819.770,94 em 2016, e R\$ 178.920,00 até fevereiro de 2017. Cabe esclarecer que os valores relativos ao exercício de 2015, que também faz parte do período de exame, não estão disponíveis no sítio Tome Conta. Ainda, conforme a mesma fonte, os valores liquidados nos exercícios de 2012, 2013 e 2014 foram, respectivamente, R\$ 782.946,41, R\$ 2.395.705,75 e R\$ 2.499.765,36.

Foi constatado que os pagamentos do Fundo Municipal de Saúde de Garanhuns/PE ao Hospital da Providência foram realizados sem cobertura contratual, em discordância com as disposições do Art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e do Art. 10 da Portaria GM/MS nº 1.034, de 5 de maio de 2010, que dispõe sobre a participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Manifestação da Unidade Examinada

A respeito dos fatos apontados, os titulares da Secretaria de Saúde e da Diretoria de Planejamento do Município de Garanhuns/PE se manifestaram por meio de documento não numerado, datado de 24 de agosto de 2017, conforme a seguir transcrito:

“Vimos através deste, informar que ao iniciarmos a gestão no ano de 2013, constatamos que o Hospital da Providência teve seu Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde em 19/11/2002, sendo o único prestador de serviço na área de saúde mental e pertencente da Rede de Saúde Mental Regional, a qual, realizava o acolhimento, internamento, tratamento e acompanhamento de todos os pacientes regulados do município de Garanhuns e região, pertencente a V Gerência Regional de Saúde do Estado de Pernambuco, conforme o que preceitua a Programação Pactuada Integrada – PPI, firmada entre a União, Estado e Município e em consonância com as diretrizes da Atual Política de Saúde Mental. Constatamos, também, que não havia contrato formal firmado entre o Hospital da Providência e esta Secretaria à época. Por inúmeras vezes tentamos formalizar, mas sempre houve recusa por parte da Instituição. Situação excepcional e de difícil resolução, pois estávamos com pacientes internados e sob os cuidados do Hospital, e sabedores que esta instituição era único meio viável de tratamento aos pacientes no momento.

Em tempo, ratificamos que todos os pagamentos foram realizados mediante comprovação da execução dos serviços, auditados internamente, e principalmente, em conformidade com valores preconizados em Tabela do Sistema Único de Saúde – SUS.

Vale salientar que, tais valores não sofreram reajustes durante o período de execução e sempre pautado conforme Tabela SUS, inexistindo desta forma, prejuízo para a administração pública. O vínculo foi extinto desde fevereiro do corrente ano. Em anexo, Ata da Reunião entre a V Gerência Regional de Saúde e Secretaria Municipal de Saúde, referente ao processo de desinstitucionalização do Hospital Psiquiátrico da Providência, Termo de compromisso e a proposta.

O Município de Garanhuns, através da Secretaria de Saúde, vem ampliando e implantando novos serviços na rede de Saúde Mental, tais como, 02 (duas) Residências Terapêuticas, 01 (um) CAPS AD e 01 (um) CAPS III, conforme Plano Municipal de Saúde e suas respectivas Programações Anuais.”

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação adicional sobre o relatório preliminar:

“No caso, como salientado, não teria outra opção o Município a não ser a contratação direta, eis que a entidade era a única a prestar tais serviços pelo sistema único de saúde.”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores municipais confirma os fatos apontados, e afirma que a situação foi herdada da Administração anterior. Ressalte-se que não houve manifestação dos responsáveis pela gestão antecedente.

Os documentos apresentados datam do período entre dezembro de 2013 e janeiro de 2014, e estabeleceram prazo de “08 (oito) meses, a contar da data de sua assinatura, sem possibilidade de renovação”, para a conclusão do “processo de desinstitucionalização, seguido pelo fechamento da porta de entrada e descredenciamento do Hospital da Providência da rede SUS”. Considerando-se que foram realizados pagamentos ao Hospital da Providência até fevereiro de 2017, verifica-se que este prazo não foi cumprido.

Afirma-se, ainda, que o Município “não teria outra opção [...] a não ser a contratação direta”. A esse respeito, ressalte-se que a irregularidade apontada não é a contratação direta, mas a existência de uma relação não formalizada, ou seja, a realização de pagamentos sem cobertura contratual.

Releva informar que auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no exercício de 2010 já havia constatado a realização de pagamentos à rede privada sem a formalização de convênios ou contratos, incluindo o Hospital da Providência, entre outros prestadores de serviços de saúde (Acórdão TCU nº 876/2011 – Plenário).

2.2.2. Orçamento-base para licitação de serviços de gerenciamento de abastecimento e manutenção de veículos calcado em pesquisa de preços realizada junto a empresas com sócios em comum, resultando em ausência de credibilidade dos valores pesquisados.

Fato

Trata-se do Processo Licitatório nº 003/2013, Pregão Presencial nº 002/2013, do Fundo Municipal de Saúde (FMS), cujo objeto foi dividido em dois lotes, a saber:

- Lote 01: serviços de gerenciamento do abastecimento de combustíveis e aquisição de lubrificantes para os veículos próprios e locados e grupos geradores;
- Lote 02: serviços de manutenção preventiva e corretiva para os veículos próprios e locados e grupos geradores.

A contratação envolve a implantação e operação de um sistema informatizado, via internet, de gestão de veículos e grupos geradores, através da tecnologia de cartão eletrônico. A contratada deve disponibilizar uma rede de estabelecimentos credenciados para a prestação dos serviços à contratante, e sua remuneração consiste em uma taxa de administração (ou taxa de serviço), percentual a ser aplicado sobre todos os serviços e produtos fornecidos pela rede credenciada.

O orçamento-base da Administração, que estabeleceu o valor estimado para a contratação, considera, entre outros fatores, uma taxa de serviço correspondente à média aritmética obtida a partir de cotações realizadas com três fornecedores. Consta do processo (fl. 25) um quadro, denominado “Cotação de Preços”, em que são sumarizadas as propostas dos três fornecedores, descritos no documento como “PETROCARD” (3,00%), “DISLUB (2,8%) e “PETRO – Energia Ind.” (3,00%), resultando em uma taxa de serviço média de 2,93%. As propostas apresentadas (fls. 22-24), porém, revelam situação que compromete a credibilidade das cotações como embasamento para o orçamento-base.

Primeiramente, verifica-se que nenhuma das propostas está assinada; em cada documento consta apenas o nome de uma pessoa, supostamente a responsável por sua elaboração, sem indicação do cargo que ocupa.

Na proposta com logomarca onde se lê “Petrocard – Soluções em Abastecimento” consta a razão social da empresa (“Petrocard Administradora de Crédito Ltda.”) e seu CNPJ (08.201.104/0001-76), além do endereço comercial (“Rua Frei Matias Teves, n.º 285, 5.º Andar, Ilha do Leite, Recife/PE – CEP: 50.070-450”). Consta ainda o local e a data (“Recife, 07 de janeiro de 2013”), bem como um nome, de iniciais “DF”, como responsável pela elaboração do documento (sem assinatura).

Na proposta com logomarca onde se lê “Dislub – Combustíveis de Qualidade” consta a razão social da empresa (“Dislub Combustíveis Ltda.”) e seu CNPJ (41.080.722/0001-80), além de um endereço comercial em Suape (Ipojuca-PE). Consta ainda o local e a data (“Recife, 07 de janeiro de 2013”), bem como um nome, de iniciais “EMBC”, como responsável pela elaboração do documento (sem assinatura), e logo acima dele, a mesma razão social da empresa da proposta anterior (“Petrocard Administradora de Crédito Ltda.”).

Na proposta com logomarca onde se lê “Petro Energia Industrial” não consta CNPJ ou razão social, sendo que o nome fantasia aparece apenas acima de um nome, de iniciais “AR”, supostamente o responsável pela elaboração do documento (sem assinatura). Consta ainda o local e a data (“Recife, 08 de janeiro de 2013”), bem como, sob o título de “Escritório Central”, um endereço comercial idêntico ao da proposta da Petrocard.

Em consulta aos dados da Receita Federal do Brasil, verificam-se os seguintes relacionamentos entre as três empresas:

- A Petrocard Administradora de Crédito Ltda. (CNPJ 08.201.104/0001-76) tem como sócios a Dislub Empreendimentos Ltda., CNPJ 05.124.400/0001-22, com 50% do capital social, e a Dislub Participações Ltda., CNPJ 05.268.476/0001-21, com os 50% restantes. Constam ainda a pessoa de CPF ***.099.514-** como administrador, responsável e representante da Petrocard, e a de CPF ***.955.114-** como seu representante. A Dislub Empreendimentos Ltda. tem como sócios a mesma pessoa já citada de CPF ***.099.514-**, com 80% do capital social, e sua esposa, de CPF ***.986.004-**, com os 20% restantes. Já a Dislub Participações Ltda. tem como sócios a mesma pessoa de CPF

***.955.114-**, com 50% do capital social, e seu irmão, de CPF ***.069.824-**, com os 50% restantes.

- A Dislub Combustíveis Ltda. (CNPJ 41.080.722/0001-80) é filial da homônima de CNPJ 41.080.722/0002-61, cujos sócios são todos pessoas já citadas no parágrafo anterior, de CPF ***.099.514-** (40%), ***.955.114-** (25%), ***.069.824-** (25%) e ***.986.004-** (10%).
- A Petro Energia Indústria e Comércio Ltda., CNPJ 04.485.217/0001-90, também tem como sócios as mesmas pessoas referenciadas no parágrafo anterior, e com idênticos percentuais de participação no capital social.

Consta ainda que a pessoa de CPF ***.431.304-** é contador de todas as empresas citadas, e que todas elas têm suas matrizes em dois andares do mesmo prédio, localizado na capital pernambucana.

Adicionalmente, verifica-se que o nome da pessoa que assinou o protocolo de recebimento do edital pela Petrocard (fls. 171) coincide com o que consta na proposta da Dislub Combustíveis Ltda.

Assim, fica evidenciado que as propostas utilizadas pela Administração para a elaboração do orçamento-base não foram elaboradas de forma independente, o que compromete a credibilidade das cotações como embasamento para o orçamento-base da contratação, que deveria refletir o preço de mercado do objeto a ser licitado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação sobre os fatos apontados no relatório preliminar:

“Ressalta-se que quando da elaboração do termo de referência por parte do Fundo Municipal de Saúde, do objeto que deu origem ao Processo Licitatório nº. 003/2013, Pregão Presencial nº. 002/2013, a autoridade competente tomou como parâmetro o edital do Processo Licitatório nº. 102/2013, Pregão Presencial nº. 059/2013 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, conforme anexo das páginas 01 a 02; 13 a 15; 18 a 20.”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores municipais limita-se a afirmar que, na elaboração do termo de referência do procedimento licitatório em comento, tomou como parâmetro um edital do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE). Tal afirmação não tem relação com os fatos apontados, ocorridos na elaboração do orçamento-base da licitação, mais precisamente na pesquisa de preços que o embasou – portanto, não diretamente relacionados às cláusulas editalícias.

Ressalte-se que os documentos anexos citados na manifestação não foram analisados, pois não constavam da mensagem eletrônica recebida em 28 de novembro de 2017, nem foram encaminhados até a data de conclusão do presente relatório.

2.2.3. Restrição à competição em licitação para a contratação de serviços de gerenciamento de abastecimento e manutenção de veículos.

Fato

Trata-se do Processo Licitatório nº 003/2013, Pregão Presencial nº 002/2013, do Fundo Municipal de Saúde (FMS), cujo objeto foi dividido em dois lotes, a saber:

- Lote 01: serviços de gerenciamento do abastecimento de combustíveis e aquisição de lubrificantes para os veículos próprios e locados e grupos geradores;
- Lote 02: serviços de manutenção preventiva e corretiva para os veículos próprios e locados e grupos geradores.

A contratação envolve a implantação e operação de um sistema informatizado, via internet, de gestão de veículos e grupos geradores, através da tecnologia de cartão eletrônico. A contratada deve disponibilizar uma rede de estabelecimentos credenciados para a prestação dos serviços à contratante, e sua remuneração consiste em uma taxa de administração (ou taxa de serviço), percentual a ser aplicado sobre todos os serviços e produtos fornecidos pela rede credenciada.

O item 7 do edital do PP nº 002/2013, que regra a forma de apresentação das propostas de preços, estabelece o que segue:

“7.2. A proposta de preço deverá conter as seguintes indicações:

[...]

g) Para o Lote 01 – Os licitantes deverão comprovar rede de postos de abastecimento (mínimo de 02) equipados para aceitar transações com os cartões dos usuários do sistema na sede do Município de Garanhuns-PE; pelo menos 01 (um) posto credenciado no Município de Caruaru e 02 (dois) em Recife, e rede de postos (mínimo de 2) num raio de no máximo 300km do Município de Garanhuns-PE.

h) Para o Lote 02 – Os licitantes deverão comprovar rede de estabelecimentos (no mínimo de 03 (três) já credenciada na data da sessão do certame, para fornecimento de peças e de prestação de serviços de manutenção, equipados para aceitar transações com os cartões dos usuários do sistema na sede do Município de Garanhuns-PE e pelo menos 03 (três) estabelecimentos credenciados nos municípios de Caruaru e Recife;” (Original sem grifo)

A exigência de que as licitantes comprovem, ainda na fase de apresentação de propostas, que possuem rede credenciada de postos de combustível, oficinas, concessionárias e fornecedores de autopeças restringe a competitividade do certame licitatório, uma vez que tende a excluir potenciais licitantes que, apesar de terem experiência no fornecimento do objeto, não têm ainda rede credenciada na área geográfica de interesse da contratante. Este é a jurisprudência consolidada, tanto no âmbito do Tribunal de Contas da União quanto no âmbito do Poder Judiciário, como se pode verificar nos excertos a seguir:

Acórdão TCU nº 3.513/2011 – Primeira Câmara:

“9.2. nos termos dos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/92, e 250, II, do RI/TCU, determinar ao Banco Central do Brasil/BACEN que, caso persista a necessidade da contratação, se abstenha de prorrogar o Contrato nº BACEN/ADBHO nº 454/2011, decorrente do Pregão Eletrônico nº

ADBHO 16/2011, promovendo nova licitação, imediatamente após o seu encerramento, escoimada da irregularidade ali detectada, qual seja, a exigência de comprovar, ainda na fase de habilitação/classificação de propostas, que a licitante possui rede credenciada de oficinas multimarcas/centros automotivos/concessionárias e distribuidoras de autoparças e pneus, bem como rede credenciada de postos de combustível de bandeira, por ser restritiva à competitividade, contrariando o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;” (Original sem grifo)

Mandado de Segurança nº 2011.01.1.148863-5, 7ª Vara da Fazenda Pública do DF:

“[...] a exigência contida no Anexo II [...], determinando a prévia comprovação do número mínimo de estabelecimentos comerciais credenciados com a impetrante em todas as localidades onde a instituição financeira exerce suas atividades, para mera habilitação no certame, se mostra, às intuições, despropositada, sob qualquer parâmetro de interpretação da razoabilidade na cautela de se contratar. [...] a doutrina e a jurisprudência tanto Judicial quanto dos Tribunais de Contas, o da União incluído, são fartas no entendimento de ser despropositada e inoportuna tal exigência na fase inicial de habilitação dos concorrentes, por alijar do certame empresas de outros Estados da Federação, com evidente e ilegal privilégio aos locais, [...] ferindo o Princípio Constitucional da Impessoalidade, além de, ao restringir o número de participantes, potencializar eventual prejuízo para o Erário na contratação, seja pelo preço e/ou pela qualidade do serviço a ser prestado. Na verdade, tal exigência deve ser feita e será, após a proclamação da vencedora, dando-lhe prazo razoável para ultimar os convênios nos números mínimos exigidos no Edital. Entretanto, exigir-la de início [...] resta por causar prejuízos de toda monta para todas as demais perdedoras, obrigadas a gastar para firmar convênios a fim de poder concorrer, e, depois, não obtendo êxito, assumir os custos totais dos convênios tornados sem objeto.” (Original sem grifo)

Sobre o tema, os Termos de Referência relativos aos Lotes 01 e 02 (respectivamente, Anexos I e II do edital) estabelecem ainda o que segue:

“ANEXO I

TERMO DE REFERÊNCIA – LOTE 01

[...]

1.2. [omissis]

[...]

e) **Para o Lote 01** – Os licitantes deverão comprovar rede de postos de abastecimento (mínimo de 02) equipados para aceitar transações com os cartões dos usuários do sistema na sede do Município de Garanhuns-PE; pelo menos 01 (um) posto credenciado no Município de Caruaru e 02 (dois) em Recife, e rede de postos (mínimo de 2) num raio de no máximo 300km do Município de Garanhuns-PE.

f) A empresa vencedora da Licitação (futura contratada) deverá providenciar, no prazo máximo de 30 (trinta dias), contados da assinatura do contrato, caso não estejam ainda credenciados, rede de estabelecimentos fornecedores de combustíveis devidamente equipados para aceitar as transações do sistema informatizado, no mínimo:

I – 02 (dois) postos na Sede Municipal;

II – Rede de postos (mínimo de 05) num raio de no máximo 300km do Município de Garanhuns-PE;

[...]

3.1. Além dos requisitos estabelecidos no item 07 do Edital, a proposta de preço deverá ser acompanhada de documentos do sistema informatizado com as seguintes indicações:

a) Rede de estabelecimentos já credenciados e a credenciar pela licitante vencedora, por município, com abrangência pelo menos nos municípios constantes do item 1 deste Termo de Referência;

[...]

ANEXO II

TERMO DE REFERÊNCIA – LOTE 02

[...]

1.2. [omissis]

[...]

c) Rede de estabelecimentos credenciados na data da sessão do certame, para fornecimento de peças e de prestação de serviços de manutenção, equipados para aceitar transações com os cartões dos usuários do sistema nas cidades de Garanhuns, Caruaru e Recife. Em cada uma destas cidades, deverá haver o credenciamento mínimo de 03 (três) empresas.

d) A empresa deverá providenciar, no prazo máximo de 10 (dez dias), contados da assinatura do contrato, caso não estejam ainda credenciados, rede de estabelecimentos fornecedores de autopeças e prestadores de reparos automotivos, devidamente equipados para aceitar as transações do sistema informatizado:

d.1) Credenciamento mínimo de 03 (três) empresas, no mínimo, nos municípios a seguir: Garanhuns, Caruaru e Recife;

d.2) Credenciamento mínimo de 01 (uma) concessionária autorizada da VOLKSWAGEN, FIAT, FORD, KIA MOTORS, HONDA, WUYANG, AGRALE e afins nas Cidades de Garanhuns, Caruaru e Recife.

[...]

4.1. Além dos requisitos estabelecidos no item 07 do Edital, a proposta de preço deverá ser acompanhada de documentos do sistema informatizado com as seguintes indicações:

a) Rede de estabelecimentos já credenciados e a credenciar pela licitante vencedora, por município, com abrangência pelo menos nos municípios constantes do item 02 deste Termo de Referência;”

Verifica-se, portanto, que há comandos nos termos de referência que divergem do estabelecido no corpo do edital. Apesar de, em seu item 7.2, o edital estabelecer que os licitantes deveriam comprovar rede de estabelecimentos “já credenciados na data da sessão do certame”, estabelecendo quantidades mínimas por município ou área geográfica, os termos de referência citam prazos, a contar da assinatura do contrato, para tal comprovação (Anexo I, 1.2, f; Anexo

II, 1.2, d), bem como referem-se à apresentação, juntamente com a proposta de preços, de documentos com a indicação de “*rede de estabelecimentos já credenciados e a credenciar*” (Anexo I, 3.1, a; Anexo II, 4.1, a). Porém, há aumento de quantitativos na rede de estabelecimentos a comprovar após o prazo citado (Anexo I, 1.2, f, II; Anexo II, 1.2, d, d2). Vale salientar, ainda, a falta de razoabilidade na assimetria dos prazos estabelecidos para tal credenciamento (trinta dias para o Lote 1 e dez dias para o Lote 2).

Desta forma, os dispositivos dos termos de referência admitem a interpretação segundo a qual, no momento da sessão do certame, as licitantes deveriam apresentar uma relação de estabelecimentos já credenciados, com quantidades mínimas estabelecidas, e de estabelecimentos adicionais a serem credenciados dentro dos prazos estabelecidos. Tal situação, porém, de igual forma sofreria da irregularidade apontada, caracterizando restrição à competitividade do certame.

Cabe ressaltar também que, segundo jurisprudência do TCU, havendo divergências ou incongruências entre o edital e o termo de referência, devem prevalecer as disposições do primeiro (voto condutor do Acórdão nº 931/2009 – Plenário), e ainda que, “*a depender do grau das divergências detectadas, elas podem conduzir à nulidade do certame, porque podem indicar que o edital não está adequado para obter no mercado o objeto que de fato satisfaz às necessidades da Administração*” (voto condutor do Acórdão nº 3.139/2014 – Plenário).

A maioria dos fatos apontados foi utilizada como embasamento para impugnação do edital pela empresa Trivale Administração Ltda. (CNPJ 00.604.122/0001-97), com sede em Uberlândia/MG. Porém, em parecer jurídico emitido no mesmo dia da apresentação da impugnação (fls. 195-203), o Procurador Adjunto do Município pronunciou-se pelo não conhecimento da impugnação “*por ausência de capacidade postulatória*” em nome da empresa pela advogada que a representou, em função de ter sido juntada aos autos uma cópia da procuração sem autenticação em cartório. No mérito, o Procurador opinou pela “*inexistência de ilegalidade constante no item 07 do edital alínea ‘h’, e principalmente tendo em vista o Anexo II, item 1.2 alínea ‘d’, que possibilita o credenciamento no prazo máximo de 10 (dez) dias*”.

Assim, a impugnação foi indeferida, e não houve retificação do edital. Apenas uma empresa, a Petrocard Administradora de Crédito Ltda., compareceu à sessão do certame. Não houve, pois, concorrência na realização do Pregão Presencial nº 002/2013.

O certame originou os Contratos nº 007/2013 e 008/2013, relativos, respectivamente, aos Lotes 02 e 01. Os contratos foram assinados em 18 de fevereiro de 2013, com vigência até 31 de dezembro de 2013. Houve seis termos aditivos de prorrogação de prazo, sendo que o último deles estabeleceu a vigência até 31 de maio de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação sobre os fatos apontados no relatório preliminar:

“*Em relação a tal item, o próprio relatório informa que apesar de pedir a existência de rede de credenciamento, o próprio termo de referência e anexo do edital concedia prazo para que o vencedor apresentasse essa rede no prazo legal.*

O termo de referência possibilitava que empresas que participassem credenciassem postos em prazo razoável e legal.”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores municipais afirma, em suma, que “*o termo de referência possibilitava que empresas que participassem credenciassem postos em prazo razoável e legal*”. Não houve, porém, detalhamento em relação aos seguintes fatos apontados:

- Divergências entre os comandos estabelecidos no corpo do edital (item 7.2) e seus anexos (termos de referência, Anexos I e II);
- Prevalecimento das disposições do edital sobre o termo de referência, conforme jurisprudência do TCU;
- Falta de razoabilidade na assimetria dos prazos estabelecidos para o credenciamento de estabelecimentos (trinta dias para postos de abastecimento e dez dias para o oficinas e lojas de autopeças);
- Permanência da irregularidade apontada, ainda que se admita a interpretação segundo a qual, no momento da sessão do certame, as licitantes deveriam apresentar uma relação de estabelecimentos já credenciados, com quantidades mínimas estabelecidas, e de estabelecimentos adicionais a serem credenciados dentro dos prazos estabelecidos.

Desta forma, os fatos apontados, por si sós, contrariam a afirmação dos gestores municipais, e caracterizam a ocorrência de restrição à competitividade do certame em referência.

2.2.4. Irregularidades em aditivo contratual de valor: extrapolação do limite legal.

Fato

Trata-se dos Contratos nº 007/2013 e 008/2013, relativos, respectivamente, aos Lotes 02 e 01 do Processo Licitatório nº 003/2013, Pregão Presencial nº 002/2013, do Fundo Municipal de Saúde (FMS). Os objetos dos referidos contratos são:

- Contrato nº 007/2013: serviços de manutenção preventiva e corretiva para os veículos próprios e locados e grupos geradores.
- Contrato nº 008/2013: serviços de gerenciamento do abastecimento de combustíveis e aquisição de lubrificantes para os veículos próprios e locados e grupos geradores;

Os contratos envolvem a implantação e operação de um sistema informatizado, via internet, de gestão de veículos e grupos geradores, através da tecnologia de cartão eletrônico. A contratada deve disponibilizar uma rede de estabelecimentos credenciados para a prestação dos serviços à contratante, e sua remuneração consiste em uma taxa de administração (ou taxa de serviço) de 2,5%, percentual a ser aplicado sobre todos os serviços e produtos fornecidos pela rede credenciada.

Verifica-se que os contratos não explicitam os respectivos valores contratuais. Em vez disso, sua Cláusula Terceira (“Valor Estimado”) traz um quadro com a quantidade de veículos da frota da Secretaria Municipal de Saúde e projeções mensais para as despesas, como transscrito nas tabelas a seguir:

Tabela 1 – Valor estimado: Contrato nº 007/2013

	DADOS	Valores / Quantidades
1	Frota atual de veículos da Secretaria Municipal de Saúde	29
2	Projeção despesas mensais em 2013 (apenas Peças/Pneus)	R\$ 8.040,48
3	Projeção despesas mensais em 2013 (apenas mão de obra)	R\$ 5.134,80
4	Projeção despesas mensais em 2013 (apenas taxa de 2,5%)	R\$ 329,82

Fonte: Contrato nº 007/2013, Cláusula Terceira.

Tabela 2 – Valor estimado: Contrato nº 008/2013

	DADOS	Valores / Quantidades
1	Frota atual de veículos do Município de Garanhuns-PE	29
2	Projeção despesa mensal em 2013 (combustível/lubrificantes)	R\$ 86.565,07
3	Projeção despesa mensal em 2013 (apenas taxa de 2,5%)	R\$ 2.164,28

Fonte: Contrato nº 008/2013, Cláusula Terceira.

Os extratos de contrato publicados na imprensa oficial (fls. 493-494) também não citam os valores contratuais, mas o valor percentual da “taxa administrativa” (“2,5% sobre as despesas efetivas realizadas pelo Contratante”), e também a vigência (“18/02/2013 a 31/12/2013”). Consta, porém, que foi informado ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), por meio do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), Módulo de Licitações e Contratos (LICON), o valor contratual de R\$ 1.226.813,40 (fls. 496-497). Este valor corresponde exatamente à soma dos valores mensais apresentados nas tabelas anteriores multiplicada por doze (ou seja: (8.040,48+5.134,80+329,82+86.565,07+2.164,28) x 12) – embora a vigência contratual não tenha sido de doze meses, mas de aproximadamente 10,5 meses.

Para cada um dos contratos, houve seis termos aditivos de prorrogação de prazo, sendo que o último deles estabeleceu a vigência até 31 de maio de 2017. Houve ainda um termo aditivo, o terceiro (fls. 544-547), celebrado em 23 de setembro de 2015, que alterou a Cláusula Terceira (“Valor Estimado”), considerando “a necessidade de incrementar a frota do município desde a celebração do contrato”, como transcrita nas tabelas a seguir:

Tabela 3 – Alteração do valor estimado (3º TA): Contrato nº 007/2013

	DADOS	Valores / Quantidades
1	Frota de veículos do Município de Garanhuns-PE em 2015	36
2	Projeção despesa mensal em 2015 (apenas Peças/Pneus)	R\$ 28.140,09
3	Projeção despesa mensal em 2015 (apenas mão de obra)	R\$ 11.518,66
4	Projeção despesa mensais em 2015 (apenas taxa de 2,5%)	R\$ 991,46

Fonte: Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 007/2013, Cláusula Primeira.

Tabela 4 – Alteração do valor estimado (3º TA): Contrato nº 008/2013

	DADOS	Valores / Quantidades
1	Frota de veículos do Município de Garanhuns-PE em 2015	36
2	Projeção despesa mensal em 2015	R\$ 156.971,35
3	Projeção despesa mensal em 2015 (apenas taxa de 2,5%)	R\$ 3.924,28

Fonte: Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 008/2013, Cláusula Primeira.

Comparando os valores estabelecidos no Terceiro termo Aditivo com os valores originais, temos o que segue:

Tabela 5 – Alteração dos valores contratuais (3º TA): Contratos nº 007/2013 e 008/2013

Descrição	Unid	Valor Original	Valor 3º TA	Variação
Quantidade de veículos	un	29	36	24,1%
Manutenção - peças e pneus	R\$	8.040,48	28.140,09	250,0%
Manutenção - mão de obra	R\$	5.134,80	11.518,66	124,3%

Descrição	Unid	Valor Original	Valor 3º TA	Variação
Manutenção – taxa de serviço (2,5%)	R\$	329,82	991,46	200,6%
Total mensal – Contrato nº 007/2013	R\$	13.505,10	40.650,21	201,0%
Total anual – Contrato nº 007/2013	R\$	162.061,20	487.802,52	201,0%
Combustíveis e lubrificantes	R\$	86.565,07	156.971,35	81,3%
Combustíveis – taxa de serviço (2,5%)	R\$	2.164,28	3.924,28	81,3%
Total mensal – Contrato nº 008/2013	R\$	88.729,35	160.895,63	81,3%
Total anual – Contrato nº 008/2013	R\$	1.064.752,20	1.930.747,56	81,3%
Total anual – ambos os contratos	R\$	1.226.813,40	2.418.550,08	97,1%

Fontes: Contratos nº 007/2013 e nº 008/2013, e seus termos aditivos.

Assim, verifica-se que, em ambos os casos, o acréscimo do valor contratual excedeu o limite de 25% estabelecido na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Art. 65, §§ 1º e 2º. Apesar da quantidade de veículos ter sofrido acréscimo de 24,1%, os valores dos Contratos nº 007/2013 e 008/2013 foram aditivados em 201,0% e 81,3%, respectivamente. Isto corresponde a majoração das despesas por veículo em 142,5% e 46,1%, respectivamente.

Para verificar a execução contratual, foram considerados os valores liquidados, de acordo com dados disponíveis no sítio Tome Conta, do TCE-PE, conforme a tabela a seguir:

Tabela 6 – Valores liquidados (R\$): Contratos nº 007/2013 e nº 008/2013

Contrato	Descrição	2013	2014	2016	2017
	Quantidade de meses	10,5	12,0	12,0	6,0
007/ 2013	Valor liquidado anual (R\$)	218.902	187.087	297.438	326.293
	Valor liquidado mensal médio (R\$)	20.848	15.591	24.787	54.382
	Liquidado anual / valor original (%)	135,1%	115,4%	183,5%	201,3%
	Liquidado mensal / valor original (%)	154,4%	115,4%	183,5%	402,7%
008/ 2013	Valor liquidado anual (R\$)	545.853	731.622	1.304.945	552.860
	Valor liquidado mensal médio (R\$)	51.986	60.969	108.745	92.143
	Liquidado anual / valor original (%)	51,3%	68,7%	122,6%	51,9%
	Liquidado mensal / valor original (%)	58,6%	68,7%	122,6%	103,8%

Fontes: Sítio Tome Conta (TCE-PE); Contratos nº 007/2013 e nº 008/2013.

Cabe esclarecer que os valores relativos ao exercício de 2015 não estão disponíveis no sítio Tome Conta.

Com relação ao Contrato nº 007/2013, verifica-se que o valor executado excedeu o valor contratado em todos os exercícios analisados, tanto na base anual quanto na base mensal. O valor executado nos seis primeiros meses de 2017, considerando a média mensal, chega a ser o equivalente a quatro vezes o valor contratual original. Já no tocante ao Contrato nº 008/2013, verifica-se que o valor executado excede o contratado nos exercícios de 2016 e 2017, em percentuais dentro da faixa de zero a 25%.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação sobre os fatos apontados no relatório preliminar:

“O valor do contrato não é o estabelecido pela CGU, ao contrário, o que se paga é tão somente o valor referente a taxa de administração, os valores referentes a estimativa não são o valor do contrato, o qual conforme a própria CGU relatou são estimativas em face da frota

municipal, podendo os valores referentes ao gasto com frota aumentar, o limite legal estabelecido ali é taxa de administração.

O sagres, sistema de gerenciamento do Tribunal de contas exige que se informe valores estimados, mesmo que não seja de fato o valor do contrato, já que neste tipo de contrato o objeto é taxa de administração, é este o que se contrata de fato. ”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores municipais afirma, em suma, que os valores constantes nos contratos em comento seriam apenas “*estimativas em face da frota municipal, podendo os valores referentes ao gasto com frota aumentar*”, e que “*o limite legal estabelecido ali é taxa de administração*”. Ou seja, os valores estimados não caracterizariam os respectivos valores contratuais e, desta forma, os valores contratuais a serem pagos estariam condicionados à taxa de administração estabelecida (2,5%), porém a base sobre a qual esta taxa seria aplicada seria indefinida.

Tal situação, porém, caracterizaria a assunção, por parte da contratante, de obrigação de montante indefinido e ilimitado, o que é vedado pela legislação. Vejamos o que estabelece a Lei nº 8.666/1993 acerca do tema:

“Art. 7º (omissis)

[...]

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

[...]

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

[...]

Art. 54. (omissis)

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

[...]

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

[...]

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

[...]

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

[...]

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

[...]

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

[...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.” (Original sem grifo)

Ainda que os quantitativos a serem executados sejam incertos, devem ser previstos e estimados, empregando-se as melhores técnicas disponíveis, de tal forma que o valor contratual seja definido de forma inequívoca. Este valor não pode ser indefinido pois, além de caracterizar a assunção, por parte da contratante, de obrigação de montante indefinido e ilimitado, constitui parâmetro para outras definições e limitações legais e contratuais, como a prestação de garantias, a aditivação de valor e a aplicação de multas. Desta forma, os valores estimados constantes dos contratos em comento caracterizam, sim, os respectivos valores contratuais, constituindo-se, portanto, em parâmetro para a aditivação contratual.

No mesmo sentido apresenta-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme se verifica nos acórdãos a seguir transcritos:

Acórdão TCU nº 3096/2016 – Plenário:

“9.1. assinar prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação, para que a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. promova a anulação do contrato 4500083642,

celebrado com o Consórcio Leme-Themag, decorrente da concorrência CC-012-4-0067, em razão das seguintes irregularidades:

[...]

9.1.2. estabelecimento do preço dos serviços do objeto do contrato durante sua execução e a partir de acordo entre as partes contratantes, em ofensa ao art. 54, § 1º, e ao art. 55, III, da Lei 8.666/1993, além de afronta aos princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa e da publicidade;

9.1.3. previsão de ressarcimento de despesas com viagens do pessoal da contratada, caracterizando a assunção de compromissos financeiros de valor indeterminado pela Eletronorte e também ingerência indevida na administração da contratada, em afronta aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência administrativa, além de violação dos termos dos arts. 3º, § 1º, I; 7º, § 4º; 54, § 1º; e 55, III, todos da Lei 8.666/1993;” (Original sem grifo)

Acórdão TCU nº 2385/2015 – Segunda Câmara:

“34. Especificamente quanto à locação de espaços, indicou-se que sua operacionalização é frágil, porque a escolha dos locais fica a cargo da contratada, não havendo amparo legal para a incidência do percentual de 3% sobre o valor a ser orçado, além de se configurar contratação com valor indeterminado.” (Original sem grifo)

Acórdão TCU nº 6259/2011 – Segunda Câmara:

“9.3. dar ciência ao Conselho Regional de Enfermagem do Rio Grande do Sul (Coren/RS) que restaram comprovadas as seguintes falhas nos presentes autos:

[...]

9.3.6. a inclusão de cláusulas de ressarcimento sem limites pré-estabelecidos, a exemplo do verificado no contrato firmado com a empresa Vieira Flores Consultores Associados Ltda., caracteriza contrato com valor indeterminado, em desacordo com as disposições da Lei nº 8.666, de 1993.” (Original sem grifo)

Acórdão TCU nº 710/2011 – Segunda Câmara:

“1.5.17 Entretanto, por outro lado, não prospera a alegação de que os contratos podem ter valor indeterminado, visto que o caput do próprio art. 22 do regulamento não permite essa prática, ao preceituar que os ajustes ‘estabelecerão, com clareza e precisão, as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes’.” (Original sem grifo)

Acórdão TCU nº 1454/2003 – Plenário:

“2.9.6.2 O Contrato nº 2001/291, fl. 322/331, tem por objeto a prestação de um objeto de valor indeterminado, uma vez que prevê um volume de serviços na faixa de 1.600 a 6.400 horas mensais, sem as discriminar pelos respectivos custos horários dos profissionais envolvidos (coordenador, analista e programador), embora se forneça os honorários de cada profissional. Situações como essa, em que há impossibilidade de estabelecer com exatidão o total de serviços a serem prestados, contornam-se por estimativa. Nesse sentido o art. 8º da Lei no 8.666/93 afirma que a execução dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução e o

art. 6º o - VII-b da mesma lei, ao cuidar da contratação de empreitada por preço unitário, prevê a execução do serviço por preço certo de unidades determinadas.

2.9.6.3 Por outro lado, a indefinição do total de horas contratadas pode levar ao descumprimento do §1º do art. 65 da lei de licitações, diante da possibilidade de aditivar-se até 1.600 horas (6.400 x 25%), ainda que efetivamente haja necessidade de utilizar-se somente 3.200 horas mensais, por exemplo. Em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (ed. Dialética, 5ª ed., pp. 105-106), Marçal Justen Filho sustenta que o agente administrativo tem o dever de estimar custos, encargos e prazos para execução das obras e serviços. Dessa maneira, a imprecisão do custo dos serviços a serem prestados pelo contrato em análise deve ser reconsiderada.” (Original sem grifo)

Desta forma, evidencia-se que a celebração do 3º TA dos contratos em comento representou acréscimo do valor contratual além do limite de 25% permitido pela Lei de Licitações e Contratos. Ressalte-se novamente que, apesar da quantidade de veículos ter sofrido acréscimo de 24,1%, os valores dos Contratos nº 007/2013 e 008/2013 foram aditivados, respectivamente, em 201,0% e 81,3% – o que corresponde a majoração das despesas por veículo em 142,5% e 46,1%, respectivamente. Isto equivale à majoração dos preços contratuais além dos limites legais, sem que tenha sido apresentada qualquer justificativa para tal.

2.2.5. Acumulação ilegal de cargos ou empregos públicos.

Fato

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Art. 37, veda a acumulação de cargos públicos, conforme a seguir transcrito:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

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

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;”

Do texto constitucional, verifica-se que a regra é a proibição da acumulação de cargos públicos, tendo sido estabelecidas três exceções, todas limitadas a dois cargos ou empregos e sujeitas à compatibilidade de horários.

A condição da compatibilidade de horários, porém, não é objetivamente caracterizada no texto constitucional. No intuito de dar maior objetividade à questão, por meio do Parecer AGU nº GQ-145, de 30 de agosto de 1998, a Advocacia-Geral da União estabeleceu o limite de 60 horas semanais para os casos de acumulação de cargos, “*de modo a não se abstraírem dos intervalos de repouso, fundamentais ao regular exercício das atribuições e do desenvolvimento e à preservação da higidez física e mental do servidor*”, considerando o tempo necessário “*para atenderem-se à locomoção, higiene física e mental, alimentação e repouso*”. O citado parecer tinha caráter vinculante para a Administração Pública Federal, uma vez que aprovado pelo Presidente da República. O mesmo entendimento foi encampado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em diversos julgados, a exemplo do Acórdão nº 2.242/2007 – Plenário.

No Poder Judiciário, porém, prevaleceu entendimento diverso, conforme se pode verificar em acórdão proferido pela Primeira Turma Suplementar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região no âmbito da Apelação Cível nº 2003.35.00.012469-1/GO:

“2. Falta respaldo jurídico ao entendimento que considera ilícita a acumulação de cargos apenas por totalizarem uma jornada de trabalho superior a sessenta horas semanais. Ora, tanto a Constituição Federal, em seu art. 37, XVI, como a Lei 8.112/90, em seu art. 118, § 2º, condicionam a acumulação à compatibilidade de horários, como de fato ocorreu no caso em análise, não há que se falar em limitação da jornada de trabalho, sendo que entendimento contrário implicaria, sem respaldo legal, criar outro requisito para cumulação de cargos. O Parecer GQ-145 da AGU, de 30.08.98, não tem força normativa que possa preponderar sobre a garantia constitucional.”

Neste sentido firmou-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), estabelecendo que “*cumpre à Administração Pública comprovar a existência de incompatibilidade de horários em cada caso específico, não bastando tão somente cotejar o somatório de horas trabalhadas com o padrão derivado de um parecer ou mesmo de acórdão do Tribunal de Contas da União*” (MS 15415/DF, Rei. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 13/04/2011, Dje 04/05/2011). Também o TCU acompanhou este entendimento, concluindo não mais subsistir o limite objetivo de 60 horas semanais – cf. Acórdãos 1.338/2011 e 2.375/2013, ambos do Plenário da Corte de Contas.

Com o objetivo de verificar o atendimento aos limites relativos à acumulação de cargos ou empregos pelos servidores que desempenham funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (BLMAC), a partir da última folha de pagamentos disponível, relativa ao mês de julho de 2017, foi tomada uma amostra (não estatística) composta por todos os servidores cujo nome do cargo contém o termo “médico”. Trata-se de 37 servidores. Para cada um dos servidores da amostra foram verificados, no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério da Saúde (MS), os registros de vínculos ativos dos profissionais de saúde.

Uma primeira verificação diz respeito ao número de vínculos públicos, tomando como critério o limite constitucional de dois cargos ou empregos públicos. As desconformidades encontram-se listadas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Servidores da Média e Alta Complexidade com mais de dois vínculos públicos

Matrícula	CPF	Vínculos Públicos	Matrícula	CPF	Vínculos Públicos
10.985	***.024.554-**	4	11.318	***.300.014-**	3
10.986	***.832.864-**	4	90.466	***.581.434-**	3
10.988	***.523.207-**	4	90.531	***.422.844-**	3

Matrícula	CPF	Vínculos Públicos
811	***.698.584-**	4
90.620	***.109.632-**	4
10.984	***.498.927-**	4
90.771	***.080.474-**	3
90.179	***.138.544-**	3

Matrícula	CPF	Vínculos Públicos
11.066	***.181.924-**	3
2.141	***.845.654-**	3
90.237	***.711.804-**	3
11.278	***.447.924-**	3

Fontes: CNES (consulta em 04/10/2017); folha de pagamentos jul/2017.

Com relação a esses servidores, após a confirmação dos vínculos públicos constantes do CNES, devem ser adotadas as providências previstas no art. 133 da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

“Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração;

II - instrução sumária, que compreende indicação, defesa e relatório;

III - julgamento.”

Uma segunda verificação realizada diz respeito à carga horária semanal (CHS) de trabalho. Foi tomado como critério o limite de 80 horas semanais, entendido como indicativo de possível descumprimento de carga horária de trabalho. As desconformidades encontram-se listadas no quadro a seguir:

Quadro 2 – Servidores da Média e Alta Complexidade com CHS a partir de 80 horas

Matrícula	CPF	Vínculos Totais	CHS (horas)
11.278	***.447.924-**	8	170
n/d	***.051.144-**	5	110
11.318	***.300.014-**	3	104
10.985	***.024.554-**	7	96

Matrícula	CPF	Vínculos Totais	CHS (horas)
90.620	***.109.632-**	6	92
90.653	***.834.664-**	7	88
90.771	***.080.474-**	3	84
10.986	***.832.864-**	4	80

Fontes: CNES (consulta em 04/10/2017); folha de pagamentos jul/2017.

Ressalte-se que nesta segunda verificação foi considerada a carga horária relativa a todos os vínculos, públicos e privados, pelos motivos abordados na NOTA Nº 114/2010/DECOR/CGU/AGU, a saber:

“38. Dessa forma, conclui-se que, apesar da CLT não ser diretamente aplicável aos servidores públicos, a ratio que informa o estabelecimento da limitação nela prevista, que se relaciona à necessidade humana de repouso para a recuperação da capacidade laborativa e inserção do indivíduo de forma ativa no meio em que vive, é totalmente aplicável a esses servidores, pois também desempenham atividades laborativas.

39. Assim, não haveria sentido em diferenciar a jornada máxima de dois indivíduos apenas em função da natureza do vínculo laborativo que possuem. Como já ressaltado, a referida limitação é proteção conferida ao trabalhador, e é consequência da condição humana e da dignidade que lhe é intrínseca.”

Com relação a esses servidores, após a confirmação dos vínculos e cargas horárias semanais constantes do CNES, devem ser analisadas as circunstâncias que envolvem cada caso concreto, com vistas a comprovar a existência (ou não) de compatibilidade de horários em cada caso específico. Nos casos em que se verificar a incompatibilidade de horários, configurando acumulação ilegal de cargos ou empregos, devem ser adotadas as providências previstas no art. 133 da Lei nº 8.112/1990.

Destaque-se que seis servidores figuram em ambos os quadros, ou seja, possuem mais de dois vínculos públicos e, simultaneamente, apresentam carga horária total igual ou superior a 80 horas semanais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação sobre os fatos apontados no relatório preliminar:

“No caso, entendeu a CGU que ao se consultar o CNES, apontou diversos profissionais médicos que possuíam vínculos superiores ao permitido constitucionalmente.”

“Ocorre que, estes vínculos apontados pelo CNES englobam também vínculos privados, o que não atrai a vedação constitucional.”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores municipais afirma, em suma, que os “vínculos apontados pelo CNES englobam também vínculos privados, o que não atrai a vedação constitucional”. Tal entendimento não corresponde à realidade. Conforme já comentado, o texto constitucional estabelece como regra a proibição da acumulação de cargos públicos, sendo as exceções limitadas a dois cargos ou empregos públicos e condicionadas à compatibilidade de horários.

Foi exatamente nesses dois condicionantes (número de cargos ou empregos públicos e compatibilidade de horários) que se basearam as verificações realizadas durante os trabalhos de fiscalização ora relatados, com base nos registros constantes do CNES.

A primeira verificação, que apontou as desconformidades apresentadas no Quadro 1, levou em consideração apenas o número de vínculos públicos. Assim, a se confirmarem os dados constantes do CNES, a irregularidade está plenamente caracterizada. Desta forma, a afirmação dos Gestores não se aplica aos resultados desta verificação.

A segunda verificação, que apontou as desconformidades apresentadas no Quadro 2, realmente levou em consideração tanto vínculos públicos como privados, pois se destina a, com base na carga horária semanal de trabalho do servidor, gerar uma lista de casos em que a condição da compatibilidade de horários pode não estar sendo cumprida. Foi tomado como critério o limite de 80 horas semanais, entendido como indicativo de possível descumprimento de carga horária de trabalho.

Assim, de forma diversa dos resultados da primeira verificação, nos casos apontados no Quadro 2, mesmo confirmando-se os dados constantes do CNES, a irregularidade não está plenamente caracterizada; para isto, como já mencionado, é necessário que sejam analisadas

as circunstâncias que envolvem cada caso concreto, com vistas a comprovar a existência (ou não) de compatibilidade de horários em cada caso específico.

Desta forma, em ambos os casos é necessária a atuação do Executivo Municipal na confirmação, para cada caso apontado, dos dados constantes do CNES para, então, nos casos em que forem confirmados a acumulação de mais de dois cargos ou empregos públicos (Quadro 1) ou a incompatibilidade de horários (Quadro 2), adotar as providências previstas no art. 133 da Lei nº 8.112/1990.

2.2.6. Infraestrutura de atendimento na Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar.

Fato

Com o objetivo de verificar a adequabilidade da infraestrutura das unidades de atendimento da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, foi estabelecida uma amostra (não estatística) de seis unidades a serem fiscalizadas, conforme quadro a seguir:

Quadro 3 – Amostra de unidades de atendimento da Média e Alta Complexidade

CNES	Nome	Nat. Jurídica	Endereço
7248202	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU USA)	Administração Pública	Av. Simoa Gomes, 346, Heliópolis
7248245	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU USB)	Administração Pública	
2638983	Centro de Especialidades da Saúde da Mulher e da Criança (CESMUC)	Administração Pública	
3001350	Centro de Especialidades Dr. Luís Lessa (CELL)	Administração Pública	Rua Joaquim Távora, s/n, Heliópolis
5173892	Centro de Espec. Odontológicas Dr. Jonas Bezerra (CEO)	Administração Pública	
2638991	Hospital Infantil Palmira Sales (HIPS)	Entidades sem Fins Lucrativos	Rua Cap. João Leite, 200, Boa Vista

Fonte: Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES). Acesso em 05/10/2017.

De forma geral, nas unidades fiscalizadas foram encontradas instalações físicas e equipamentos em boas condições, embora tenham sido verificados problemas de infiltração em algumas delas.

Registro fotográfico – Amostra de unidades da Média e Alta Complexidade em Saúde



Foto – Interior da ambulância de placa PFY-1362, do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).
Garanhuns (PE), 30 de agosto de 2017.



Foto – Infiltração em paredes de banheiro do SAMU.
Garanhuns (PE), 30/08/2017.

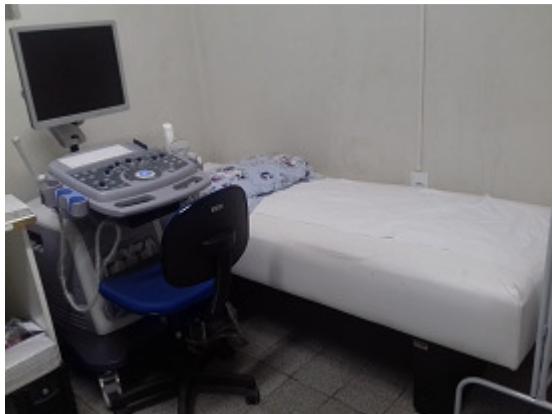


Foto – Sala de ultrassonografia no Centro de Esp. da Saúde da Mulher e da Criança (CESMUC).
Garanhuns (PE), 30 de agosto de 2017.



Foto – Infiltração em paredes no Centro de Esp. da Saúde da Mulher e da Criança (CESMUC).
Garanhuns (PE), 30 de agosto de 2017.



Foto – Consultório médico no Centro de Especialidades Dr. Luís Lessa (CELL).
Garanhuns (PE), 30 de agosto de 2017.

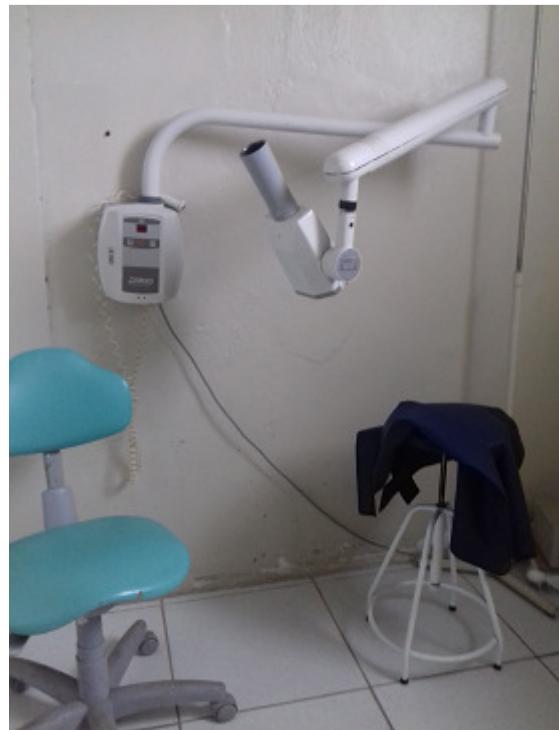


Foto – Sala de raio X no Centro de Especialidades Odontológicas Dr. Jonas Bezerra (CEO).
Garanhuns (PE), 30 de agosto de 2017.



Foto Sala de ultrassonografia no Hospital Infantil Palmira Sales (HIPS).
Garanhuns (PE), 30 de agosto de 2017.



Foto – Sala de parto no Hospital Infantil Palmira Sales (HIPS).
Garanhuns (PE), 30/08/2017.

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação dos gestores municipais:

“Em relação às instalações do SAMU e do CESMUC, onde foram apontados problemas no relatório de vistoria em epígrafe, informamos que estão sendo desenvolvidos projetos para a nova instalação do SAMU, localizada no Centro Administrativo II da Prefeitura. Bem como o projeto para reforma e melhorias nas instalações do CESMUC. [...]”

As infiltrações ocorreram mormente o excesso de chuvas e baixa temperatura da região levam a formação destas infiltrações, o que foi totalmente atípico.”

Em suma, com base na amostra fiscalizada, conclui-se que as unidades municipais de atendimento da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar apresentam boas condições de infraestrutura. A maioria dos problemas encontrados é relativa à impermeabilização.

3. Conclusão

Foi verificado que os recursos federais relativos ao Bloco da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (BLMAC) são geridos exclusivamente pela Secretaria Municipal de Saúde de Garanhuns/PE, e que tais recursos são mantidos e movimentados em conta bancária específica, sendo os pagamentos aos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados, realizados na forma eletrônica.

Em relação ao aspecto finalístico, não foram identificadas irregularidades ou impropriedades na aplicação dos recursos do Bloco da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, tais como desvio de objeto ou de finalidade, ou inobservância às vedações estabelecidas no §2º do art. 6º da Portaria MS nº 204/2007.

No tocante aos processos de licitação e contratação com recursos da Média e Alta Complexidade, foram constatados: pagamentos sem cobertura contratual; falhas na elaboração do orçamento base; restrição à competição; e irregularidades na celebração de termos aditivos.

Com base em uma amostra composta por seis unidades de atendimento da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, conclui-se que tais unidades apresentam boas condições de infraestrutura, com ressalvas.

Finalmente, no que concerne aos servidores da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, os exames constataram acumulação ilegal de cargos ou empregos públicos por parte de profissionais médicos, com base em dados constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério da Saúde (MS).

Assim, em virtude do exposto, conclui-se pela regularidade com ressalvas na aplicação dos recursos federais relativos ao Bloco da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar no Município de Garanhuns/PE.

Ordem de Serviço: 201700951

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 39.900.000,00

1. Introdução

O presente trabalho, realizado no âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos federais relativos ao Bloco da Atenção Básica em Saúde (BLATB) no Município de Garanhuns/PE, no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de julho de 2017. Nesse período, foram transferidos ao município aproximadamente R\$ 39,9 milhões em recursos federais relativos ao Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), Ações 8577 – Piso de Atenção Básica Fixo e 20AD – Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família.

Os trabalhos de campo foram realizados de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017, na sede da Prefeitura Municipal e em treze unidades de atendimento da Atenção Básica em Saúde, selecionadas por amostragem.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da regularidade da execução dos recursos da Atenção Básica em Saúde, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (gestão e movimentação dos recursos e elegibilidade das despesas realizadas) quanto no tocante à parte operacional (infraestrutura das unidades de atendimento à população).

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. Licitação de obras de engenharia sem o devido parcelamento do objeto.

Fato

A amostra de processos licitatórios a serem fiscalizados no âmbito da presente ação de controle incluiu três obras de engenharia, a saber:

Quadro 1 – Amostra de processos licitatórios: obras de engenharia

Processo Licitatório	Modalidade Licitação	Contrato	Objeto	Valor Original	Valor Aditivado
033/2015	TP 001/2015	075/2015	Serviços de instalações, revestimento e acabamento de duas Academias da Saúde (São José e Cohab II)	103.366,46	128.827,80
034/2015	TP 002/2015	003/2016	Serviços de instalações, revestimento e acabamento de três Unidades Básicas de Saúde (Cohab II, Indiano e José Maria Dourado)	277.752,65	345.361,17
018/2016	TP 003/2016	062/2016	Serviços de conclusão de duas Unidades Básicas de Saúde (Cohab II e José Maria Dourado)	190.020,75	190.020,75

Fontes: Processos Licitatórios nº 033/2015, nº 034/2015 e nº 018/2016.

Os três processos licitatórios deram origem a contratações com a A J P Engenharia Ltda. – EPP, CNPJ 09.342.856/0001-10.

Foi constatado que nos três processos licitatórios em comento a Administração não procedeu ao obrigatório parcelamento do objeto, mas antes os licitou como um só lote, pelo menor preço global, em afronta ao estabelecido no § 1º do Art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, *in verbis*:

“Art. 23. [omissis]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) vai no mesmo sentido, como se pode verificar nos excertos a seguir:

Acórdão TCU nº 839/2009 – Plenário:

“Em consonância com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do procedimento licitatório.” (Original sem grifo)

Acórdão TCU nº 336/2008 – Plenário:

“3. A inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento das obras, serviços e compras por parte da administração deve ser devidamente justificada, uma vez que a regra é o parcelamento, de forma a ampliar a competitividade dos certames.” (Original sem grifo)

Súmula TCU nº 247 (Acórdão TCU nº 1782/2004 – Plenário):

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (Original sem grifo)

Decisão TCU nº 393/94 – Plenário:

“2. firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, § 1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/93, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade;” (Original sem grifo)

Desta forma, os serviços de engenharia a serem realizados em academias da saúde e em unidades básicas de saúde diferentes deveriam ter sido parcelados, em licitações ou em lotes diferentes. O não parcelamento do objeto tende a limitar a competitividade dos certames. Além disso, pode causar outras distorções quando da necessidade da realização de aditivos contratuais de valor – o que também ocorreu em algumas das contratações em comento, e é objeto de detalhamento em item posterior do presente relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação sobre os fatos apontados no relatório preliminar:

“DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

[...]

DOS FATOS E PROCEDIMENTOS

Verifica-se que para todos os processos foi dada ampla publicidade, em respeito ao estabelecido Art. 21 da Lei 8.666/1993 [...]

Não houveram impugnações, sequer questionamentos, por parte de quaisquer interessados, quanto ao objeto licitado e o seu critério de julgamento, desta forma, em cumprimento ao § 1º do Art. 41 da Lei geral de licitações [...]

A natureza dos objetos licitados é o acabamento/conclusão de remanescente de obra, e que não obstante a retirada do edital por várias empresas, apenas uma licitante ofertou o menor valor para ambas as obras.

Ressalte-se a observância do que dispõe o §1º do artigo 23, no que se refere à viabilidade econômica a ser observada na hora da escolha do critério de julgamento, a saber:

'Artigo 23 - [omissis]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.'

No entanto, o apontamento feito pelo órgão de controle da união, de modo a indicar uma possível limitação à competitividade no certame, não resulta em conspícuidade, uma vez que a disciplina deste dispositivo deriva de ato discricionário.

O ato administrativo discricionário não deve ser confundido com o arbítrio, vez que, este implica numa atuação administrativa além dos limites legais, sendo, portanto, sempre ilegítimo e inválido. A contra senso podemos vislumbrar a discricionariedade administrativa como sendo o dever de o Administrador Público, optar pela solução, razoável, proporcional e dentro dos limites da norma, que mais se compatibilize com o interesse público, ou seja, com a eficiente realização do objetivo colimado, tudo ditado pela Constituição Federal, pelas normas de inferior hierarquia e pelos valores dominantes ao tempo da consecução do ato.

Na concepção de HELY LOPES MEIRELLES:

'Atos vinculados ou regrados são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização, ao passo que atos discricionários são os que a Administração pode praticar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e de seu modo de realização.'

Entendimento este corroborado com a margem de escolha indicada em seu texto, no tocante a ser possível a realização da licitação em lotes nos casos em que se resta observado a inviabilidade técnica e/ou econômica.

Ainda neste sentido, observe o que disciplina a Súmula 247 do TCU, em que pese, estabelece que é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala (...)', destacando o entendimento no sentido de que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular.

É pacífico o entendimento de que estes atos não se dedicam à afrontar a jurisprudência do TCU, a se ressaltar que a interpretação da Súmula 247 do TCU não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens. Mas sim a partir de uma interpretação sistêmica, onde há de se entender por itens, lotes e grupos.

Ademais, cumpre destacar ainda a observância da inteligência do inciso III do Artigo 15 da Lei 8.666/93, onde preconiza:

'Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;'

É conhecido de todos, que no mercado as negociações se desdobram desta maneira, onde a empresa interessada na prestação do serviço oferece seu percentual de desconto com base na "escala" da sua atividade, e este procedimento ocorre mediante a negociação.

Portanto, o parcelamento do objeto neste caso, por se tratar de serviços de instalações, revestimentos e acabamento de Academias de Saúde e Unidades Básicas de Saúde, com valores bem abaixo do que se teria com a construção em sua totalidade destes, não resultaria em vantagem ao Município, prejudicando efetivamente o certame por não ser (nestas condições) objeto de interesse de eventuais licitantes, e justificando assim, a formação de lotes para julgamento, por se tornar economicamente viável para este ente público e eventual licitantes, em função do valor ser mais atrativo a participação das empresas e assim fomentar, através da competição, maior percentual de desconto.

Por fim, restando ainda ser observada a incidência indiscutível do interesse público sobre todas as condutas administrativas tomadas por este órgão/departamento no que tange à instauração e condução dos processos licitatórios e suas contratações.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, os gestores municipais ressaltam que “*para todos os processos foi dada ampla publicidade*” e que “*não houveram impugnações, sequer questionamentos, por parte de quaisquer interessados, quanto ao objeto licitado e o seu critério de julgamento*”. A esse respeito, convém comentar que a ausência de impugnações e questionamentos não tem o condão de afastar a irregularidade apontada, qual seja, o não parcelamento do objeto das contratações em referência.

Ressaltam também que “*a natureza dos objetos licitados é o acabamento/conclusão de remanescente de obra*”, que o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que o parcelamento do objeto da licitação seja realizado “*sem perda da economia de escala*”, e que “*a disciplina deste dispositivo deriva de ato discricionário*”. Ainda, ao citar a obrigatoriedade da admissão da adjudicação por item, e não por preço global, nas licitações cujo objeto seja divisível, conforme o regramento da Súmula TCU nº 247, ressalta que tal dispositivo ressalva que isto deve ser feito “*desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala*”, e defende que “*a interpretação da Súmula 247 do TCU não pode se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens*”, “*mas sim a partir de uma interpretação sistemática, onde há de se entender por itens, lotes e grupos*”.

A esse respeito, deve-se ressaltar que o significado do termo “item” na expressão “*adjudicação por item*”, no texto da Súmula TCU nº 247, é claramente colocado em oposição à adjudicação “*por preço global*”, que foi justamente o que ocorreu nos procedimentos licitatórios em comento. Ainda, a jurisprudência do TCU é clara ao estabelecer que a inviabilidade do parcelamento do objeto deve ser devidamente justificada nos autos do procedimento licitatório, o que também não ocorreu nos casos aqui analisados.

Destacam ainda os gestores a previsão do art. 15, III, da Lei nº 8.666/1993, acerca do procedimento licitatório “*submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado*”. Ressalte-se que este dispositivo, por específico acerca de compras (aquisições de bens), não pode ser aplicado aos casos em comento, uma vez que seus objetos se caracterizam como obras ou serviços de engenharia.

Por fim, afirma que, nos casos analisados, o parcelamento do objeto prejudicaria os certames, “*por não ser (nestas condições) objeto de interesse de eventuais licitantes, e justificando assim, a formação de lotes para julgamento, por se tornar economicamente viável para este ente público e eventual licitantes, em função do valor ser mais atrativo*”. A esse respeito, ressalte-se novamente que, conforme preconizado pela legislação e jurisprudência citada, os

serviços de engenharia a serem realizados em academias da saúde e em unidades básicas de saúde diferentes deveriam ter sido parcelados, em licitações ou em lotes diferentes, com cada lote correspondendo a uma academia ou unidade específica, o que ampliaria a competitividade dos certames sem inviabilizar a eventual adjudicação da totalidade dos lotes a um mesmo fornecedor.

2.2.2. Projetos básicos deficientes em obras de engenharia.

Fato

Foi constatado que os projetos básicos dos Processos Licitatórios (PL) nº 033/2015 e nº 034/2015 eram deficientes, elaborados em discordância com o estabelecido no inciso IX do Art. 6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Uma primeira irregularidade em relação aos projetos básicos foi o não parcelamento do objeto, tema de item anterior do presente relatório. A esta, somam-se outras.

No caso do PL nº 033/2015, o projeto básico (fls. 2-63) é datado de outubro de 2015, e é assinado pelo então Secretário de Saúde de Garanhuns/PE. A relação de itens da “Planilha Orçamentária Base” (fls. 12-15), assinada pelo Engenheiro Civil de CREA/PE 52386, se inicia com o item 5.0 (coberta), e não traz itens básicos como serviços preliminares, alvenaria, laje ou esquadrias, o que revela que o objeto não corresponde à construção completa das academias da saúde, mas a um saldo de serviços não executados em uma contratação anterior – embora a descrição do objeto não seja inequivocamente clara a esse respeito. Foi verificado um erro na codificação dos serviços de pintura de piso no orçamento que compôs o projeto básico, o que resultou em sobrepreço e superfaturamento do item – fato detalhado em item posterior do presente relatório.

Não constam as composições de custos unitários, detalhamento de encargos sociais nem Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) válida relativa aos projetos, orçamentos e demais peças técnicas (constam rascunhos de ART (fls. 28; 35; 42; 49), relativos ao projeto de instalação elétrica de baixa tensão, com a inscrição “*ART rascunho sem validade*”). Nos Memoriais Descritivos dos Projetos de Instalações Elétricas (fls. 29-33; 36-40; 43-47; 50-54), item 4, são listados nove “*itens que não constam na planilha orçamentária*” – incluindo “*caixa de medição para entrada de corrente no poste*” (2pç), “*caixa de inspeção de alvenaria*” (38pç), “*haste de aterramento e acessórios*” (16pç), “*dispositivo de proteção contra surto*” (4pç), além de disjuntores (6pç) e cabos (210m).

O Contrato nº 075/2015 foi celebrado em 4 de dezembro de 2015, com vigência de 60 dias da assinatura da ordem de serviço – o que ocorreu seis dias depois. Decorridos mais quarenta dias, foi solicitada a elaboração de aditivo de valor ao contrato. Na justificativa técnica da solicitação, o Engenheiro Civil portador do CREA 6099 D/RN afirma que “*os serviços aditados correspondem a serviços os quais não foram contemplados na planilha orçamentária licitada neste processo e no processo anterior original, interferindo diretamente na funcionalidade e execução da obra*”. Evidencia-se, assim, a insuficiência da planilha orçamentária em que se baseou a licitação.

Os serviços suprimidos incluem pintura, iluminação interna e externa, calçadas e bancos externos (este último item foi eliminado). O número de luminárias para iluminação externa foi reduzido em 55%. Já os serviços acrescidos envolvem a rampa de acesso, barras de apoio para deficientes físicos, fossa séptica, pintura, revestimento, instalações hidráulicas e elétricas,

entre outros, incluindo oito portas. Os itens de pintura sofreram supressão de cerca de R\$ 4,0 mil e acréscimo de mais de R\$ 18,4 mil, resultando em um saldo de cerca de R\$ 14,4 mil de acréscimo. No total, o saldo de acréscimos menos supressões foi de aproximadamente R\$ 25 mil, equivalente a quase 25% do valor contratado original. O Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 075/2015, celebrado em 26 de janeiro de 2016, excedeu o limite legal para aditivação do valor contratual. Estes fatos são detalhados em item posterior do presente relatório.

Fatos semelhantes ocorreram também com relação ao projeto básico do PL 034/2015. A peça (fls. 2-81) é datada de outubro de 2015 e assinada pelo então Secretário de Saúde. A relação de itens da “Planilha Orçamentária Base” (fls. 12-20), assinada pelo mesmo Engenheiro Civil de CREA/PE 52386, se inicia com o item 6.0 (coberta), e não traz itens básicos como serviços preliminares, alvenaria ou laje, o que revela que o objeto não corresponde à construção completa das Unidades Básicas de Saúde (UBS), mas a um saldo de serviços não executados em uma contratação anterior – embora a descrição do objeto não seja inequivocamente clara a esse respeito. Um dos itens do orçamento base, “*porta de madeira compensada lisa para cera/verniz, 0,80 x 2,10m, incluso aduela 1A e dobradiça com anel*” (código SINAPI 90843), cuja unidade de medida é “unidade”, tem quantitativo estabelecido em 9,94 – quando, obviamente, deveria ser um número inteiro.

Não constam as composições de custos unitários, detalhamento de encargos sociais nem Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) relativa aos projetos, orçamentos e demais peças técnicas. Também não consta memorial descritivo dos projetos.

O Contrato nº 003/2016 foi celebrado em 12 de janeiro de 2016, com vigência de 60 dias da assinatura da ordem de serviço – o que ocorreu em 14 de janeiro de 2015. Avizinhando-se o término da vigência original, foi solicitada uma primeira prorrogação de prazo por igual período, “*uma vez que a obra ainda não foi finalizada*”. O 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 003/2016 foi celebrado em 11 de março de 2016, e prorrogou o prazo de vigência por sessenta dias.

Ao final do período de vigência já prorrogado, em 11 de maio de 2016, foi solicitada a elaboração de aditivo de valor ao contrato. Na justificativa técnica da solicitação, o Engenheiro Civil portador do CREA 6099 D/RN afirma que “*os serviços acrescidos na planilha orçamentária são imprescindíveis para a eficiência e eficácia da funcionalidade da obra, serviços os quais não foram contemplados em sua plenitude na planilha orçamentária licitada, bem como fazem-se necessários para conclusão da obra*”. Assim, a justificativa é explícita em reconhecer a deficiência da planilha orçamentária que integrou o projeto básico.

Os serviços acrescidos envolvem forro de escavação, concreto, alvenaria, revestimento, pintura, laje, gesso, portas, instalações elétricas, entre outros, incluindo oito portas. Os itens de forro de gesso sofreram acréscimo de 680%; o de porta de madeira, 230%. Não houve supressões. No total, os acréscimos corresponderam a aproximadamente R\$ 67,6 mil, equivalente a 24,3% do valor contratado original. Desse valor, 79,1% foi referente à UBS Indiano, e os 20,9% restantes, à UBS José Maria Dourado; não houve alterações nos serviços relativos à UBS Cohab II. O 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 003/2016 foi celebrado no mesmo dia 11 de maio de 2016.

O caráter deficiente e insuficiente do projeto básico relativo ao PL 034/2015 é novamente evidenciado pela própria realização do PL 018/2016, cujo objeto é a “*conclusão*” de duas das três unidades de saúde objeto daquele procedimento licitatório. O orçamento base da

contratação inclui serviços preliminares, alvenaria, revestimento, laje, coberta, piso, esquadrias, pintura, instalações hidrossanitárias e elétricas, e serviços complementares.

Como medida do nível de deficiência do projeto básico do PL 034/2015, podemos comparar o valor total dos serviços nas três UBS, considerando ambas as contratações (e aditivos) com os valores originalmente contratados. O valor original do Contrato nº 003/2016 era de R\$ 277.752,65, e este valor foi posteriormente aditivado em R\$ 67.608,52; já o valor do Contrato nº 062/2016, oriundo do PL 018/2016, foi de 190.020,75. Assim, no total, foram gastos R\$ 535.381,92 nas três UBS, ou seja, um valor 92,8% superior ao inicialmente contratado.

Desta forma, resta evidenciado que os projetos básicos dos PL 034/2015 e 018/2016 eram deficientes, elaborados em discordância com o estabelecido no inciso IX do Art. 6º da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

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

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;” (Original sem grifo)

No tocante à importância do projeto básico e às consequências de sua deficiência para a contratação e execução do objeto, é oportuno citar excerto de acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU):

Acórdão 1.983/2008 – Plenário:

“VOTO

[...]

3. Observo que o ponto central destes autos se refere a matéria com que o Tribunal tem se deparado repetidas vezes e que, infelizmente, não tem merecido a devida atenção dos responsáveis pelas obras públicas: a elaboração de um projeto básico de qualidade e preciso o suficiente para o adequado desenvolvimento técnico e financeiro do empreendimento. Projeto básico deficiente é fórmula infalível para a colheita de toda a sorte de problemas na condução da obra." (Original sem grifo)

Sobre a ausência das composições de custos unitários e do detalhamento de encargos sociais do orçamento base, o assunto encontra-se sumulado pelo TCU.

Súmula 258 – TCU:

"As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicadas mediante o uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas." (Original sem grifo)

Com relação à ausência das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART), também há ampla jurisprudência do TCU, como a colacionada a seguir:

Acórdão 2.617/2008 – Plenário:

"9.1.2.3. identifique cada peça técnica (plantas, orçamento-base, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro etc.) por meio das Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos responsáveis por sua autoria, e também com a identificação dos últimos revisores, em conformidade com a Resolução CONFEA nº 425 (arts. 1º e 2º) e com o § 5º do art. 109 da LDO/2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008);" (Original sem grifo)

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida manifestação sobre o relatório preliminar. Especificamente sobre os fatos apontados no presente item, porém, não houve manifestação.

Análise do Controle Interno

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

2.2.3. Irregularidades em aditivos contratuais de obras de engenharia.

Fato

Foram constatadas irregularidades em aditivos aos Contratos nº 075/2015 e 003/2016, oriundos, respectivamente, dos Processos Licitatórios (PL) nº 033/2015 e nº 034/2015. As irregularidades verificadas envolvem alterações contratuais sem a observância das condições legais, ou seja: sem a caracterização da ocorrência de fatos novos e imprevisíveis; e ainda com extração dos limites para acréscimo de valor.

O Contrato nº 075/2015 (fls. 228-239) foi celebrado em 4 de dezembro de 2015, no valor de R\$ 103.366,46, com vigência de 60 dias da assinatura da ordem de serviço. Em 10 de dezembro de 2015 foi assinada a Ordem de Serviço nº 01/2015, autorizando o início dos serviços. Quarenta dias depois, por meio do Documento 0073/2016-SESAU - C.I., de 20 de janeiro de 2016 (fls. 243-244), o então Secretário de Saúde de Garanhuns/PE solicitou a elaboração de aditivo de valor ao contrato. Na justificativa técnica da solicitação (fls. 245-259), o Engenheiro Civil portador do CREA 6099 D/RN afirma que “os serviços aditados correspondem a serviços os quais não foram contemplados na planilha orçamentária licitada neste processo e no processo anterior original, interferindo diretamente na funcionalidade e execução da obra”. Não há justificativas acerca de eventuais fatos novos e/ou imprevisíveis que teriam causado a necessidade de alterações; ao contrário, evidencia-se a insuficiência da planilha orçamentária em que se baseou a licitação.

O Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 075/2015 foi celebrado em 26 de janeiro de 2016. No total, o saldo de acréscimos menos supressões foi de R\$ 25.461,36, equivalente a 24,6% do valor contratado original. O valor total dos acréscimos foi de R\$ 46.819,71 (45,3% do valor original), e o das supressões, R\$ 21.358,35 (20,7%).

O § 1º do Art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece limites à alteração contratual:

“Art. 65 [omissis]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.”

Ainda, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica em considerar que, para efeito da observância dos limites de alterações contratuais, os acréscimos e supressões devem ser considerados isoladamente, conforme se pode verificar no excerto a seguir colacionado:

Acórdão TCU nº 1200/2010 – Plenário

“9.1.3. em caso de aditivos contratuais em que se incluam ou se suprimam quantitativos de serviços:

9.1.3.1. abstenha-se de extrapolar os limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei n. 8.666/1993, tendo em vista que o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no referido dispositivo legal;”

Desta forma, constata-se que o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 075/2015 excedeu o limite legal para aditivação do valor contratual, pois o valor do acréscimo extrapolou o limite de 25%, atingindo 45,3% do valor inicial.

Já o Contrato nº 003/2016 (fls. 418-426) foi celebrado em 12 de janeiro de 2016, no valor de R\$ 277.752,65, com vigência de 60 dias da assinatura da ordem de serviço. Em 14 de janeiro de 2016 foi assinada a Ordem de Serviço nº 01/2016, autorizando o início dos serviços. Avizinhando-se o término da vigência original, por meio do Ofício nº 004/2016, de 11 de março de 2016, o então Secretário de Saúde solicitou uma primeira prorrogação de prazo por

igual período, “uma vez que a obra ainda não foi finalizada”. Na justificativa técnica da solicitação (fls. 431-432), o Engenheiro Civil portador do CREA 6099 D/RN afirma o que segue:

“Considerando a notificação da empresa LCR Construtora Ltda, CNPJ 09.508.071/0001-74, vencedora do certame inicial e contratada para prestação dos serviços supracitados, por paralisação injustificada da obra, onde não obteve-se nenhuma resposta por parte da mesma, a Prefeitura Municipal de Garanhuns tomou a iniciativa unilateral do distrato do contrato.

Com isso, deu-se o atraso na entrega da obra, pois, após a constatação do abandono, sem justificativa, por parte da empresa, deu-se início ao processo legal de distrato do contrato. Processo esse que se deu em etapas, as quais foram desde as notificações à empresa contratada, bem como os trâmites legais junto à procuradoria do município para o distrato do contrato e ainda o replanilhamento dos serviços restantes à finalização da obra, montando nova planilha orçamentária base, para que fosse feito um novo processo licitatório, do qual é tratado esse termo.

Por esses motivos, este contrato requer a dilatação do prazo de execução por igual período, de acordo com a legislação em vigor [...].”.

Verifica-se que não há justificativas acerca de eventuais fatos novos e/ou imprevisíveis que teriam causado a necessidade de dilatação do prazo de execução. Os fatos citados na justificativa técnica precederam a contratação em comento e, portanto, não têm influência na execução de seu objeto. O 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 003/2016 foi celebrado em 11 de março de 2016, e prorrogou o prazo de vigência por sessenta dias.

Ao final do período de vigência já prorrogado, por meio do Documento 0558/2016-SESAU - C.I., de 11 de maio de 2016 (fls. 438-439), o então Secretário de Saúde de Garanhuns/PE solicitou a elaboração de aditivo de valor ao contrato. Na justificativa técnica da solicitação (fls. 440-450), o mesmo Engenheiro Civil afirma que “os serviços acrescidos na planilha orçamentária são imprescindíveis para a eficiência e eficácia da funcionalidade da obra, serviços os quais não foram contemplados em sua plenitude na planilha orçamentária licitada, bem como fazem-se necessários para conclusão da obra”. Não há justificativas acerca de eventuais fatos novos e/ou imprevisíveis que teriam causado a necessidade dos acréscimos; ao contrário, a justificativa é explícita em reconhecer a deficiência da planilha orçamentária que integrou o projeto básico.

O 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 003/2016 foi celebrado no mesmo dia 11 de maio de 2016, estabelecendo o acréscimo de R\$ 67.608,52, equivalente a 24,3% do valor contratado original. Do valor acrescido, 79,1% foi referente à UBS Indiano, e os 20,9% restantes, à UBS José Maria Dourado; não houve alterações nos serviços relativos à UBS Cohab II.

Houve ainda outros três aditivos de prazo ao Contrato nº 003/2016, cada um deles prorrogando a vigência anteriormente estabelecida em mais sessenta dias. No caso do 3º TA, a justificativa técnica apresentada (fls. 459) inclui a “baixa produtividade da empresa contratada”; não há, porém, evidências da aplicação de qualquer sanção à contratada, nem mesmo na forma de advertência. Nos casos do 4º e 5º TA, as justificativas técnicas apresentadas (fls. 464; 472) incluem “ajustes técnicos dos projetos e dos respectivos reflexos financeiros”; verifica-se, porém, que não havia sido formalizada qualquer alteração técnica posterior ao 2º TA.

Como já comentado em item anterior do presente relatório, devido ao caráter deficiente e insuficiente do projeto básico relativo ao PL 034/2016, a conclusão dos serviços relativos ao

Contrato nº 003/2016 (incluindo acréscimos) não foi suficiente para dar condições de operação às UBS José Maria Dourado e Cohab II. Assim, a Administração Municipal procedeu à realização do PL 018/2016, cujo objeto foi a “*conclusão*” de duas das três unidades de saúde objeto do Contrato nº 003/2016. Trata-se, portanto, de uma “prorrogação disfarçada”, visto que as condições de competição da contratada anterior, que já vinha executando a obra, eram privilegiadas em relação a quaisquer outros concorrentes. De fato, a mesma empresa sagrou-se vencedora do certame.

É relevante considerar o valor total dos serviços nas três UBS, considerando ambas as contratações (e aditivos), como mostrado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Obras em Unidades Básicas de Saúde: valor original x final (R\$)

UBS	PL 034/2015		PL 018/2016	Total	Variação
	Original	Aditivado	Contratado		
Indianópolis	71.366,08	53.478,77		124.844,85	74,9%
José Maria Dourado	67.285,23	14.129,75	32.846,58	114.261,56	69,8%
Cohab II	139.101,34		157.174,17	296.275,51	113,0%
Totais	277.752,65	67.608,52	190.020,75	535.381,92	92,8%

Fontes: Processos Licitatórios nº 034/2015 e nº 018/2016.

Comparando-se o valor total gasto em cada UBS com o originalmente contratado, verificam-se acréscimos da ordem de 75% a 113% – muito superiores, portanto, ao máximo de 25% estabelecido no § 1º do Art. 65 da Lei nº 8.666/1993.

As irregularidades apontadas nos aditivos contratuais têm relação com as deficiências dos projetos básicos das contratações em comento, conforme registrado em item anterior do presente relatório. A esse respeito, é oportuno citar excerto de acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU):

Acórdão 1.983/2008 – Plenário:

“VOTO

[...]

3. Observo que o ponto central destes autos se refere a matéria com que o Tribunal tem se deparado repetidas vezes e que, infelizmente, não tem merecido a devida atenção dos responsáveis pelas obras públicas: a elaboração de um projeto básico de qualidade e preciso o suficiente para o adequado desenvolvimento técnico e financeiro do empreendimento. Projeto básico deficiente é fórmula infalível para a colheita de toda a sorte de problemas na condução da obra.

4. Entendo que é praticamente impossível deixar de ocorrer adequações, adaptações e correções quando da realização do projeto executivo e mesmo na execução das obras. Mas estas devem se manter em limites razoáveis, gerando as consequências naturais de um projeto que tem por objetivo apenas traçar as linhas gerais do empreendimento.

5. Aqui, a irregularidade principal foi a supressão de itens previstos inicialmente e o acréscimo de novos itens sem a realização de certame licitatório, com a possível violação dos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da igualdade, da imparcialidade, da publicidade e da economicidade.” (Original sem grifo)

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação sobre os fatos apontados no relatório preliminar:

“Segundo Robert Alexy (2008, p. 116-7), a natureza dos princípios implica a máxima da proporcionalidade, e esta implica aquela, porquanto a:

[...] proporcionalidade, com suas três máximas parciais da adequação, da necessidade (mandamento do meio menos gravoso) e da proporcionalidade em sentido estrito (mandamento do sopesamento propriamente dito), decorre logicamente da natureza dos princípios, ou seja, que a proporcionalidade é dedutível dessa natureza. Situando o tema em nosso trabalho, os limites erigidos pela lei para os acréscimos e supressões sobre os contratos administrativos devem ser analisados sob a ótica da proporcionalidade. Busca-se relacionar as grandezas em interferência para que, assim, estabeleça-se uma proporcionalidade, o que se dá mediante a observância dos três conhecidos critérios quão e lhe são inerentes: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Logo, além de exigir uma relação entre meios e fins claramente determinados, a proporcionalidade se faz mediante um critério racional claramente elaborado, o que a torna de fundamental importância para o controle da atividade administrativa e para a proscrição do arbítrio.”

Ao apontar que deve haver a compensação de acréscimo e decréscimo, a CGU contraria entendimentos do próprio TCU.

Os acréscimos a serem implementados em obras, serviços ou compras contratadas pelo poder público não se podem fazer em limite superior a 25% (vinte e cinco por cento) ou, em caso de reforma de edifício ou equipamento, 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.

É tema assaz polêmico o que diz respeito à possibilidade de compensação entre acréscimos e supressões sobre o objeto do contrato. A leitura do dispositivo legal pode conduzir a uma interpretação de que os acréscimos podem (sic)”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores municipais é confusa e inconclusiva. Inicialmente cita trecho de obra do filósofo alemão Robert Alexy sobre a máxima da proporcionalidade, sem deixar claro eventual tese que faça conexão deste tema com os fatos apontados.

Em seguida, afirma que “*ao apontar que deve haver a compensação de acréscimo e decréscimo, a CGU contraria entendimentos do próprio TCU*”. Ressalte-se que o apontamento da CGU é exatamente o contrário do afirmado, ou seja, uma das irregularidades apontadas é precisamente a compensação de acréscimos e supressões nos aditivos de valor aos contratos em comento.

Por fim, após citar os limites de valor à aditivação contratual estabelecidos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993, afirma tratar-se de “*tema assaz polêmico o que diz respeito à possibilidade de compensação entre acréscimos e supressões sobre o objeto do contrato*”, para em seguida apresentar o que parece ser uma frase incompleta (“*A leitura do dispositivo legal pode conduzir a uma interpretação de que os acréscimos podem*”), sem nem mesmo um ponto final. A esse respeito, conforme já comentado, atualmente o tema nada tem de polêmico;

ao contrário, a jurisprudência do TCU é pacífica em considerar que, para efeito da observância dos limites de alterações contratuais, os acréscimos e supressões devem ser considerados isoladamente, sem compensações entre eles.

Além disso, não houve manifestação sobre as prorrogações contratuais sem justificativas acerca de eventuais fatos novos e/ou imprevisíveis que teriam causado a necessidade de dilatação dos prazos de execução, nem sobre as aditivações de valor sem justificativas acerca de eventuais fatos novos e/ou imprevisíveis que teriam causado a necessidade dos acréscimos e supressões.

Do exposto, conclui-se que restaram evidenciadas irregularidades envolvendo alterações contratuais sem a observância das condições legais, ou seja: sem a caracterização da ocorrência de fatos novos e imprevisíveis; e ainda com extração dos limites para acréscimo de valor.

2.2.4. Problemas de qualidade em obras de engenharia.

Fato

Foram constatados problemas de qualidade em obras de engenharia fiscalizadas no âmbito da presente ação de controle, objeto dos Contratos nº 075/2015, nº 003/2016 e nº 062/2016, oriundos, respectivamente, dos Processos Licitatórios nº 033/2015, nº 034/2015 e nº 018/2016. Trata-se das Academias da Saúde de São José e Cohab II, e das Unidades Básicas de Saúde (UBS) Cohab II, Indiano e José Maria Dourado.

Com relação às Academias da Saúde, inauguradas em maio de 2016, e cujos Termos de Recebimento Definitivo foram emitidos em 7 de novembro do mesmo ano, foram constatados problemas na impermeabilização, e também itens danificados. As infiltrações atingem as salas de atividades de ambas as academias, e também os dois banheiros da academia de São José. As placas de identificação estão danificadas em ambas as academias, e também a caixa do medidor de energia elétrica e luminárias externas da academia de São José.

Registro fotográfico – Academias da Saúde São José e Cohab II



Foto – Infiltração no teto de sala de atividades da Academia da Saúde de São José.

Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto – Infiltração no teto e paredes de banheiro da Academia da Saúde de São José.

Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



*Foto – Infiltração no teto e paredes de sala de atividades da Academia da Saúde da Cohab II.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*



*Foto – Infiltração em sala de atividades da Academia da Cohab II.
Garanhuns (PE), 29/08/2017.*

Com relação à UBS Indiano, cujo Termo de Recebimento Definitivo foi emitido em 7 de novembro de 2016, foram constatados problemas na impermeabilização, atingindo a recepção, corredor, sala de vacina, sala de curativo, consultório odontológico, almoxarifado e CME (entrada de material). Parte do teto de gesso desabou, e por ocasião da fiscalização estavam em andamento serviços de reparação. Foi também verificada a falta de acabamento (aplicação de verniz) nas portas da sala de curativo e do consultório odontológico, e instalação elétrica inadequada em uma tomada do consultório odontológico.

Registro fotográfico – UBS Indiano



*Foto – Infiltração na parede de consultório odontológico na UBS Indiano.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*



*Foto – Infiltração e instalação elétrica inadequada em consultório odontológico na UBS Indiano.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*



*Foto – Infiltração no teto e parede da sala de vacina da UBS Indiano.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*



*Foto – Porta sem acabamento em consultório na UBS Indiano.
Garanhuns (PE), 29/08/2017.*

No tocante à UBS José Maria Dourado, inaugurada em novembro de 2016, e cujo Termo de Recebimento Provisório foi emitido em 15 de maio de 2017, foram constatados problemas na impermeabilização e rachaduras no muro que cerca a edificação, além de instalação elétrica inacabada em uma tomada da farmácia.

Registro fotográfico – UBS José Maria Dourado



*Foto – Infiltração no teto de consultório na UBS José Maria Dourado.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*



*Foto – Infiltração em paredes de consultório na UBS José Maria Dourado.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*



*Foto – Rachaduras no muro que cerca o terreno da UBS José Maria Dourado.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*



*Foto – Instalação elétrica inacabada em tomada na UBS Indiano.
Garanhuns (PE), 29/08/2017.*

No tocante à UBS Cohab II, cujo Termo de Recebimento Provisório foi emitido em 15 de maio de 2017, não foram constatados problemas de qualidade relevantes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação sobre os fatos apontados no relatório preliminar:

“Em relação aos problemas de qualidade em obras de engenharia informamos que alguns dos problemas apontados foram causados pela própria população, sendo atos de vandalismo contra os equipamentos entregues. Em relação a outros problemas será feita uma visita às obras citadas no relatório e feito um levantamento dos problemas para a posterior notificação das empresas responsáveis.”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores municipais não questiona os fatos apontados. Afirma que *“alguns dos problemas apontados foram causados pela própria população, sendo atos de vandalismo”*, e que, *“em relação a outros problemas será feita uma visita às obras citadas no relatório e feito um levantamento dos problemas para a posterior notificação das empresas responsáveis”*.

De fato, parte dos problemas apontados, notadamente itens danificados (placa de identificação, caixa do medidor de energia) não pode ser imputada ao fornecedor dos serviços de engenharia. O mesmo não pode ser dito, porém, em relação aos problemas na impermeabilização, acabamento e instalações elétricas, ou às rachaduras verificadas.

Do exposto, conclui-se que restaram evidenciados problemas de qualidade nas obras de engenharia objeto dos Contratos nº 075/2015, nº 003/2016 e nº 062/2016.

2.2.5. Acumulação ilegal de cargos ou empregos públicos.

Fato

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu Art. 37, veda a acumulação de cargos públicos, conforme a seguir transcrito:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;”

Do texto constitucional, verifica-se que a regra é a proibição da acumulação de cargos públicos, tendo sido estabelecidas três exceções, todas limitadas a dois cargos ou empregos e sujeitas à compatibilidade de horários.

A condição da compatibilidade de horários, porém, não é objetivamente caracterizada no texto constitucional. No intuito de dar maior objetividade à questão, por meio do Parecer AGU nº GQ-145, de 30 de agosto de 1998, a Advocacia-Geral da União estabeleceu o limite de 60 horas semanais para os casos de acumulação de cargos, “*de modo a não se abstraírem dos intervalos de repouso, fundamentais ao regular exercício das atribuições e do desenvolvimento e à preservação da higidez física e mental do servidor*”, considerando o tempo necessário “*para atenderem-se à locomoção, higiene física e mental, alimentação e repouso*”. O citado parecer tinha caráter vinculante para a Administração Pública Federal, uma vez que aprovado pelo Presidente da República. O mesmo entendimento foi encampado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em diversos julgados, a exemplo do Acórdão nº 2.242/2007 – Plenário.

No Poder Judiciário, porém, prevaleceu entendimento diverso, conforme se pode verificar em acórdão proferido pela Primeira Turma Suplementar do Tribunal Regional Federal da 1ª Região no âmbito da Apelação Cível nº 2003.35.00.012469-1/GO:

“2. Falta respaldo jurídico ao entendimento que considera ilícita a acumulação de cargos apenas por totalizarem uma jornada de trabalho superior a sessenta horas semanais. Ora, tanto a Constituição Federal, em seu art. 37, XVI, como a Lei 8.112/90, em seu art. 118, § 2º, condicionam a acumulação à compatibilidade de horários, como de fato ocorreu no caso em análise, não há que se falar em limitação da jornada de trabalho, sendo que entendimento contrário implicaria, sem respaldo legal, criar outro requisito para cumulação de cargos. O

Parecer GQ-145 da AGU, de 30.08.98, não tem força normativa que possa preponderar sobre a garantia constitucional.”

Neste sentido firmou-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), estabelecendo que “*cumpre à Administração Pública comprovar a existência de incompatibilidade de horários em cada caso específico, não bastando tão somente cotejar o somatório de horas trabalhadas com o padrão derivado de um parecer ou mesmo de acórdão do Tribunal de Contas da União*” (MS 15415/DF, Rei. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 13/04/2011, Dje 04/05/2011). Também o TCU acompanhou este entendimento, concluindo não mais subsistir o limite objetivo de 60 horas semanais – cf. Acórdãos 1.338/2011 e 2.375/2013, ambos do Plenário da Corte de Contas.

Com o objetivo de verificar o atendimento aos limites relativos à acumulação de cargos ou empregos pelos servidores que desempenham funções relacionadas aos serviços relativos ao Bloco da Atenção Básica em Saúde, a partir da última folha de pagamentos disponível, relativa ao mês de julho de 2017, foi tomada uma amostra (não estatística) composta por todos os servidores cujo nome do cargo contém o termo “médico”. Trata-se de 34 servidores. Para cada um dos servidores da amostra foram verificados, no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério da Saúde (MS), os registros de vínculos ativos dos profissionais de saúde.

Uma primeira verificação diz respeito ao número de vínculos públicos, tomando como critério o limite constitucional de dois cargos ou empregos públicos. As desconformidades encontram-se listadas no quadro a seguir:

Quadro 2 – Servidores da Atenção Básica com mais de dois vínculos públicos

Matrícula	CPF	Vínculos Públicos	Matrícula	CPF	Vínculos Públicos
5.774	***.267.194-**	4	7.285	***.550.254-**	3
90.741	***.141.504-**	4	90.521	***.161.004-**	3
6.927	***.498.927-**	4	4.141	***.151.784-**	3
90.283	***.581.434-**	3	2.146	***.533.804-**	3

Fontes: CNES (consulta em 04/10/2017); folha de pagamentos jul/2017.

Com relação a esses servidores, após a confirmação dos vínculos públicos constantes do CNES, devem ser adotadas as providências previstas no art. 133 da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

“Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração;

II - instrução sumária, que compreende indicação, defesa e relatório;

III - julgamento.”

Uma segunda verificação realizada diz respeito à carga horária semanal (CHS) de trabalho. Foi tomado como critério o limite de 80 horas semanais, entendido como indicativo de

possível descumprimento de carga horária de trabalho. As desconformidades encontram-se listadas no quadro a seguir:

Quadro 3 – Servidores da Atenção Básica com CHS a partir de 80 horas

Matrícula	CPF	Vínculos Totais	CHS (horas)
3.885	***.051.144-**	5	110
90.629	***.689.554-**	3	100
2.146	***.533.804-**	4	96

Matrícula	CPF	Vínculos Totais	CHS (horas)
90.521	***.161.004-**	3	84
7.285	***.550.254-**	3	80
90.711	***.241.654-**	2	80

Fontes: CNES (consulta em 04/10/2017); folha de pagamentos jul/2017.

Ressalte-se que nesta segunda verificação foi considerada a carga horária relativa a todos os vínculos, públicos e privados, pelos motivos abordados na NOTA Nº 114/2010/DECOR/CGU/AGU, a saber:

“38. Dessa forma, conclui-se que, apesar da CLT não ser diretamente aplicável aos servidores públicos, a ratio que informa o estabelecimento da limitação nela prevista, que se relaciona à necessidade humana de repouso para a recuperação da capacidade laborativa e inserção do indivíduo de forma ativa no meio em que vive, é totalmente aplicável a esses servidores, pois também desempenham atividades laborativas.

39. Assim, não haveria sentido em diferenciar a jornada máxima de dois indivíduos apenas em função da natureza do vínculo laborativo que possuem. Como já ressaltado, a referida limitação é proteção conferida ao trabalhador, e é consequência da condição humana e da dignidade que lhe é intrínseca.”

Com relação a esses servidores, após a confirmação dos vínculos e cargas horárias semanais constantes do CNES, devem ser analisadas as circunstâncias que envolvem cada caso concreto, com vistas a comprovar a existência (ou não) de compatibilidade de horários em cada caso específico. Nos casos em que se verificar a incompatibilidade de horários, configurando acumulação ilegal de cargos ou empregos, devem ser adotadas as providências previstas no art. 133 da Lei nº 8.112/1990.

Destaque-se que três servidores figuram em ambos os quadros, ou seja, possuem mais de dois vínculos públicos e, simultaneamente, apresentam carga horária total igual ou superior a 80 horas semanais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Ofício não numerado, de 27 de novembro de 2017, encaminhado por mensagem eletrônica em 28 de novembro de 2017, foi emitida a seguinte manifestação sobre os fatos apontados no relatório preliminar:

“No caso, entendeu a CGU que ao se consultar o CNES, apontou diversos profissionais médicos que possuíam vínculos superiores ao permitido constitucionalmente.

Ocorre que, estes vínculos apontados pelo CNES englobam também vínculos privados, o que não atrai a vedação constitucional.”

Análise do Controle Interno

A manifestação dos gestores municipais afirma, em suma, que os “vínculos apontados pelo CNES englobam também vínculos privados, o que não atrai a vedação constitucional”. Tal entendimento não corresponde à realidade. Conforme já comentado, o texto constitucional estabelece como regra a proibição da acumulação de cargos públicos, sendo as exceções limitadas a dois cargos ou empregos públicos e condicionadas à compatibilidade de horários.

Foi exatamente nesses dois condicionantes (número de cargos ou empregos públicos e compatibilidade de horários) que se basearam as verificações realizadas durante os trabalhos de fiscalização ora relatados, com base nos registros constantes do CNES.

A primeira verificação, que apontou as desconformidades apresentadas no Quadro 2, levou em consideração apenas o número de vínculos públicos. Assim, a se confirmarem os dados constantes do CNES, a irregularidade está plenamente caracterizada. Desta forma, a afirmação dos Gestores não se aplica aos resultados desta verificação.

A segunda verificação, que apontou as desconformidades apresentadas no Quadro 3, realmente levou em consideração tanto vínculos públicos como privados, pois se destina a, com base na carga horária semanal de trabalho do servidor, gerar uma lista de casos em que a condição da compatibilidade de horários pode não estar sendo cumprida. Foi tomado como critério o limite de 80 horas semanais, entendido como indicativo de possível descumprimento de carga horária de trabalho.

Assim, de forma diversa dos resultados da primeira verificação, nos casos apontados no Quadro 3, mesmo confirmando-se os dados constantes do CNES, a irregularidade não está plenamente caracterizada; para isto, como já mencionado, é necessário que sejam analisadas as circunstâncias que envolvem cada caso concreto, com vistas a comprovar a existência (ou não) de compatibilidade de horários em cada caso específico.

Desta forma, em ambos os casos é necessária a atuação do Executivo Municipal na confirmação, para cada caso apontado, dos dados constantes do CNES para, então, nos casos em que forem confirmados a acumulação de mais de dois cargos ou empregos públicos (Quadro 2) ou a incompatibilidade de horários (Quadro 3), adotar as providências previstas no art. 133 da Lei nº 8.112/1990.

2.2.6. Infraestrutura de atendimento na Atenção Básica em Saúde.

Fato

A rede municipal de Atenção Básica em Saúde conta com 38 unidades de atendimento da Atenção Básica em Saúde, sendo 31 na zona urbana e sete na zona rural.

Com o objetivo de verificar a adequabilidade da infraestrutura dessas unidades de atendimento, foi estabelecida uma amostra (não estatística) de treze unidades a serem fiscalizadas, correspondendo a 34,2% do total, conforme quadro a seguir:

Quadro 4 – Amostra de unidades de atendimento da Atenção Básica em Saúde

CNES	Nome	Endereço	Zona
3354792	USF Aluízio Pinto	Rua Ismael Tinô e Silva, 900, Aluízio Pinto	Urbana
3354814	USF Boa Vista I		
3002489	USF Brasília I	Rua Capitão Pedro Rodrigues, 830, Magano	
3253953	USF Brasília II		
3002551	USF Cohab II - 1	Rua Valdir Mansur, s/n, Cohab 2	

CNES	Nome	Endereço	Zona
3002500	USF Cohab II - 2	Rua Augustinho Branco, s/n, Heliópolis	
6071287	USF Cohab II - 3		
5683173	USF Heliópolis I		
3019888	USF Heliópolis II		
3008509	USF Indiano I	Rua Antônio dos Prazeres, s/n	
3253921	USF José Maria Dourado	Rua Deputado Plínio de Arruda	
3001369	USF Miracica I	Distrito de Miracica	
3266087	USF Sítio Estivas	Sítio Estivas	Rural

Fonte: Ofício nº 056/2017, de 07/08/2017.

De forma geral, nas unidades fiscalizadas foram encontradas instalações físicas e equipamentos em boas condições, embora tenham sido verificados problemas de infiltração em algumas delas – alguns já abordados em item anterior do presente relatório, em função de terem sido objeto dos Contratos nº 003/2016 e nº 062/2016.

Registro fotográfico – Amostra de unidades de atendimento da Atenção Básica em Saúde



Foto – Infiltreação no teto e paredes de consultório nas USF Aluízio Pinto / Boa Vista I.

Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



Foto – Infiltreação no teto e paredes de consultório de enfermagem na USF Brasília.

Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.

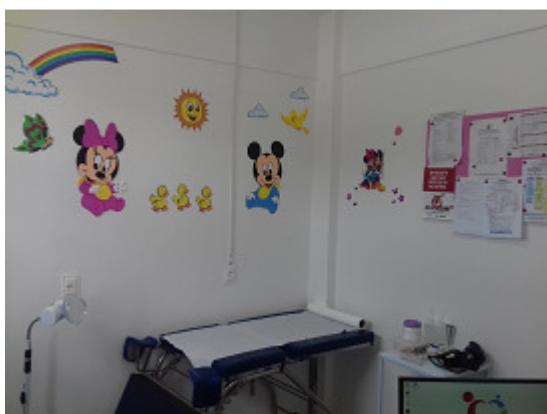


Foto – Consultório de enfermagem na Unidade de Saúde da Família Cohab II.

Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.

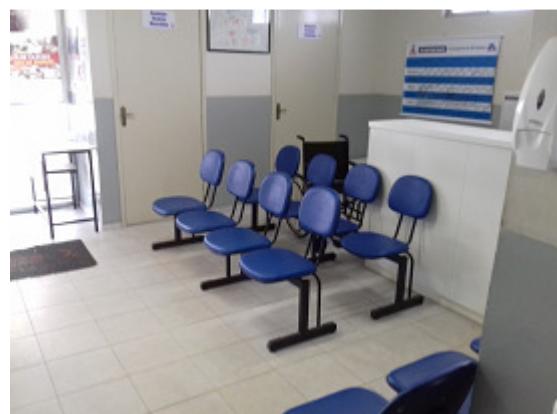


Foto – Recepção / sala de espera na Unidade de Saúde da Família Heliópolis.

Garanhuns (PE), 31 de agosto de 2017.



*Foto – Farmácia da Unidade de Saúde da Família Miracica I.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*



*Foto – Consultório odontológico na Unidade de Saúde da Família Sítio Estivas.
Garanhuns (PE), 29 de agosto de 2017.*

Em suma, com base na amostra fiscalizada, conclui-se que as unidades municipais de atendimento da Atenção Básica em Saúde apresentam boas condições de infraestrutura. A maioria dos problemas encontrados é relativa à impermeabilização.

3. Conclusão

Foi verificado que os recursos federais relativos ao Bloco da Atenção Básica em Saúde (BLATB) são geridos exclusivamente pela Secretaria Municipal de Saúde de Garanhuns/PE, e que tais recursos são mantidos e movimentados em conta bancária específica, sendo os pagamentos aos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados, realizados na forma eletrônica.

Em relação ao aspecto finalístico, não foram identificadas irregularidades ou impropriedades na aplicação dos recursos do Bloco da Atenção Básica em Saúde, tais como desvio de objeto ou de finalidade, ou inobservância às vedações estabelecidas no §2º do art. 6º da Portaria MS nº 204/2007.

No tocante aos processos de licitação e contratação com recursos da Atenção Básica em Saúde, foram constatados: o não parcelamento do objeto; deficiência de projetos básicos; superfaturamento; irregularidades na celebração de termos aditivos; e problemas de qualidade em obras executadas.

Com base em uma amostra composta por treze das 38 unidades municipais de atendimento da Atenção Básica em Saúde, concluiu-se que tais unidades apresentam boas condições de infraestrutura, com ressalvas.

Finalmente, no que concerne aos servidores da Atenção Básica em Saúde, os exames constataram acumulação ilegal de cargos ou empregos públicos por parte de profissionais médicos, com base em dados constantes no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), do Ministério da Saúde (MS).

Assim, em virtude do exposto, conclui-se pela regularidade com ressalvas na aplicação dos recursos federais relativos ao Bloco da Atenção Básica em Saúde no Município de Garanhuns/PE.

Ordem de Serviço: 201700958

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.618.432,87

1. Introdução

Os trabalhos de fiscalização no município de Garanhuns/PE foram realizados nos meses de agosto e setembro de 2017, tendo por período de campo o interstício de 28 de agosto a 1º de setembro. O montante de recursos fiscalizados foi de R\$ 1.618.432,87, repassados entre jan/2015 e jun/2017 para a Edilidade.

Foram solicitados informações e documentos à Secretaria de Saúde sobre os processos licitatórios, movimentação dos recursos nas contas vinculadas, processamento das despesas com medicamentos e material penso, métodos de controles de estoques utilizados na Central de Abastecimento, bem como a possível operacionalização de entrada e saída de fármacos dos estoques por meio do Sistema Hórus, do Ministério de Saúde.

Os exames tiveram por objetivo avaliar a regularidade na execução das despesas com os recursos do Bloco da Assistência Farmacêutica, compreendendo desde a avaliação dos elementos que pudessem evidenciar a ocorrência de vícios prejudiciais à lisura dos procedimentos licitatórios, até a verificação de evidências de que os quantitativos de medicamentos listados nas notas fiscais de fato transitaram nos estoques da Central.

Ademais, os exames tiveram por objetivo avaliar a consistência e fidedignidade dos registros produzidos pelos sistemas e métodos de controle de estoques, a adequação e suficiência da estrutura disponibilizada para o armazenamento dos volumes de fármacos, bem como verificar a ocorrência de desperdício de medicamentos em face de possíveis falhas nos controles, inclusive quanto à validade dos lotes.

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. Manutenção de contratações de fornecimento de medicamentos por período de 30 meses sem verificação da vantajosidade para o Fundo Municipal de Saúde.

Fato

Em análise aos autos do Processo Licitatório nº 15/2014, referente ao Pregão nº 09/2014, que teve por objeto a contratação do fornecimento parcelado de medicamentos básicos, excepcionais e psicotrópicos, além de material médico-hospitalar, para atendimento às necessidades da Central de Abastecimento Farmacêutico do Município de Garanhuns/PE, identificou-se a celebração dos seguintes contratos:

Contratos firmados como consequência do Pregão Eletrônico nº 09/2014:

Contrato	Data	Empresa	CNPJ	Valor (R\$)
30/2014	27/8/2014	CIAMED Distribuidora de Medicamentos Ltda.	05.782.733/0001-49	479.234,99
31/2014	27/8/2014	Lagean Comércio e Representações Ltda.	08.819.724/0001-73	2.212.500,39
32/2014	27/8/2014	Disk Drago Comércio Ltda.	01.908.026/0001-03	1.472.546,87
33/2014	27/8/2014	Comercial Cirúrgica Rioclarense Ltda.	67.729.178/0001-91	1.472.546,87
Total (R\$)				5.636.829,12

Fonte: Processo Licitatório nº 15/2014.

Todos esses laimes jurídicos firmados com o Fundo Municipal de Saúde formalizaram o fornecimento de medicamentos para a CAF pelo período de 12 meses. Ao invés de ter sido providenciado novo procedimento licitatório no exercício de 2015, os contratos tiveram seus prazos de vigência prorrogados até o final do exercício de 2016, não tendo sido verificada a implementação de sistemática de pesquisa de preços para verificação da vantajosidade na manutenção das referidas contratações.

A esse respeito, o Parecer Jurídico da Procuradoria do Município, em 25 de agosto de 2015, considerou viáveis os pleitos de prorrogação e de acréscimo de 25% em quantitativos de medicamentos no valor total de alguns contratos, alegando como fundamentos plausíveis o disposto no inciso IV, parágrafo primeiro do art. 57 da Lei nº 8.666/93, bem como o contido no parágrafo primeiro do art. 65 do mesmo Diploma.

Assim sendo, os termos aditivos firmados tiveram os seguintes objetos:

Relação de termos aditivos aos contratos de fornecimento de medicamentos e material médico-hospitalar, decorrentes do Pregão Eletrônico nº 09/2014:

Contrato	Empresa	Aditivo	Objeto	Data	Valor total (R\$)
30/2014	CIAMED Distribuidora de Medicamentos Ltda.	1º TA	Reajuste de item do fornecimento original de R\$ 27.475,00 para R\$ 30.825,00	11/06/2015	482.584,99
		2º TA	Prorrogação do prazo contratual por mais um ano	27/8/2015	482.584,99
		3º TA*	Exclusão de item do fornecimento, com supressão de R\$ 20.700,00 no valor total acordado	9/9/2015	461.884,99
		4º TA	Reequilíbrio econômico financeiro	30/12/2015	446.962,17

			medicamento amoxicilina, supressão de item e alteração de marca		
		5º TA	Prorrogação de prazo de vigência até 31 de dezembro de 2016	9/8/2016	446.962,17
31/2014	Lagean Comércio e Representações Ltda.	1º TA	Acréscimo de R\$ 302.025,20 ao Contrato e prorrogação da vigência por mais um ano	27/8/2015	2.514.525,59
		2º TA	Acréscimo de R\$ 232.529,37 ao valor originalmente pactuado, considerando o aumento das quantidades de alguns medicamentos no período	30/12/2015	2.747.054,96
		3º TA	Prorrogação de prazo de vigência até 31 de dezembro de 2016	26/08/2016	2.747.054,96
32/2014	Disk Drago Comércio Ltda.	1º TA	Acréscimo de R\$ 118.259,89 ao Contrato e prorrogação da vigência por mais um ano	27/8/2015	1.590.806,76
		2º TA	Acréscimo de item ao fornecimento pela empresa no valor de R\$ 20.700,00, em face da desistência da CIAMED Ltda.	9/9/2017	1.611.506,76
		3º TA	Acréscimo de R\$ 252.531,78 ao contrato originalmente pactuado, considerando o aumento das quantidades de alguns medicamentos para o período	30/12/2015	1.864.038,54
		4º TA	Prorrogação de prazo de vigência até 31 de dezembro de 2016	26/8/2016	1.611.506,76
33/2014	Comercial Cirúrgica Rioclarense Ltda.	1º TA	Acréscimo de R\$ 146.803,50 ao Contrato e prorrogação da vigência por mais uma ano	27/8/2015	1.409.940,30

Fonte: Processo Licitatório nº 15/2014.

*Termo Aditivo assinado posteriormente, para efeito de substituição de fornecedor que desistiu da entrega de um item de medicamentos.

A título de exemplo, cite-se, dentre as considerações para a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 30/2014, “*que a solicitação se justifica pela necessidade de continuidade do fornecimento dos medicamentos, sem reajustes de preços, ocasionando assim condição mais vantajosa para a Administração Pública*”.

Nos aditivos de prorrogação, também consta a indicação de que os acréscimos nos quantitativos dos medicamentos elencados foram em torno de 25%, a exemplo do que ocorreu no 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 32/2014, conforme consta do parágrafo único daquele documento:

“Face às alterações ora ajustadas, o valor contratual originalmente estabelecido em R\$ 1.472.546,87 (Um milhão quatrocentos e setenta e dois mil quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta centavos), passa a ser de R\$ 1.590.806,76 (Um milhão quinhentos e noventa mil oitocentos e seis reais e setenta centavos), o que representa um acréscimo percentual de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento), para cada item em relação ao valor do contrato original”.

Imperioso ressaltar que a Secretaria de Saúde, por meio do Ofício nº 50/2015, de 25 de agosto de 2015, que consta dos autos do Processo Licitatório nº 15/2014, solicitou a formalização dos termos aditivos aos Contratos nº 30, 31, 32 e 33/2014, “nos termos dos artigos 57 e 65 da Lei nº 8.666/93: (...)” e “que a solicitação se justifica pela necessidade da continuidade do fornecimento de medicamentos e material médico-hospitalar, sem reajustes de preços, o que ocasiona condição vantajosa para a Administração Pública, conforme os arts 57 II e 65, I, b, da Lei nº 8.666/93”.

Portanto, nem as prorrogações de prazo de vigência dos contratos em tela, nem tampouco os acréscimos em torno de 25% dos itens de medicamentos e equipamentos médicos citados nos referidos termos, tiveram a devida fundamentação fática.

Somente foram realizadas novas licitações para a aquisição de medicamentos e de material médico-hospitalar a partir de agosto de 2016, quando houve novas solicitações por parte da Secretaria de Saúde de Garanhuns/PE.

A tabela a seguir pode evidenciar a realidade identificada:

Relação de procedimentos licitatórios realizados em 2016 pelo Fundo Municipal de Saúde:

Processo	Pregão Eletrônico	Valor Estimado (R\$)	Data Solicitação	Data Autuação	Data de assinatura dos Contratos
15/2016	012/2016	5.246.936,83	10/08/2016	23/08/2016	19/10/2016
19/2016	013/2016	4.278.023,71	19/09/2016	05/10/2016	18/11/2016
21/2016	15/2016	1.943.359,24	22/11/2016	05/12/2016	20/02/2017

Fonte: Processos de licitação do FMS disponibilizados em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 04/2017 – Assistência Farmacêutica.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns/PE apresentou os seguintes esclarecimentos:

“5.2. Demonstraçāo de vantajosidade econômica da prorrogação contratual, sem a necessidade de pesquisa de mercado, quando previstos requisitos contratuais de reajuste salarial, de índices de preços de insumos e de limites de preço para contratação.

A prorrogação dos contratos além de ser medida legal, também levou em consideração a vantajosidade em dois aspectos, o primeiro se refere ao atendimento urgente da entrega da mercadoria, já o segundo, leva em conta aspectos econômicos, o que se extrai de que o lançamento de nova modalidade licitatório detém um custo financeiro alto para a Administração..

Vejamos entendimento do TCU:

*Ainda na representação que analisou aspectos relacionados aos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, o Tribunal cuidou da questão da baixa eficiência e efetividade das pesquisas de mercado atualmente para subsidiarem as prorrogações contratuais. O grupo de estudos multi-institucional argumentou que os itens que compõem o custo dos serviços de natureza continuada - remuneração, encargos sociais, insumos e LDI - variam, em grande medida, segundo parâmetros bem definidos, de forma que a realização de nova pesquisa de mercado, no caso de eventual prorrogação contratual, seria medida custosa e burocrática, não retratando, verdadeiramente, o mercado, uma vez que ela tem normalmente levado a preços superiores aos obtidos na licitação. Em seu voto, o relator, diante das informações apresentadas, sugeriu que se entendesse desnecessária a realização de pesquisa junto ao mercado e a outros órgãos/entidades da Administração Pública para a prorrogação de contratos de natureza continuada, desde que as seguintes condições contratuais estejam presentes, assegurando a vantajosidade da prorrogação: a) previsão de que as repactuações de preços envolvendo a folha de salários serão efetuadas somente com base em convenção, acordo coletivo de trabalho ou em decorrência de lei; b) previsão de que as repactuações de preços envolvendo materiais e insumos (exceto, para estes últimos, quanto a obrigações decorrentes de acordo ou convenção coletiva de trabalho e de Lei), serão efetuadas com base em índices setoriais oficiais, previamente definidos no contrato, a eles correlacionados, ou, na falta de índice setorial oficial específico, por outro índice oficial que guarde maior correlação com o segmento econômico em que estejam inseridos ou adotando, na ausência de índice setorial, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE. Para o caso particular dos serviços continuados de limpeza, conservação, higienização e de vigilância, o relator adicionou ainda a aderência de valores a limites fixado em ato da SLTI/MP. Nos termos do voto do relator, o Plenário manifestou sua anuência. **Acórdão 1214/2013-Plenário, TC 006.156/2011-8, relator Ministro Aroldo Cedraz, 22.5.2013.**"*

Análise do Controle Interno

O Acórdão em referência utiliza como premissas para análise índices que se referem a variáveis presentes em contratos de duração continuada, em que são envolvidos custos com mão de obra, materiais e insumos para a prestação de serviços, possibilitando à Administração Pública cercar-se das garantias mínimas quanto à manutenção de condições econômico-financeiras que não se dissociem do que é praticado no mercado.

Entretanto, a natureza da contratação em epígrafe refere-se à aquisição de medicamentos junto a fornecedores selecionados por meio de procedimento licitatório, do qual não pode se furtar a Administração Municipal sob a égide dos pressupostos da urgência e dos custos com a prática do que está previsto na Lei nº 8.666/93, que prevê a licitação como regra para a contratação com o Poder Público.

O necessário e suficiente planejamento das compras da Administração pressupõe todos os atos que, juntos, dão condições para que, com a devida antecedência, seja possível levantar e caracterizar as necessidades a serem atendidas e promover, sem custos adicionais ou imprevisíveis, que não os do próprio corpo funcional (CPL ou pregoeiros e equipe de apoio) e das publicações legais, o devido procedimento licitatório e a efetivação das compras de forma tempestiva.

A argumentação aduzida pela edilidade traz à baila variáveis características dos contratos de prestação de serviços, como salários e encargos de profissionais de determinadas categorias, com base nos quais a Corte de Contas estruturou o raciocínio e as consequentes conclusões no referido Acórdão. Dessa forma, o exemplo mencionado não se aplica ao presente caso.

Nessa esteira, a aquisição de medicamentos tem como variável básica o preço dos fármacos, informação que deve constar do contrato e das peças da fase interna do procedimento licitatório a ele associado. As variáveis de custo que dizem respeito a salários, encargos, EPI, e outros direitos, não fazem parte da composição dos preços de contratos dessa natureza, e simplesmente não são mencionados em nenhum momento dos respectivos processos de seleção dos fornecedores.

Permanece, portanto, a necessidade de manter como regra a realização do citado procedimento licitatório, e como exceção, quando for o caso, a manutenção do mesmo contrato de fornecimento, desde que sejam as condições de sua manutenção confrontadas com as demais opções possíveis e disponíveis no mercado.

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 medicamentos básicos na Central de Abastecimento Farmacêutico do Município (CAF).

Fato

Em visita à CAF no dia 31 de agosto de 2017 foi verificada a ausência de 19 medicamentos básicos, de um elenco de 42 itens adotados como amostra para exame.

No quadro a seguir consta o resultado dos levantamentos efetuados “in loco”:

Resultados da verificação da existência de medicamentos básicos tomados como amostra:

Medicamento	Disponível na Unidade		Medicamento	Disponível na Unidade	
	Sim	Não		Sim	Não
Ácido Fólico 5mg (Cap. ou CP.)	X		Itraconazol 100mg (Cap. ou CP.)		X

Ácido Fólico (Solução Oral)		X	Loratadina 10mg (Cap. ou CP.)		X
Albendazol 400mg (Cap. ou CP.)	X		Loratadina Xarope		X
Albendazol Suspensão Oral		X	Omeprazol (Cap. ou CP.)	X	
Amoxicilina (Cap. ou CP.)	X		Sinvastatina (Cap. ou CP.)		X
Amoxicilina Suspensão Oral	X		Pareacetamol (Cap. ou CP.)	X	
Amoxicilina + Clavulonato de Potássio (Cap. ou CP.)		X	Paracetamol Solução Oral	X	
Amoxicilina + Clavulonato de Potássio Suspensão Oral		X	Dipirona Solução Oral	X	
Anlodipino (Cap. ou CP.)		X	Dipirona (Cap. ou CP.)	X	
Atenolol (Cap. ou CP.)	X		Glibenclamida 5 mg (Cap. ou CP.)	X	
Azitromicina 500mg (Cap. ou CP.)	X		Gliclazida 30mg (Cap. ou CP.)		X
Azitromocina Suspensão Oral		X	Levotiroxina Sódica 25mg (Cap. ou CP.)		X
Cefalexina (Cap. ou CP.)	X		Levotiroxina Sódica 50mg (Cap. ou CP.)		X
Cefalexina Suspensão Oral		X	Levotiroxina Sódica 100mg (Cap. ou CP.)	X	
Ciprofloxacino (Cap. ou CP.)	X		Metformina 500mg (Cap. ou CP.)	X	
Clarithromicina (Cap. ou CP.)	X		Metformina 850mg (Cap. ou CP.)	X	
Digoxina 0,25mg (Cap. ou CP.)	X		Metronidazol – gel vaginal		X
Espiranolactona 25mg (Cap. ou CP.)		X	Metronidazol (Cap. ou CP.)	X	
Espiranolactona 100mg (Cap. ou CP.)		X	Nitrofurantoína 100mg (Cap. ou CP.)		X
Fluconazol (Cap. ou CP.)	X		Nitrofurantoína Suspensão Oral		X
Etinilestradiol + Levonorgestrel (0,03 + 0,15mg) – (Cap. ou CP.)	X		Verapamil (Cap. ou CP.)	X	

Fonte: Papel de trabalho da equipe de fiscalização, no âmbito dos exames de campo do FEF 04 em Garanhuns/PE, período de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017.

Com relação aos seguintes medicamentos, foi informado pela Coordenadora de Assistência Farmacêutica que não fazem parte do elenco de fármacos do Município, necessitando serem incluídos quando da revisão do RENAME em 2017/2018:

Medicamentos que não constam do elenco definido pelo Município:

Medicamento	Apresentação
Ácido Fólico	Solução oral
Albenzadol	Solução Oral
Amoxicilina com Clavulanato de Potássio	Cápsula ou comprimido
Azitromicina	Solução Oral
Espironolactona 25 mg	Comprimido
Itraconazol 100 mg	Cápsula ou comprimido
Levotiroxina sódica 25 mg	Cápsula ou comprimido
Levotiroxina sódica 50 mg	Cápsula ou comprimido

Fonte: Papel de trabalho da equipe de fiscalização, no âmbito dos exames de campo do FEF 04 em Garanhuns/PE, período de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017.

Diante de todo o exposto, foi a Coordenação de Assistência Farmacêutica de Garanhuns/PE instada a se manifestar a respeito dos seguintes pontos:

- a) Com relação a esses medicamentos e aos demais constantes do rol, os quais não foram encontrados na Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), justificar a ausência de quaisquer quantitativos desses fármacos nos estoques;
- b) Com relação à redefinição do RENAME, apresentar, caso existam, evidências das reuniões, discussões e deliberações da equipe técnica designada para a discussão acerca do elenco de medicamentos que deve ser ofertado pela Assistência Farmacêutica do Município de Garanhuns em 2018.

Em resposta formal aos apontamentos efetuados, por meio do Ofício nº 47/2017, de 19 de setembro de 2017, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“De acordo os 19 medicamentos que foram citados como ausentes, 15 deles não faz parte da REMUME do município, e os outros 04 medicamentos estavam em falta na CAF, pois já tinha sido distribuído para as Unidades Básicas de Saúde. Estamos estudando a possibilidade de inclusão destes itens citados na REMUME do Município, para posterior processo licitatório”.

Diante dos esclarecimentos apresentados, é possível ponderar o seguinte:

- Não foram apresentadas evidências de que estejam ocorrendo discussões no sentido de incluir os medicamentos básicos cuja ausência foi detectada pela equipe da CGU quando da inspeção “in loco”, em virtude da expectativa de sua inclusão no REMUME;
- Em que pese não ter sido apresentada documentação comprobatória de remessa dos outros quatro medicamentos em falta na CAF às unidades básicas de saúde, a data da visita da CGU (31 de agosto de 2017) foi posterior à data de solicitação mensal dos postos, e provavelmente à efetiva entrega dos quantitativos constantes dos referidos pedidos pela CAF às unidades básicas de saúde.

A esse respeito, os medicamentos tomados como amostra, cuja existência não foi verificada nos estoques da CAF, fazem parte da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), atualizada em 2017, consistindo em instrumento utilizado como forma de assegurar o acesso à assistência farmacêutica, promovendo o uso racional dos medicamentos.

Nessa relação, que se organiza em cinco anexos, conforme definido na Resolução nº 01/2012, de 17 de janeiro de 2012, da Comissão Intergestores Tripartite, a lista de fármacos do componente básico encontra-se no Anexo I.

Manifestação da Unidade Examinada

Em mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns/PE enviou Ofício sem nº, de 27 de novembro de 2017, contendo as justificativas para os apontamentos do Informativo, nos seguintes termos:

“De acordo os 19 medicamentos que foram citados como ausentes, 15 deles não faz parte da REMUME do Município, e os outros 04 medicamentos estavam em falta na CAF, pois já tinha sido distribuído para as Unidades básica de Saúde. Como foi colocado no Ofício nº 047/2017, que iríamos estudar a possibilidade de inclusão dos medicamentos na REMUME do Município, foi agendado com a Secretaria de Saúde e alguns profissionais de Saúde uma reunião para elencar os novos medicamentos que iriam participar da Licitação. Desta forma os Profissionais presentes sentiram a necessidade de inclusão dos itens mencionados na Lista de Elenco do Município.

Segue em anexo cópias das listas de medicamentos enviadas para as Unidades de Saúde do Município, datadas e assinadas”.

Análise do Controle Interno

Das justificativas apresentadas e dos documentos acostados em anexo, é possível acatar as alegações com respeito aos quatro medicamentos que haviam sido distribuídos para as respectivas unidades de saúde do Município, quando da semana da visita da equipe da CGU-Regional.

Entretanto, até que se ultime a inclusão dos medicamentos básicos identificados como ausentes do REMUME, bem como a deflagração do procedimento licitatório em cujo projeto básico conste tais fármacos do rol, permanece a falha apontada.

2.2.2. Controles realizados de forma manual, com instrumentos incapazes de promover a fidedignidade, exatidão e segurança das informações sobre os estoques.

Fato

Em procedimento de inspeção física na Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), da Secretaria Municipal de Garanhuns/PE, no período de 29 de agosto a 2 de setembro de 2017, foi verificada a utilização de instrumentos de controle de estoques manuais, os quais não são capazes de assegurar a integridade e exatidão das informações.

Os controles de estoques verificados constituem-se em planilhas do tipo “.xls”, do aplicativo Excel da Microsoft, alimentados manualmente por operadores designados para essa tarefa.

As entradas nos estoques individuais de cada medicamento têm seu registro efetuado após a conferência da respectiva nota fiscal, a título de documento de liquidação da despesa com a aquisição dos fármacos, de modo que os quantitativos constantes desses documentos são digitados na planilha, na coluna correspondente ao dia do mês em que foram efetivamente recebidos na CAF. As limitações desse controle ocorrem de tal maneira que os somatórios das colunas das entradas, para efeito de totalização dos saldos ao final do mês para cada fármaco, têm que ser executados com auxílio de uma calculadora à parte.

Da mesma forma, as numerosas saídas diárias, considerando tanto as demandas de medicamentos controlados, os pedidos mensais dos postos de saúde, os pedidos extras das respectivas USF e a demanda da população que procura diretamente a sede da CAF para de lá retirar os medicamentos de que necessitam, têm seu registro na planilha em Excel de controle de estoques. Daí decorre que as subtrações correspondentes às saídas têm que ser realizadas de forma manual, com auxílio de calculadora, uma vez que a planilha criada não contém essas funções automatizadas.

Ademais, tendo sido efetuados testes sobre os controles de entrada e saída de medicamentos nos estoques da CAF, verificou-se a falta de informações referentes a movimentações de quantitativos em diversos períodos do exercício de 2016.

A título de exemplo, tendo sido questionada a respeito do registro efetivo da entrada nos estoques dos quantitativos dos itens de medicamentos constantes da nota fiscal 28666, de 29 de março de 2016, de emissão da empresa LAGEAN Comércio e Representação Ltda., CNPJ nº 08.819.724/0001-73, no valor de R\$ 69.347,75, não foi verificada a existência de informações que evidenciassem o ingresso dos quantitativos correspondentes a essa nota, considerando que a mesma foi liquidada em 30 de março de 2016.

Ademais, nos controles relativos a março de 2016, especificamente na segunda quinzena (do dia 16 ao dia 31), nenhuma coluna de entrada foi preenchida, tampouco as colunas de saída de todos os medicamentos listados nos dias 26, 27, 28, 29, 30 e 31 de março de 2016.

Controle de Estoque março2016 - Excel

Garanhuns/PE, 31 de agosto de 2017. Planilha de controles de estoques com registros incompletos com relação às entradas e saídas no mês de março de 2016.

Partindo dessas inconsistências, foram verificados outros meses nos quais os registros encontram-se incompletos ou em branco com relação aos movimentos de entradas e saídas de medicamentos, conforme quadro a seguir:

Resultados das análises sobre os registros de entradas e saídas nos instrumentos de controle de estoques da CAF-Garanhuns/PE:

Ano	Mês	Quinzena 1	Quinzena 2
2016	Janeiro	Coluna das entradas	Coluna das entradas e saídas entre 28 e 31 do mês
	Fevereiro	Coluna das entradas	Coluna das entradas e saídas do dia 28
	Março	Coluna das entradas	Coluna das entradas
	Abril	Coluna das entradas, à exceção do medicamento Captopril 25 mg	Coluna das entradas
	Maio	Coluna das entradas	Colunas das entradas e saídas, todas em branco

	Junho	Coluna das entradas e saídas de 9 a 15 do mês	Coluna das entradas
	Julho	Coluna das entradas em todos os dias, e saídas nos dias 10 a 15 do mês	Coluna das entradas e saídas nos dias 23, 24, 26, 27, 30 e 31, com todos os registros em branco
	Agosto	Coluna das entradas e saídas do dia 10 ao dia 15	Coluna das entradas, à exceção de alguns medicamentos nos dias 26 e 29, e saídas de 23 a 25, de 26 a 31 do mês
	Setembro	Coluna das entradas, à exceção de alguns medicamentos nos dias 8, 11, 12 e 14 e saídas de 9 a 15	Coluna das entradas todas em branco, à exceção de alguns medicamentos e das saídas de 22 em diante
	Outubro	Coluna das entradas, à exceção do dia 9, para o medicamento Albendazol 400 mg e saídas de 9 a 15	Coluna das entradas, salvo medicamento collagenase sem clorafenicol, pomada de 30 g, e saídas de 22 em diante
	Novembro	Coluna das entradas	Coluna das entradas, e colunas das saídas do dia 18 em diante, à exceção do dia 21 do Mês
	Dezembro	Coluna das entradas, à exceção do dia 7	Coluna das entradas, à exceção do dia 27, e saídas nos dias 25, 26 e 30

Fonte: Registros dos controles de estoques de medicamentos básicos, excepcionais e psicotrópicos em 2016.

Urge ressaltar que mesmo com essas lacunas identificadas, as colunas de totalização das entradas e saídas, bem como dos referidos saldos, contêm informações numéricas a respeito das respectivas quantidades.

A título de exemplo, segue excerto da planilha de controles de estoques de novembro de 2016:

Garanhuns/PE, 31 de agosto de 2017. Planilha de controles de estoques com registros incompletos com relação às entradas e saídas no mês de novembro de 2016.

Foi informado verbalmente por ocasião de nossa visita que os arquivos referentes a 2015 e 2016 foram perdidos, de modo que vem sendo realizado desde então trabalho de digitação dos quantitativos constantes de todas as notas fiscais utilizadas como documentos de liquidação das despesas com medicamentos, de modo a atestar a entrada dos medicamentos na CAF. Ademais, vêm sendo inseridos os dados relativos às saídas de medicamentos da Central nesses dois anos, o que não se revela uma tarefa fácil, considerando também as atribuições de dispensação de medicamentos diretamente à população, com frequente movimentação de estoques, posto que a CAF, no que se refere a esse aspecto, também funciona como se fosse uma USF.

Em virtude dos fatos ora elencados, a Coordenação de Assistência Farmacêutica foi instada a apresentar justificativas e informações sobre os seguintes aspectos:

- Os motivos que conduziram à perda dos arquivos relativos aos controles de estoques CAF, relativamente aos exercícios de 2015 e 2016, de modo a gerar retrabalho da equipe na digitação das informações sobre quantitativos nas notas fiscais, bem como dos numerosos documentos de saída. Foi solicitada ainda a apresentação de documentação comprobatória, se houver.
- Providências adotadas pela Secretaria de Saúde e/ou Coordenação de Assistência Farmacêutica no sentido de minimizar os efeitos da ausência de “Back up” das informações, bem como na implementação de medidas preventivas nesse sentido.

Em resposta formal aos apontamentos efetuados com respeito aos controles de estoques utilizados pela CAF, por meio do Ofício nº 47/2017, de 19 de setembro de 2017, a Coordenação de Assistência Farmacêutica do Município apresentou as seguintes alegações:

“B) O controle de estoque da Farmácia Central do Município já está em processo de mudança, pois já estamos com vários profissionais inscritos no programa Hórus, e ao mesmo tempo já solicitamos computadores e funcionários qualificados para operar o Hórus, com o supervisionamento dos Farmacêuticos presentes.

Em relação aos psicotrópicos irão continuar escriturados em livros de registros próprios para os mesmos, pois é uma determinação da APEVISA, onde os mesmos fazem a abertura dos livros”.

Adiante, a Coordenação de Assistência Farmacêutica (CAF) buscou responder aos questionamentos efetuados sobre as falhas observadas nos registros, entretanto, sem especificar o que deu causa à perda dos arquivos dos controles de estoques de anos anteriores, conforme segue:

“Em relação ao nosso controle de Entrada e Saída de medicamentos, ainda se encontra manual podendo ocorrer diversos erros humanos, como de digitação, de contagem, dentre outros. Pensando nisso, para amenizar ou descartar qualquer possibilidade de erro, é que foi solicitado treinamento, pessoas qualificadas para a adoção do Hórus. Como a título de exemplo citado podemos justificar o erro do sistema, pois a nota em questão encontra-se nos arquivos da Farmácia e do Financeiro, como as demais Notas Fiscais.

a) alguns arquivos foram apagados, outros modificados, e ao perceber essas alterações imediatamente comunicamos ao Secretário de Saúde na época Sr. Alfredo de Góis Neto.

b) em relação às medidas preventivas para garantir a segurança das informações, foi solicitado um HD externo, enquanto isso estamos salvando os arquivos em DVD”.

Diante das alegações apresentadas pela Secretaria de Saúde, por meio da Coordenação de Assistência Farmacêutica, é possível efetuar as seguintes ponderações:

- O treinamento no sistema Hórus, para sua operacionalização quanto aos registros de entrada e saída dos quantitativos de medicamentos básicos e excepcionais nos estoques da CAF, é medida necessária, mas não suficiente à resolução dos problemas. É preciso ponderar que a inserção dos registros de 2015 e de 2016, quanto à movimentação dos estoques, no Sistema Hórus, ocorrerá com base em arquivos que hoje não se encontram com informações exatas e fidedignas, como mostram os apontamentos efetuados pela equipe da CGU após inspeção de campo.
- Não houve qualquer procedimento de apuração de responsabilidade com relação aos fatos que deram causa à perda ou dano intencional, que violou a integridade das informações constantes das planilhas de controle de estoques de 2015 e de 2016. Até o momento não são conhecidas as causas nem mesmo os colaboradores responsáveis pelos atos.
- As providências tomadas com relação a “Back up” das informações e dos arquivos revelam preocupação da gestão de assistência farmacêutica com relação à confiabilidade e capacidade de armazenamento das mídias, mas é preciso atentar,

também, para a periodicidade e metodologia na realização das cópias de segurança das bases de dados disponíveis.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns/PE apresentou os seguintes esclarecimentos a respeito dos apontamentos do Relatório Preliminar, consoante conteúdo do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017:

“Em relação ao controle das planilhas de estoque, já está sendo implantado o Hórus na CAF do Município. Estamos com os certificados dos funcionários que fizeram o curso, estamos conferindo o estoque para dar entrada no sistema Hórus, no prazo de três meses, como determina o Ministério da Saúde.

Para qualificar a gestão da assistência farmacêutica nas três esferas do SUS, e contribuir para a ampliação do acesso aos medicamentos e da atenção à saúde prestada à população, o Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde (DAF/SCTIE/MS), apresenta o HÓRUS - Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica. Esse sistema foi inicialmente desenvolvido por meio da parceria estabelecida em 2009 entre o DAF/SCTIE; a Secretaria Municipal de Saúde de Recife (SMS/PE); a Empresa Pública de Informática do Recife (Emprel); o Departamento de Informática do SUS (DATASUS/SE); o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS). Posteriormente, seu aprimoramento passou a ser realizado pelo DATASUS que, em cooperação com estados e municípios, disponibiliza versões de acordo com as necessidades de seus usuários. Sua disponibilização é regulamentada por meio das Portarias GM/MS nº 1.554/2013 e nº 1.555/2013.

Segue em anexo certificado dos cursos dos Funcionários.

Como já foi explicado anteriormente, houve falha no sistema em vigor, como notas de entrada e mapas nas saídas dos medicamentos, mas ao mesmo tempo mostramos as notas físicas existentes nos arquivos e mapas com os quantitativos enviados as unidades de saúde. Desta forma já atualizamos o sistema”.

Análise do Controle Interno

Não há que se olvidar ser medida necessária à implantação de um controle informatizado de estoque de medicamentos o treinamento e capacitação de colaboradores para seu manuseio e manutenção, como se observa das ações descritas pela Secretaria de Saúde e conforme asseveraram os conteúdos dos certificados apresentados em anexo.

É preciso, entretanto, ponderar que as falhas apontadas nos registros encontrados nos controles manuais utilizados pela CAF podem comprometer a fidedignidade e confiabilidade da base de dados, e consequentemente a integralidade e exatidão das informações constantes das planilhas em “excel” para os exercícios de 2015 e de 2016, nos quais lacunas diversas foram identificadas.

Dessa forma, será necessário zelo para que se efetue a migração das bases de dados para o Sistema Hórus, de modo que não se perca o histórico do consumo (entrada e saída) dos diversos fármacos e material penso da Central.

Ademais, é preciso aguardar a implantação do Sistema de forma efetiva para a mudança de paradigma de controles de estoques da CAF, de maneira a ser possível atestar ter sido elidida a falha apontada.

2.2.3. Ausência de cumprimento de Contrato de fornecimento de medicamentos controlados por parte da contratada.

Fato

Em visita à Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) para verificação da aplicação dos procedimentos de controle de entrada e saída de medicamentos, constatou-se que alguns medicamentos psicotrópicos apresentaram desabastecimento nos estoques, conforme evidências colhidas e a seguir apresentadas:

LIVRO DE REGISTRO ESPECÍFICO					
DATA Ano	HISTÓRICO	MOVIMENTO			OBSERVAÇÕES
		Entrada	Saida	Pordes	
03/17			1132		
03/17		60	1110		
03/17		60	1.050		
03/17		60	990		
03/17		60	930		
03/17		60	870		
03/17		30	830		
03/17		120	630		
03/17		60	570		
03/17		60	510		
03/17		60	450		
03/17		60	390		
03/17		30	360		
03/17		60	300		
03/17		30	270		
03/17		60	210		
03/17		60	150		
03/17		120	30		
03/17		30	0		

Garanhuns/PE, 31 de agosto de 2017. Livro de registro de dispensação de medicamentos controlados na CAF, demonstrando a ausência do medicamento Diazepam desde o dia 22 de março de 2017.

LIVRO DE REGISTRO ESPECÍFICO					
FENOBARBITAL GOTAS 2ML/ML PI 6					
DATA		HISTÓRICO			
Dia	Mês	Ano	MOVIMENTO	ESTOQUE	ASSINATURA DO RESP. TÉCNICO
Entrada	Saida	Pérdida			OBSERVAÇÕES
24	09	15		51	
24	09	15	02	49	
25	09	15	04	48	
29	09	15	03	42	
03	10	15	03	39	
04	10	15	04	35	
01	10	15	02	33	
01	10	15	02	31	
01	10	15	04	27	
05	10	15	00	2	
07	10	15	03	4	
07	10	15	04	0	
15	01	16	100	-	NF 00330910
20	01	16	04	96	
22	01	16	03	93	
27	01	16	04	89	
29	01	16	03	86	
29	01	16	03	83	
29	01	16	02	80	
04	02	16	02	78	
02	02	16	04	74	
03	02	16	03	71	
05	02	16	08	63	
11	02	16	04	59	
13	02	16	04	53	
15	02	16	08	47	
15	02	16	04	43	

Garanhuns/PE, 31 de agosto de 2017. Livro de registros dos quantitativos de medicamentos psicotrópicos dispensados diretamente à população mediante apresentação de receita. Evidência de desabastecimento por mais de noventa dias do medicamento Fenobarbital em gotas.

O relatório fotográfico acima evidencia a ocorrência de desabastecimento de medicamentos psicotrópicos na CAF da Secretaria de Saúde de Garanhuns/PE. No primeiro exemplo, tem-se a ausência do medicamento Diazepam nos estoques da Central, desde que seus quantitativos zeraram em 22 de março deste ano. Na segunda situação identificada a título de ilustração, tem-se a falta do fármaco Fenobarbital em gotas, entre 7 de outubro de 2015 e 15 de janeiro de 2016.

Por oportuno, foi disponibilizado à equipe, pela coordenadora de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Saúde de Garanhuns/PE, ordens de fornecimento em que constam pedidos do Fundo Municipal de Saúde ao fornecedor contratado por ocasião do Processo Licitatório nº 002/2017, Pregão Eletrônico nº 002/2017.

Esse fornecedor é a Kamédica Distribuidora de Medicamentos Ltda. – EPP, CNPJ nº 11.475.796/0001-55, responsável pelo Contrato nº 33/2017, de 23 de março de 2017, no valor de R\$ 89.795,40. As ordens de fornecimento ainda não atendidas pela empresa são as seguintes:

Ordens de fornecimento emitidas pela CAF – Garanhuns à Kamedica Ltda. em 2017:

Ordem de Fornecimento	Data	Valor (R\$)	Medicamentos solicitados
001/2017	20/4/2017	4.653,50	Decanoato de haloperidol IM 50 mg/ml, Diazepam 5 mg e Fenitoína 100 mg
003/2017	20/4/2017	123,00	Não informado
005/2017	5/7/2017	1.635,36	Decanoato de haloperidol IM 50 mg/ml, Diazepam 5 mg

006/2017	5/7/2017	2.756,00	Cloridrato de clorpromazina, Diazepan 10 mg, diazepan 10 mg/2 ml
007/2017	5/7/2017	8.400,00	Cloridrato de clorpromazina 100 mg
009/2017	2/8/2017	3.024,00	Cloridrato de clorpromazina, Diazepan 10 mg

Fonte: Ordens de fornecimento da CAF no âmbito do Contrato com a Kamedica Ltda.

Diante do exposto, a Coordenação de Assistência Farmacêutica foi formalmente provocada no sentido de apresentar as seguintes informações:

- a) Motivos pelos quais a empresa não vem fornecendo os medicamentos a que se encontra obrigada em face do contrato firmado com o Fundo Municipal de Saúde;
- b) Providências que o FMS pretende tomar em virtude da inadimplência da empresa com respeito às suas obrigações contratuais, como multa ou rescisão do liame jurídico firmado;
- c) Relacionar outros fármacos de uso controlado que se encontrem com estoque zerado, apresentando cópias dos registros nos respectivos livros.

Até o encerramento dos trabalhos, não foram disponibilizadas as informações solicitadas, em que pese a Coordenação de Assistência Farmacêutica ter apresentado, por meio do Ofício nº 47/2017, de 19 de setembro de 2017, esclarecimentos sobre outros apontamentos decorrentes da inspeção da equipe da CGU na Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), no período de 29 de agosto a 1º de setembro de 2017.

Ademais, tal situação representa situação de fragilidade na fiscalização do Contrato de fornecimento de medicamentos, na medida em que ainda não foi exercida nenhuma medida voltada à penalização da empresa em face do descumprimento de suas obrigações.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns/PE apresentou os seguintes esclarecimentos a respeito dos apontamentos do Relatório Preliminar, consoante conteúdo do Ofício S/N, de 27 de novembro de 2017:

“As empresas foram notificadas e as entregas regularizadas, conforme provas em anexo.”

Análise do Controle Interno

Em virtude da não apresentação dos anexos até o encerramento dos trabalhos, considera-se que a falha apontada ainda permanece caracterizada tal como descrita no presente Relatório.

2.2.4. Problemas de infra estrutura na Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF).

Fato

Em procedimento de inspeção física na Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), da Secretaria Municipal de Saúde de Garanhuns/PE, no período de 29 de agosto a 1º de setembro de 2017, foram verificados os seguintes fatos, com potencial para comprometer a eficiência dos serviços prestados à população:

a) Funcionamento da CAF como posto de saúde, no que se refere ao volume de material penso e de medicamentos básicos e de caráter excepcional dispensados em face da demanda da própria população que procura a sede da Central para tal finalidade.

Observou-se, nos três dias de visitas, que os pedidos realizados no balcão de atendimento são constantes, a ponto de todos os colaboradores que lá trabalham terem de se envolver com a dispensação, que envolve tarefas como a verificação da receita médica apresentada pelo paciente, o registro da entrega do fármaco em assentamento individual em livros específicos, a separação dos quantitativos que constituem o pedido e a efetiva entrega dos medicamentos ou de material médico ao paciente ou membro de sua família, como recipientes de álcool, pacotes de algodão ou gaze, esparadrapo, dentre outros.

Segundo a coordenadora da Assistência Farmacêutica de Garanhuns/PE, a dispensação direta à população pela CAF somente deveria ocorrer na hipótese dos medicamentos de uso controlado, mediante apresentação de receita médica específica com registro da prescrição em formulário próprio.

O relatório fotográfico a seguir ilustra a situação encontrada:

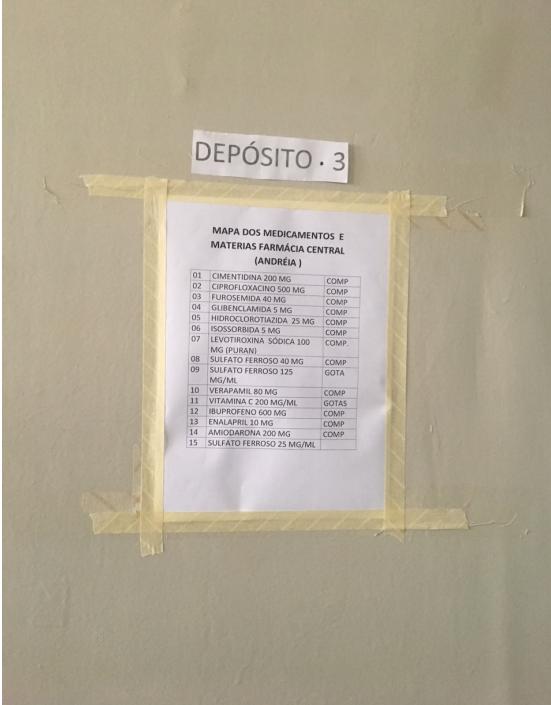
	
<p>Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Área de fracionamento e de dispensação para o público. Detalhe de material médico e medicamentos próximo ao balcão de atendimento.</p>	<p>Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Detalhe das prateleiras de medicamentos fracionados para dispensação direta para o público que procura a CAF.</p>

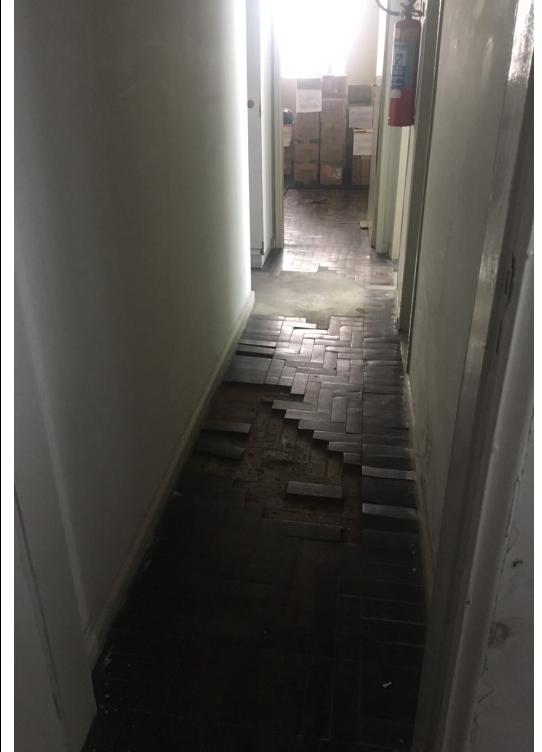
b) Estrutura inadequada da Central de Abastecimento Farmacêutico.

Nas visitas pôde ser evidenciada a precária estrutura de trabalho da equipe da CAF, uma vez que se trata de casa improvisada para tal finalidade. Além do espaço limitado para o trabalho de conferência dos volumes de medicamentos entregues pelos fornecedores contratados, verificou-se a presença de estoques brutos de medicamentos nas caixas, da forma como deram entrada na Central, no mesmo espaço em que se encontram os medicamentos separados em volumes menores para dispensação para os postos de saúde, os quais são acondicionados nas prateleiras.

	
Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Presença de estoques brutos na área de dispensação para os postos de saúde.	Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Detalhe da insuficiência do espaço disponível para armazenamento, com a alocação de caixas dos estoques com validades diversas junto às prateleiras de dispensação para os postos.

Como é possível verificar nas imagens ora apresentadas, o mesmo ambiente é dividido entre os estoques de medicamentos das prateleiras que vão compor as solicitações mensais para atendimento às demandas das Unidades de Saúde da Família (USF), bem como os estoques brutos, formados pelos volumes de medicamentos que dão entrada na CAF e que deveriam estar armazenados em ambiente distinto, com organização clara por lote e segundo sua validade.

	
Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Placa de identificação do Depósito 3, que consiste em uma das salas da casa onde ficam armazenadas as caixas de estoques de medicamentos e de material penso.	Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Depósito de volumes de medicamentos e de material médico e cirúrgico em uma das salas da casa onde se encontra estruturada a Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF).

	
<p>Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Armário onde ficam guardados os medicamentos de uso controlado.</p>	<p>Garanhuns/PE, em 31 de agosto de 2017. Corredor entre as salas dos depósitos e da dispensação. Piso desgastado com falta de diversas peças.</p>

Diante de todo o exposto, a Coordenação de Assistência Farmacêutica foi instada formalmente a apresentar as providências que vêm sendo adotadas ou que se pretende implementar, tendo em vista a busca de condições adequadas de trabalho para a equipe da CAF; de instrumentos automatizados de controle de estoques; de meios para promoção da segurança das informações acerca das bases de dados referentes às informações sobre os estoques; e para que se assegure a segregação de funções no âmbito da CAF, de maneira que se possam individualizar e separar as tarefas com os membros da equipe; além da limitação da Central à dispensação de medicamentos controlados, passando a função de distribuição dos demais fármacos às Unidades de Saúde da Família (USF).

Em resposta à arguição formal, a Coordenação de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Saúde de Garanhuns/PE apresentou os seguintes esclarecimentos a respeito dos fatos apontados, por meio do Ofício nº 47/2017:

“A) Em relação à CAF como posto de saúde, a programação da Secretaria de Saúde do Município é justamente realizar a separação da CAF do posto, onde este projeto já está em andamento, visando um melhor desenvolvimento na CAF, com profissionais habilitados e treinados para realizar as suas devidas funções, onde permitirá maior segurança. Permanecendo apenas a dispensação de medicamentos de controle Especial e medicamentos Estratégicos do Estado (Tuberculose, Hanseníase, Diabetes...).

B) Omissis.

C) Em relação à estrutura inadequada da Central de Abastecimento Farmacêutico, isso é uma questão que já havia sido solicitada à Secretaria de Saúde, onde a mesma é de total acordo que haja esta mudança para um local adequado que atenda as exigências da Vigilância Sanitária e outros órgãos responsáveis.

Esta proposta está para ser solucionada o mais rápido possível.”

Conforme é possível verificar da resposta formal aos apontamentos resultantes da inspeção “*in loco*”, o posicionamento da Coordenação de Assistência Farmacêutica corrobora as observações efetuadas e se mostra favorável às mudanças necessárias ao funcionamento da CAF numa estrutura que ofereça mais segurança do ponto de vista dos controles, das condições de armazenamento e do atendimento às exigências dos órgãos de Vigilância Sanitária.

Manifestação da Unidade Examinada

Não foram apresentados esclarecimentos ou justificativas complementares a esse apontamento, quando da apresentação de resposta oficial ao Relatório Preliminar, enviada a esta Regional por meio de mensagem eletrônica de 28 de novembro 2017.

Análise do Controle Interno

Considerando que a Secretaria de Saúde da Prefeitura de Garanhuns/PE já havia se manifestado a respeito, através do Ofício nº 47/2017, demonstrando aquiescência com relação aos apontamentos acerca das não conformidades identificadas na CAF quanto à sua estrutura e funcionamento, mantém-se o registro das falhas apontadas. Desse modo, ratifica-se a posição da Auditoria da CGU em relação aos fatos ora descritos.

2.2.5. Indícios de conluio entre licitantes, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 009/2014, referente ao Processo nº 015/2014.

Fato

Procedeu-se à análise dos autos do Processo Licitatório nº 15/2014, referente ao Pregão Eletrônico nº 009/2014, tendo em vista a contratação do fornecimento de medicamentos e de material médico e cirúrgico para a Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF).

A fase de disputa por meio de lances no sistema eletrônico deu-se obedecendo a ordem dos lotes, os quais correspondem a cada item de medicamentos ou de material médico-hospitalar.

A distribuição dos itens, qualitativamente, deu-se da seguinte forma:

Composição qualitativa dos grupos de itens do Pregão nº 009/2014:

Itens	Composição
1 a 83	Farmácia Básica
84 a 137	Medicamentos de Padronização – Excepcionais
138 a 168	Medicamentos para o SAMU
169 a 176	Psicotrópicos SAMU
177 a 319	Materiais e equipamentos médico-hospitalares

Fonte: Processo licitatório nº 15/2014.

Observou-se, na prática, a atuação de seis empresas na fase de lances, quais sejam:

Empresas com maior frequência de participação na fase de lances na disputa pelos lotes:

CNPJ	Nome	Vencedora itens	Valor adjudicado (R\$)
01.908.026/0001-03	DISK DRAGO Comércio Ltda.	177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233 a 290, 292 a 319 (Material médico-hospitalar)	1.472.546,87
08.819.724/0001-73	LAGEAN Comércio e Representação Ltda.	84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 96, 100, 101, 104, 105, 106, 112, 115, 120, 122, 123, 124, 125, 127, 131, 132, 133 e 137 (Excepcionais); 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 12, 22, 23, 24, 25, 27, 34, 37, 38, 39, 40, 41, 45, 46, 50, 52, 53, 55, 58, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 76, 77, 80 (Farmácia Básica)	2.212.500,39
67.729.178/0004-91	Comercial Rioclarense Cirúrgica	9, 17, 18, 19, 21, 28, 29, 31, 32, 35, 42, 43, 44, 54, 57, 65, 74, 75, 78, 82 e 83 (Farmácia Básica); 85, 94, 95, 98, 99, 107, 113, 117, 119, 121, 129, 130, 134 e 135 (Excepcionais); 142, 153 e 154 (SAMU); e 169, 170, 171, 174 e 175 (Psicotrópicos SAMU)	1.250.266,80
05.782.733/0001-49	CIAMED Distribuidora de Medicamentos	7, 47, 64, 93, 126 e 163	479.234,99
08.778.201/0001-26	Drogafonte Ltda	Nenhum	0,00
08.674.752/0001-40	Cirúrgica Montebello	Nenhum	0,00

Fonte Processo Licitatório nº 15/2014 – Pregão Eletrônico nº 009/2014.

Urge frisar que, em cada lote, foi frequente a desclassificação de empresas da disputa em função da ausência de anexação de proposta, conforme estabelecido no Edital em seu item 5.5, ou mesmo por ofertar proposta inicial em valor acima do máximo admitido, consoante disposto no item 6.2 da Lei do certame. A título de exemplo, no lote 6, referente ao medicamento Amoxacilina suspensão oral, que teve seu preço estimado pela Secretaria de Saúde em R\$ 633.500,00, foram de pronto desclassificadas 8 empresas das 12 que haviam apresentado propostas para o referido lote.

Até o item 176, quando se encerra a sequência de medicamentos psicotrópicos para o Serviço Móvel de Urgência (SAMU) de Garanhuns/PE, verificou-se a participação das empresas Disk Drago Ltda. e Lagean Ltda. em 125 dos itens colocados em disputa (71,02%), os quais contemplaram Farmácia Básica, medicamentos excepcionais, e drogas para uso do SAMU, inclusive psicotrópicos.

Em 116 desses 125 itens, ambas apresentam lances com valores que se sucedem na classificação, ou seja, os melhores lances ofertados por essas duas empresas encontram-se na

condição de sucessor e antecessor, quando se visualizam as posições até o quinto colocado, quando houver.

A título de exemplo, nas sequências entre os itens 86 a 92, 136 a 141, e 143 a 152, as duas empresas aparecem juntas na classificação com base nos valores propostos por meio de lances no sistema de Pregão Eletrônico. É digno de nota que, em todos os itens dos intervalos citados, a Disk Drago sagrou-se vencedora.

Mencione-se ainda que, mesmo nos itens em que as duas não obtiveram os valores correspondentes aos melhores lances, ainda assim apareceram na classificação como sucessor e antecessor, como ocorrido na disputa dos lotes 54, 71, 74, 75, 78, 98 e 99 (3º e 4º), bem como nos de números 64, 93 e 107 (4º e 5º), a título de exemplo.

Ademais, dentre as empresas que participaram da etapa de lances, mas não tiveram nenhum item adjudicado, há evidências de relacionamento, na medida em que a sócia de CPF nº xxx.485.834-xx, da Cirúrgica Montebello Ltda., é irmã do sócio de CPF nº xxx.247.854-xx, da Drogafonte Ltda. A sócia da primeira empresa trabalhou na Drogafonte Ltda., de 1 de maio de 2000 a 18 de julho de 2008.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, foi enviado o Ofício sem número, de 27 de novembro de 2017, por meio de mensagem eletrônica de 28 de novembro de 2017, nos seguintes termos:

“O pregão é uma modalidade de licitação, instituída pela Lei 10.520 de 2002 pelo governo brasileiro para a contratação de bens e serviços independentemente de valor estimado. Na mesma lei estão dispostos os requisitos tanto do pregão presencial, como do pregão eletrônico, que será objeto de estudo específico a seguir.

O Pregão eletrônico visa, basicamente, aumentar a quantidade de participantes e baratear o processo licitatório, uma vez que este depende de tempo e recursos do orçamento público. Permite, ainda, a ampliação da disputa, com a participação de maior número de empresas, de diversos estados, uma vez que é dispensável a presença dos licitantes no local.

Considera-se, ainda, o Pregão eletrônico como uma modalidade mais ágil e transparente, possibilitando uma negociação eficaz entre os licitantes, permitindo, ainda, que a simplificação das etapas burocráticas que tornavam vagarosa a contratação tornasse o processo final mais eficiente e menos custoso para a Administração Pública. No caso, o Município lançou e o ambiente a qual os licitantes interessados estavam participando é criptografado, e impossível que a Administração tenha conhecimento de quem são e quais e de onde são as empresas interessadas.

O fornecedor interessado em participar do pregão eletrônico deve cadastrar-se por meio do web site do órgão solicitante – recebendo uma senha, que permite o acesso à opção para certificação da empresa.

Após a confirmação da certificação, o fornecedor está habilitado a participar dos pregões referentes àquele órgão.

O pregão eletrônico acontece como em numa sala de bate-papo, na qual as propostas são apresentadas pelos concorrentes. Inicia-se pela com a fixação da menor proposta; o pregoeiro, então, instiga os concorrentes a fazer lances até que não tenhamos mais propostas”.

Análise do Controle Interno

O fato de não ter restado comprovada a participação de agentes públicos para promoção de direcionamento do procedimento licitatório, mediante conluio entre empresas, não elide a irregularidade apontada que, em princípio, não ocorreu por meio da atuação direta da Administração.

O fato descrito aponta indícios de que empresas efetuaram prévia combinação de possíveis propostas para os lotes, de modo a direcionar os resultados do certame, o que macula todos os pressupostos dessa modalidade licitatórias e os objetivos para os quais a mesma foi concebida.

2.2.6. Conluio entre licitantes no Pregão Eletrônico nº 13/2016, tendo em vista a compra de medicamentos e material médico-cirúrgico, com prejuízos para a competitividade do certame.

Fato

Em análise ao Processo nº 19/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 13/2016, verificou-se que, apesar de a lista de interessados elencar 112 empresas, a Amaraji Comércio de Medicamentos Ltda., CNPJ nº 08.309.335/0001-06, adjudicou 93,3% dos itens do objeto licitado, qual seja, a contratação do fornecimento de medicamentos e material médico-hospitalar para atendimento às necessidades da Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF).

O valor estimado da contratação foi de R\$ 4.278.023,71, dentre fármacos básicos, medicação de uso controlado e psicotrópicos para o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

Quando da verificação das propostas iniciais, antes da fase de lances, a disputa tinha o seguinte número de concorrentes, para os 311 lotes (cada lote corresponde a um item):

Número de lotes segundo o potencial nível de competitividade, considerando o quantitativo de propostas inicialmente apresentadas ao pregoeiro:

Lotes sem nenhuma proposta	Lotes com apenas uma proposta	Lotes com duas propostas	Lotes com três concorrentes ou mais
62	98	112	39

Fonte: Processo nº 19/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 13/2016.

Observa-se, portanto, que, dadas as condições de participação iniciais, com as propostas apresentadas antes da fase de lances, em 160 lotes dos 311 existentes ($62 + 98$) não haveria qualquer possibilidade de concorrência entre licitantes.

Nos lotes em que ocorreu a disputa entre duas ou mais licitantes, foi frequente a presença das empresas Amaraji Ltda. e Kamedica Distribuidora de Medicamentos Ltda., CNPJ nº 11.475.796/0001-55, as quais apresentam evidências de relacionamento.

Por meio de dados extraídos de diversos bancos de dados do Governo Federal (Receita Federal, Previdência, Ministério do Trabalho), foi possível levantar as seguintes informações:

a) A foto do prédio sede da empresa Amaraji Comércio de Medicamentos Ltda., CNPJ nº 08.309.335/0001-06, apresenta no letreiro o nome da Cirúrgica Nordestina Ltda., CNPJ nº 10.818.853/0001-99, que tem o número (081) 34279437 como contato telefônico comercial, também pertencente à Meta Contadores Associados. Esse contato telefônico é o mesmo das empresas Kamedica Distribuidora de Medicamentos Ltda., Drogafonte Ltda. (CNPJ nº 08.778.201/0001-26) e Cirúrgica Montebello Ltda. (08.674.752/0001-40).



Foto da Empresa Amaraji, tirada no prédio sito à Rua Dr. Alberto Moreira, 66, San Martin, em Recife/PE, demonstrando que esta utiliza no letreiro o nome da Cirúrgica Nordestina.

b) A pessoa definida como representante da empresa Amaraji Ltda., de CPF nº xxx.676.064-xx, tem em seu histórico registros de vínculo de trabalho com a Cirúrgica Montebello Ltda. e a Drogafonte Ltda., conforme tabela a seguir:

Vínculos trabalhistas da representante da Amaraji Ltda. no Pregão nº 13/2016:

Empresa	Admissão	Desligamento	Função
Drogafonte	1/4/2008	1/8/2012	Auxiliar de escritório
Cirúrgica Montebello	1/3/2013	6/4/2015	Auxiliar de escritório
Amaraji	2/5/2016	14/8/2016	Gerente Administrativo

Fonte: Processo nº 19/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 13/2016.

c) As empresas Kamedica e Cirúrgica Montebello apresentam relacionamento entre si e com a Drogafonte, em face da dinâmica de sua composição societária, inclusive com parentesco entre sócios das empresas, conforme quadro a seguir:

Relacionamento entre empresas fornecedoras de medicamentos e de materiais médicos e seus sócios:

Sequencial	Empresa Atual	CPF sócio	Condição	Empresa Origem	Função na empresa de origem
1*	Cirúrgica Montebello	xxx.485.834-xx	Sócio	Drogafonte	Empregado
2*	Kamedica	xxx.617.174-xx	Sócio	Cirúrgica Montebello	Empregado
3**	Kamedica	xxx.253.304-xx	Empregado	Cirurgica Montebello Drogafonte	Sócio Empregado

Fonte:

*Mãe e Filha.

**Irmão da sócia inscrita no CPF sob o nº xxx.485.834-xx

Fonte: Resultados das consultas aos diversos bancos de dados do Governo Federal.

d) Fazem parte da lista de interessados na licitação em tela as empresas Cirúrgica Montebello Ltda. e Drogafonte Ltda.

Com relação aos resultados do Pregão Eletrônico nº 13/2016, a título enumerativo, dos lotes em que se obteve apenas duas propostas iniciais, após a fase de lances, os preços obtidos para os itens de medicamentos e de materiais médicos foram os seguintes:

Histórico da disputa dos lotes que tiveram duas propostas iniciais:

Lotes	Menor Proposta (R\$)	Quantidade de Lances	Valor Menor Lance (R\$)	Economia	Arrematante
1	9.000,00	1	9.000,00	0,00	Amaraji
2	9.000,00	1	9.000,00	0,00	Amaraji
3	22.950,00	1	22.950,00	0,00	Amaraji
5	73.500,00	1	73.500,00	0,00	Amaraji
6	38.150,00	1	38.150,00	0,00	Amaraji
7	6.000,00	1	6.000,00	0,00	Amaraji
8	39.600,00	1	39.600,00	0,00	Amaraji
11	16.860,00	2	16.860,00	0,00	Amaraji
12	4.200,00	1	4.200,00	0,00	Amaraji
13	730,00	1	730,00	0,00	Amaraji
14	31.500,00	1	31.500,00	0,00	Amaraji
22	22.200,00	1	22.199,00	1,00	Amaraji
24	2.816,00	1	2.816,00	0,00	Amaraji
34	7.000,00	1	7.000,00	0,00	Amaraji
41	20.400,00	1	20.399,00	1,00	Amaraji
42	3.400,00	1	3.400,00	0,00	Amaraji
43	23.000,00	1	23.000,00	0,00	Amaraji
46	18.000,00	1	18.000,00	0,00	Amaraji
51	40.000,00	1	39.990,00	10,00	Amaraji
53	6.200,00	1	6.200,00	0,00	Amaraji
54	75.000,00	1	74.990,00	10,00	Amaraji
57	19.800,00	1	19.800,00	0,00	Amaraji
59	28.480,00	1	28.479,00	1,00	Amaraji
60	15.200,00	1	15.199,00	1,00	Amaraji
61	16.100,00	1	16.100,00	0,00	Amaraji
62	18.500,00	1	18.500,00	0,00	Amaraji
64	27.500,00	1	27.490,00	10,00	Amaraji
65	9.570,00	1	9.569,00	1,00	Amaraji

67	12.600,00	1	12.600,00	0,00	Amaraji
68	3.400,00	1	3.400,00	0,00	Amaraji
69	4.360,00	1	4.360,00	0,00	Amaraji
70	10.800,00	1	10.799,00	1,00	Amaraji
71	30.000,00	1	29.990,00	10,00	Amaraji
72	21.802,00	1	21.800,00	2,00	Amaraji
73	21.810,00	1	21.800,00	10,00	Amaraji
74	18.900,00	1	18.900,00	0,00	Amaraji
76	27.300,00	1	27.300,00	0,00	Amaraji
77	31.500,00	1	31.500,00	0,00	Amaraji
84	30.360,00	1	30.360,00	0,00	Amaraji
85	13.420,00	1	13.420,00	0,00	Amaraji
88	3.657,50	1	3.657,50	0,00	Amaraji
94	9.114,70	1	9.114,70	0,00	Amaraji
95	10.868,50	1	10.868,50	0,00	Amaraji
100	8.505,00	1	8.505,00	0,00	Amaraji
101	6.885,00	1	6.885,00	0,00	Amaraji
116	40.000,00	1	39.990,00	10,00	Amaraji
124	17.812,00	1	17.812,00	0,00	Amaraji
125	21.200,00	1	21.200,00	0,00	Amaraji
126	28.000,00	1	28.000,00	0,00	Amaraji
137	13.379,20	0	0,00	0,00	Amaraji
167	6.128,64	1	6.128,64	0,00	Amaraji
168	37.635,00	1	37.635,00	0,00	Amaraji
169	2.419,00	1	2.419,00	0,00	Amaraji
170	1.050,20	1	1.050,20	0,00	Amaraji
Totais (R\$)	1.037.562,74		1.024.115,54	68,00	

Fonte: Processo nº 19/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 13/2016.

Verifica-se, das informações constantes da tabela supra, que em todos esses 54 itens tomados como exemplo para análise, os descontos ofertados pela empresa detentora da melhor proposta inicial ou não existiram ou representaram valor irrisório em face do valor de cada item de medicamento ou de material médico-cirúrgico.

Ademais, é possível verificar, por amostra, considerando os itens mais relevantes em termos de valor, que os preços adjudicados às empresas vencedoras, à exceção dos lotes 300 e 310, pouco se desviaram dos preços de referência constantes do orçamento estimado. A seguir elencamos alguns desses lotes de medicamentos:

Quadro comparativo entre os preços do orçamento estimado e os valores efetivamente adjudicados às empresas vencedoras:

Item/Lote	Descrição	Valor total estimado (a)	Valor total Adjudicado (b)	Diferença (a-b) (%)
5	Amoxacilina 250 mg/ 50 ml – suspensão oral	73.800,00	73.500,00	0,4065
36	Eritromicina 500 mg	71.527,50	70.949,00	0,8087
37	Estearato de eritromicina 250mg/5ml suspensão oral – 60 ml	30.770,00	30.700,00	0,2274
51	Losartana Potássica	40.600,00	39.990,00	1,5024
54	Metformina 850 mg	75.200,00	74.990,00	0,2792
58	Metronidazol suspensão oral 4% - 80 ml	49.435,00	49.249,00	0,3762
77	Sulfato Ferroso 125 mg/ml frasco/gotas – 30 ml	31.850,00	31.500,00	1,0989

84	Ampicilina suspensão 250 mg/5 ml suspensão oral	30.360,00	30.360,00	0,00
126	Vitamina C 500mg	28.000,00	28.000,00	0,00
156	Flumazenil solução injetável de 0,5 mg/ml	20.272,12	20.272,12	0,00
168	Abaixador de língua (espátula de madeira), descartável, pacote 100 unidades	37.866,83	37.635,00	0,6122
172	Algodão hidrófilo absorvente 500 g	25.860,00	25.830,00	0,1160
174	Bolsa de colostomia recortável com barreira protetora de pele (disco protetor hipoalergênico de pele e um suporte adesivo flexível c/ 19 a 64 mm de diâmetro de abertura de êstoma e 1 clipe de fechamento	21.810,00	20.400,00	6,4649
189	Compressa de gaze hidrófila estéril em tecido 100 % algodão, com 13 fios tipo tela com 8 camadas	38.617,60	37.514,24	2,8571
192	Descartex 13 litros ou caixa de pérfurado-cortante	28.000,00	27.930,00	0,2500
249	Seringa descartável graduada de duas em duas unidades para aplicação de insulina 100 UI agulha fixa de 12,7 mm de comprimento por 0,33 mm de diâmetro sem espaço morto com capacidade para 100 unidades de insulina	20.000,00	19.500,00	2,5000
251	Solução Ringer lactato 500 ml – Sistema fechado	30.900,00	30.800,00	0,3236
298	Látex para oxigênio 3 metros	26.200,00	26.150,00	0,1908
299	Luva de látex para procedimentos, não estéril, ambidestra, antialérgica, pré-talcada com pó absorvível, tamanho grande (tam. "G") – cx c/ 100 unid.	25.654,19	25.637,10	0,0666
300	Luva de látex para procedimentos, não estéril, ambidestra, antialérgica, pré-talcada com pó absorvível, tamanho grande (tam. "M") – cx c/ 100 unid.	48.216,00	43.624,00	9,5238
301	Luva de látex para procedimentos, não estéril, ambidestra, antialérgica, pré-talcada com pó absorvível, tamanho grande (tam. "P") – cx c/ 100 unid.	26.602,62	26.600,00	0,0098
302	Beclometasona 250 mcg/dose solução pressurizada para inalação oral – 200 doses	91.636,42	91.636,42	0,00
307	Cloreto de sódio 0,9% sistema fechado – 500 ml	77.199,11	76.670,00	0,6853
308	Látex para oxigênio 3 metros	78.600,00	78.450,00	0,1908
309	Luva de látex para procedimentos, não estéril, ambidestra, antialérgica, pré-talcada com pó absorvível, tamanho grande (tam. "G") – cx c/ 100 unid.	76.977,13	76.925,00	0,0677
310	Luva de látex para procedimentos, não estéril, ambidestra, antialérgica, pré-talcada com pó absorvível,	144.648,00	130.872,00	9,5231

	tamanho médio (tam. "M") – cx c/ 100 unid.			
311	Luva de látex para procedimentos, não estéril, ambidesta, antialérgica, pré-talcada com pó absorvível, tamanho pequeno (tam. "P") – cx c/ 100 unid.	79.807,87	79.800,00	0,0098

Fonte: Processo nº 19/2016, referente ao Pregão Eletrônico nº 13/2016.

Os fatos ora em comento evidenciam que a competitividade restou prejudicada no certame sob análise, tendo resultado na concentração de 93,3% do valor adjudicado, basicamente, em uma única empresa, que celebrou o Contrato nº 76/2016, com o Fundo Municipal de Saúde de Garanhuns/PE, em 18 de novembro de 2016, no valor de R\$ 2.251.244,59, com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2016.

Com isso, não foi alcançado o objetivo do Pregão, em sua forma eletrônica, aproximando-se o mesmo das características das demais modalidades licitatórias, a exemplo da tomada de preços, em que as propostas em envelopes fechados prevalecem para efeito de definição dos preços da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Não foram apresentados esclarecimentos ou justificativas complementares a esse apontamento, quando da apresentação de resposta oficial ao Relatório Preliminar, enviada a esta Regional por meio de mensagem eletrônica de 28 de novembro 2017.

Análise do Controle Interno

As falhas apontadas foram corroboradas, tendo em conta todos os fatos descritos a respeito e a ausência de manifestação formal sobre o assunto.

Ressaltem-se as repercussões financeiras, como consequência dos resultados obtidos com o procedimento licitatório em epígrafe, no que se refere à proximidade dos preços obtidos na fase de lances com aqueles constantes do orçamento básico.

Nos lotes em que foi obtida somente uma proposta inicial, não há que se falar em concorrência (98 itens).

É possível afirmar, ao final, que o pregão em tela não alcançou seus objetivos quanto à economicidade e busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

3. Conclusão

Os exames permitiram à equipe constatar que a Secretaria de Saúde não dispunha, no período examinado, de controles informatizados de estoques na Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF), realizando as movimentações de forma manual, fragilizando o processo de registro dos controles de entrada e saídas dos insumos.

A ausência de medicamentos básicos, devido ao desabastecimento ocorrido em 2017, foi verificada a partir da aplicação de simples teste de existência. Foram ainda identificadas situações inapropriadas na gestão do Programa, tais como manutenção de contratos por

longo prazo sem verificação de sua vantajosidade para o município, descumprimento do contrato de fornecimento de medicamentos controlados por parte da empresa contratada e problemas na infraestrutura de armazenamento dos fármacos.

Por fim, foi verificada a ocorrência de conluio entre os licitantes de pregões realizados pela Prefeitura para aquisição de medicamentos, prejudicando a competitividade dos certames.

Tais fatos em conjunto permitem-nos concluir que a gestão dos medicamentos básicos no município carece de melhorias em seus controles internos com vistas a mitigar as falhas apontadas e tornar mais eficiente a gestão dos recursos repassados.

Ordem de Serviço: 201701815

Município/UF: Garanhuns/PE

Órgão: MINISTERIO DO TURISMO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica - 824887

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE GARANHUNS

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.003.039,00

1. Introdução

O presente trabalho, realizado no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), teve por objetivo fiscalizar a aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Garanhuns/PE por meio do Convênio n.º 824887 totalizando cerca de R\$ 1 milhão em recursos relativos ao Programa 2076 – Turismo, Ação 20Y3 – Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional. O objeto do convênio é a realização de ações promocionais para difundir o potencial turístico no município.

Os trabalhos de campo foram realizados de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017, na sede da Prefeitura Municipal.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da regularidade da execução dos recursos do convênio, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (bens adquiridos) quanto no tocante à parte operacional (gestão e atingimento dos objetivos).

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. Informações gerais.

Fato

Trata-se do convênio nº 824887/2015, cujo objeto é “*Contratação de empresa para prestação de serviços integrados de publicidade e propaganda destinados à criação, produção e veiculação de material promocional impresso e audiovisual para divulgação do potencial turístico do município de Garanhuns*”, firmado entre a União, por intermédio do Ministério do Turismo e o Município de Garanhuns/PE, no valor global de R\$ 1.000.000,00 incluindo a contrapartida da prefeitura no valor de R\$ 3.039,00.

O convênio foi assinado em 28 de dezembro de 2015 (início da sua vigência) e publicado no Diário Oficial da União – D.O.U., em 13 de janeiro de 2016, com vigência inicial até 30 de março de 2016 (103 dias).

Visando à consecução do objeto, foi realizado o Processo Licitatório nº 037/2016, Concorrência nº 009/2016, instaurado em 5 de abril de 2016, com valor previsto de R\$ 1.003.039,00, cujo aviso foi publicado no D.O.U. em 18 de abril de 2016.

A adjudicação ocorreu em 4 de julho de 2016, declarando como vencedora do certame a empresa Impacto Comunicação e Marketing Ltda. – ME, CNPJ nº 41.246.950/0001-88, com proposta global de R\$ 1.003.039,00.

Então, firmou-se o Contrato de Execução nº 079/2016, assinado em 5 de julho de 2016, com vigência e previsão de 180 dias para consecução do objeto pactuado, a partir da assinatura do contrato, cuja publicação no Diário Oficial da União – D.O.U. ocorreu em 8 de julho de 2016.

Vencido o prazo, sem conclusão do objeto, foram celebrados de dois termos aditivos ao contrato de execução, sem esclarecimento da motivação, estendendo sua vigência para 2 de janeiro de 2018. O convênio, após sucessivas prorrogações, expirará em 20 de março de 2018.

A despeito da liberação de recursos de R\$ 223.448,80 em 22 de dezembro de 2016, a consecução do objeto está atrasada, com percentual de execução financeiro de treze por cento na data dessa fiscalização.

2.1.2. Morosidade na execução do convênio nº 824887/2015.

Fato

Consoante termo do convênio, cláusula quinta:

“O presente Convênio terá vigência de 28 de dezembro de 2015 a 30 de março de 2016, para a consecução do objeto expresso no Plano de Trabalho aprovado.”

Observa-se que o termo do convênio previu um prazo de 103 dias para conclusão dos serviços. Entretanto, o prazo de execução estimado, conforme contrato de execução, foi 180 dias. De qualquer modo, entre a assinatura do contrato de execução, em 5 de julho de 2016, até a data dessa fiscalização, em 28 de agosto de 2017, se passaram 419 dias, 239 (133%) a mais que o previsto para execução do objeto pactuado no referido convênio e nenhuma das metas previstas foi concluída.

Não se apresentaram evidências de motivação para os dois termos aditivos relativos ao contrato de execução. Ambos foram solicitados pela Secretaria de Turismo da prefeitura (fl. 306 e 315) e trazem a mesma declaração para a prorrogação do prazo. Registre-se:

“Solicitamos a prorrogação da vigência deste contrato, em face da economicidade do processo e a qualidade dos serviços prestados”.

Não se verifica nessas declarações a motivação fática que explique ou justifique as dilações de prazo.

Durante a fiscalização “in loco” solicitou-se esclarecimentos para o atraso, cuja resposta de 1 de setembro de 2017, *ipsis litteris*, foi a seguinte:

“O processo de criação de Layout requer um tempo maior para execução do mesmo devido aos ajustes necessários da empresa juntamente com a Prefeitura Municipal de Garanhuns, sendo elas: aprovações de marca e layouts, correções de ortográficas, fotos, informações complementares tratando-se da cidade de Garanhuns desta forma torna-se o processo com uma extensão maior para ser executado.”

O vídeo que faz parte da meta 1, o mesmo não foi executado devido as condições climáticas da cidade, o tempo muito chuvoso por tratar-se de inverno e desta forma impossibilitava que as imagens ficassem com qualidade podendo assim comprometer a excelência do serviço prestado. ”

O convênio passou pelas seguintes solicitações de alteração de prorrogação de vigência, algumas recusadas pelo concedente, cujas justificativas seguem abaixo:

Quadro – solicitações de alteração de vigência do convênio

Número	Data	Situação	Justificativa
1/2016	17/03/2016	Recusada	Solicita-se prorrogação de vigência tendo em vista a necessidade de conclusão do processo licitatório e início da execução do pleito.
2/2016	30/08/2016	Recusada	Solicita-se prorrogação de prazo para execução do pleito em tela, visto que não houve crédito de recurso. Todo processo licitatório foi concluído de acordo com a legislação vigente e suas alterações. Solicita-se prorrogação de 26/09/2016 para 26/09/2017.
3/2017	30/01/2017	Recusada	Solicita-se a prorrogação de prazo, tendo em vista que o crédito do recurso deu-se em 26/12/2016 e não houve efetiva execução do pleito, sendo necessária a prorrogação da vigência para a execução integral das metas.
4/2017	31/08/2017	Em Análise	Solicita-se a prorrogação de prazo, tendo em vista que por questões burocrática e climáticas (Produção do vídeo institucional) não houve execução da meta 1, sendo necessária a prorrogação da vigência para a execução integral do pleito.

Fonte: Siconv.

A solicitação 1/2016 é evidência da morosidade pois o processo licitatório sequer fora iniciado na data da solicitação, sendo que a expiração do termo se daria em poucos dias daquela data (expiração em 30 de março de 2016). A licitação foi instaurada em cinco de abril de 2016, meses após o início da vigência do convênio. Ressalte-se que a execução da licitação foi de responsabilidade exclusiva da prefeitura e não dependeu de liberação de recursos no caso do convênio em análise, já que não houve projeto básico ou previsão de gastos antecedentes ao pleito que justificasse esta ação.

Após os atrasos, o plano de trabalho do convênio foi atualizado conforme quadro a seguir:

Quadro – Cronograma físico de execução conforme Siconv

Meta	Valor (R\$)	Data de Início	Data de Término	Prazo em dias
META 01: Criação das Peças.	R\$ 226.487,80	28/12/2015	20/03/2018	813
META 02: Produção de Material Impresso e Audiovisual	R\$ 562.200,00	20/07/2017	20/03/2018	243
META 03: Divulgação Local e Nacional.	R\$ 214.351,20	20/09/2017	20/03/2018	181

Fonte: Siconv.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de Ofício S/N, de 27/11/2017, encaminhado por e-mail, a municipalidade limitou-se a informar que “*em relação a tal ponto, estamos juntando comprovação de mudanças junto ao Siconv.*”

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que até a conclusão dos trabalhos de fiscalização não foram aduzidos fatos novos pelo Gestor, permanecem os apontamentos relatados no campo “*Fato.*”

2.1.3. Ineficiência e ineficácia potencial em etapa da meta 2 do Convênio nº 824887/2015.

Fato

Foi previsto um total de R\$ 226.100,00, cerca de 22% do total dos serviços, na etapa um da meta dois, descrita abaixo:

“*Reprodução em DVD de vídeo institucional de 8 minutos incluído roteiro com captação de imagens terrestre e em drone, apresentador e artistas locais, externas, locação de estúdio para divulgação dos atrativos turísticos. A distribuição nas cidades Recife (PE), Olinda (PE), Maceió (AL), João Pessoa (PB) e Aracaju (SE). Reprodução de encarte (capa) para a mídia em tema turístico do município. A distribuição será nos Centros de Apoio ao Turista e nos principais Hotéis das cidades de Recife (PE), Olinda (PE), Maceió (AL), João Pessoa (PB) e Aracaju (SE).*”

O valor desse serviço se refere apenas à compra e gravação dos DVDs, pois o vídeo institucional já estava previsto em outra etapa. Serão gravados 70 mil discos. O custo de distribuição não faz parte dos serviços contratados.

Verifica-se que a disseminação de vídeo por meio de gravação de discos e distribuição física, além de cara, não é eficaz no atingimento do público final, visto que visto que o uso de discos de DVD está em franco declínio e o consumo de vídeo acontece majoritariamente via internet. Além disso, os acessos à internet no Brasil por meio de aparelhos celulares já se consolidaram

como principal meio de conexão à rede. Assim, a divulgação do referido vídeo por meio da sua publicação na internet, seja em redes sociais, seja no sítio da prefeitura, ou ainda a realocação de parte desse recurso na “*meta 3 Divulgação local e nacional*” acarretaria em mais eficiência e eficácia no atingimento dos resultados esperados na etapa um da meta dois.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de Ofício S/N, de 27/11/2017, encaminhado por e-mail, a municipalidade limitou-se a informar que “*em relação a tal ponto, estamos juntando comprovação de mudanças junto ao Siconv.*”

Análise do Controle Interno

Tendo em vista que até a conclusão dos trabalhos de fiscalização não foram aduzidos fatos novos pelo Gestor, permanecem os apontamentos relatados no campo “*Fato.*”

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Foi verificado que os recursos federais transferidos ao Município de Garanhuns/PE por meio do Convênio n.º 824887 foram aplicados em seu objeto.

Em relação ao processo de execução, foi constatado que o convênio vem sendo conduzido de forma morosa, sendo necessária a celebração de aditivos de prazo à avença. Ademais, foi identificado um grande risco de ineficácia e ineficiência na aplicação dos recursos da etapa 2 do convênio, tendo em vista o limitado alcance da tecnologia utilizada pela contratada.

Assim, em virtude do exposto, conclui-se pela regularidade com ressalvas na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Garanhuns/PE por meio do convênio em tela.