

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701999

Sumário Executivo Breves/PA

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre sete Programas/Ações de Governo, executadas no município de Breves/PA, em decorrência do quarto Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais descentralizados ao município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente por Programa/Ação. Os trabalhos de campo foram executados no período de 19 a 25 de agosto de 2017.

O escopo foi selecionado com base no estudo das transferências realizadas ao município, sendo os Programas/Ações de Governo hierarquizados a partir de análise de risco, abordando-se critérios de materialidade, relevância e criticidade.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras técnicas: análise documental; exame dos registros; indagação oral e escrita; conferência de cálculos; circularização; correlação das informações obtidas; inspeção física e registros fotográficos.

Os trabalhos sofreram restrições, com consequente limitação de escopo, devido não ter sido disponibilizado para exame parte da documentação/informações formalmente solicitadas. Os gestores apresentaram documentos que evidenciam que ficaram impossibilitados de atender ao solicitado porque os mesmos não foram repassados pela administração municipal cujo mandato terminou em 31 de dezembro de 2016. A relação de documentos não disponibilizados e o período a que se referem estão registrados em itens próprios deste Relatório.

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

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

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

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	92860
Índice de Pobreza:	60,90
PIB per Capita:	2.536,55
Eleitores:	42161
Área:	9550

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	2	11.127.812,98
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		2	11.127.812,98
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	7.740.126,13
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	7.740.126,13
MINISTERIO DAS CIDADES	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	1	2.058.958,33
	MORADIA DIGNA	1	48.806.921,54
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		2	50.865.879,87

MINISTERIO DAS COMUNICACOES	Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	1	1.803,87
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS COMUNICACOES		1	1.803,87
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		6	69.735.622,85

1. Programa 2080 – Educação de qualidade para todos/ Ação 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE).

Unidade Auditada: Prefeitura Municipal de Breves/PA.

Relatório do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, cujo objeto foi à verificação do repasse suplementar de recursos financeiros para oferta de alimentação escolar aos estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica das redes públicas e de entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, com o objetivo de atender às necessidades nutricionais dos estudantes durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes. A transferência de recursos federais foi efetivada pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE, no período de 01 de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, no montante de R\$ 8.499.964,98.

A fiscalização teve como objetivos: verificar a regular oferta de alimentação nas escolas atendidas pelo programa, a regularidade dos processos de aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios nas escolas e a correta constituição e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

A metodologia empregada nos trabalhos consistiu em: exame dos extratos bancários da conta específica recebedora dos recursos federais; análise amostral dos processos licitatórios, dispensas e inexigibilidades de licitação, realizados para a aquisição dos alimentos; exame da documentação comprobatória das aquisições realizadas; verificação dos controles de entrada/saída de alimentos; exame da documentação relativa à designação e atuação do nutricionista; e análise da documentação elaborada pela CAE; inspeção às escolas e entrevistas com os alunos, merendeiras e membros do CAE.

Na execução dos trabalhos foi verificada a atuação da Secretaria Municipal de Educação – SEMED na compra, distribuição e confecção dos alimentos para atendimento nas escolas da educação básica, bem como o atendimento aos normativos do Programa.

2. Programa 2080 – Educação de qualidade para todos/ Ação 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE).

Unidade Auditada: Prefeitura Municipal de Breves/PA.

O Programa tem como objetivo aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica por meio da assistência financeira, em caráter suplementar.

Assim, o trabalho visou avaliar o processo de aquisição pelas Unidades Executoras (UEx), incluindo a aderência ao planejamento realizado pelas escolas; a etapa de prestação de contas, o qual envolve o acompanhamento e apoio das Entidades Executoras (EEx); e a participação da comunidade escolar na gestão e no controle social do PDDE. A transferência de recursos federais foi efetivada pelo Fundo Nacional de Educação – FNDE, no período de 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016, no montante de R\$ 2.627.866,00. Em relação ao exercício de 2017, somente foram avaliados aspectos relacionados à transparência na execução das despesas.

A ação de controle teve como objetivo geral responder às seguintes questões estratégicas:

1. O processo de aquisição de materiais e serviços está em conformidade com os normativos e procedimentos aplicáveis ao PDDE?
2. A movimentação dos recursos é realizada em conformidade com a previsão normativa?
3. O processo de prestação de contas está em conformidade com a legislação aplicável ao PDDE?
4. Há participação da comunidade escolar na gestão e no controle social do PDDE?
5. O processo de acompanhamento e monitoramento está ocorrendo?

Foram selecionadas, de forma aleatória para serem fiscalizadas, dez escolas de ensino fundamental/pré-escolar, sendo quatro da zona urbana e seis da zona rural, de um total de 124 escolas, além da Prefeitura Municipal de Breves na condição de Entidade Executora.

A metodologia empregada nos trabalhos consistiu em: avaliação de como a Secretaria Municipal de Educação apoia e controla a execução; avaliação dos processos de aquisição de bens com recursos do PDDE, nos moldes estabelecidos pela Resolução nº 9, de 2011, e avaliação de como os cidadãos são orientados e incentivados a fazerem parte das UEx e de suas atividades visando o exercício da cidadania e se há participação da comunidade no controle social.

3. Programa 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Ação 20AD – Piso de Atenção Básica variável – Saúde da Família.

Unidade Auditada: Prefeitura Municipal de Breves/PA.

Relatório do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, cujo objeto foi à avaliação da execução dos recursos transferidos relativos ao Bloco da Atenção Básica em Saúde – Componente Piso da Atenção Básica Variável – Estratégica Saúde da Família. A transferência de recursos federais foi efetivada pelo Fundo Nacional de Saúde – FNS, no período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de julho de 2017, no montante de R\$ 7.740.126,13.

A fiscalização teve como objetivo: analisar a execução da Estratégia de Saúde da Família, enfatizando-se a atuação do município e das Equipes de Saúde da Família - ESF.

A metodologia empregada nos trabalhos consistiu em: verificação da adequabilidade da estrutura das Unidades Básicas de Saúde, materiais e equipamentos disponibilizados aos profissionais, profissionais selecionados e contratados conforme a legislação, dados inseridos corretamente no SISAB, atendimento prestado adequadamente às famílias, carga horária semanal cumprida pelos profissionais do PSF.

Na execução dos trabalhos procurou-se analisar a execução da Estratégica da Saúde da Família nos seguintes postos de saúde: Breves/Anajás; Ribeirinho; Castanheira; Cidade Nova;

Bandeirantes; Dona Badica; Amâncio P. da Cruz (São Miguel); Paulo F. Araújo (Lawton) e Dr. Raimundo Adriano.

4. PROGRAMA 0310: Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano /Ação 1D73 Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Unidade Auditada: Prefeitura Municipal de Breves/PA.

A ação de controle teve como objetivo o exame do Contrato de Repasse nº 0368098, que tem como objeto a Pavimentação de Vias Urbanas e Drenagem na Cidade de Breves/PA. A transferência de recursos federais prevista compreende o valor de R\$ 1.976.600,00 e como contrapartida do Compromissário R\$ 82.358,33, totalizando R\$ 2.058.958,33.

A metodologia empregada nos trabalhos consistiu em: análise documental, inspeção física da obra, entrevistas com gestores da Caixa e Prefeitura Municipal.

5. Programa 2049 - Moradia Digna, Ação - 00AF: Transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial, cujo objetivo consiste no financiamento da construção de unidades habitacionais populares Residenciais Nova Vida e Parauau em Breves/PA, para população de baixa renda e envolveu recursos federais no montante de R\$ 48.806.921,54.

Unidade Auditada: Prefeitura Municipal de Breves/PA.

A fiscalização teve como objetivo avaliar a regularidade dos atos praticados pelos Setores Técnicos da Caixa Econômica Federal-CEF, na contratação da empresa Nacional de Construções Ltda. – ENACO, responsável pela construção dos Residenciais Nova Vida e Parauau, no que se refere à análise da proposta quanto à viabilidade técnica/financeira do projeto, assim como, à análise jurídica no que tange à documentação relativa à propriedade dos terrenos adquiridos com recursos do Fundo.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tais como, análise documental, indagação escrita, visita ao local do empreendimento e registro fotográfico.

6. Programa 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia / Ação 20ZB - Apoio a Iniciativas de Inclusão Digital.

A fiscalização teve como objetivos avaliar a implementação de Pontos de Inclusão Digital – PID como Telecentros e o Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac). Foi verificado o atendimento aos seguintes quesitos: se o PID é acessível à comunidade; se a comunidade faz uso do mesmo; se o serviço é gratuito e se há sinal de Internet disponível no PID de forma que algum computador possa acessar a Internet e se as velocidades de download e upload dos pontos são compatíveis com os valores contratados.

A metodologia empregada nos trabalhos consistiu em: em inspeção física, relatório fotográfico e entrevistas com usuários e com os responsáveis pelas Unidades Administrativas onde estão localizados os PIDs.

Na Tabela 1, apresenta-se resumo sobre os Programas/Ações fiscalizados.

Tabela 1: Informações sobre os Programas/Ações fiscalizados.

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	Alimentação Escolar - PNAE	1	8.499.964,98
	Dinheiro Direto na Escolar - PDDE	1	3.435.273,18
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO		2	11.935.238,16
MINISTÉRIO DAS CIDADES	Minha Casa Minha Vida	1	48.806.921,54
	Pavimentação de Vias Urbanas e Drenagem	1	2.058.958,33
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DAS CIDADES		2	50.865.879,87
MINISTÉRIO DA SAÚDE	Saúde da Família	1	7.740.126,13
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	Apoio a Iniciativas de Inclusão Digital.	1	1.803,87
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		6	70.543.048,03

Fontes: STN, FNDE, FNS, CEF e PMI,

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, sobre os quais apresentaram manifestações parciais, 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

Os trabalhos de fiscalização realizados no município de Breves/PA, no âmbito do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, evidenciaram falhas em diferentes níveis de gravidade na aplicação de recursos federais, as quais serão demonstradas de maneira detalhada por Ministério e Programa de Governo neste relatório. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera municipal.

Com relação ao Programa Nacional de Apoio à Alimentação Escolar – PNAE, conclui-se que a execução do programa vem atingindo seus objetivos. Não houve relatos de falta de merenda, apesar do não cumprimento integral dos cardápios planejados.

Quanto aos processos licitatórios relativos à aquisição dos gêneros alimentícios, constatou-se que no exercício de 2017 ocorreram falhas na condução de licitações que ocasionaram prejuízos potenciais para o Município no montante de R\$ 108.310,06 (Cento e oito mil, trezentos e dez Reais e oito centavos), sendo que o valor do superfaturamento não pode ser averiguado.

Restam ainda, as constatações de falta de estrutura mais adequada nas escolas, incluindo as que estão diretamente envolvidas no preparo e armazenamento dos alimentos, como maior

espaço físico para cozinhas e depósitos, melhora na ventilação dos ambientes, conserto dos sanitários, manutenção em paredes e azulejos, colocação de telas em janelas, entre outras, inexistência de um controle programado e periódico de insetos, pragas e roedores, e necessidade adoção de hábitos de higiene que minimizem o risco de contaminação dos alimentos, tais como utilização de toucas e aventais, melhora na limpeza dos banheiros, destinação dos depósitos exclusivamente para alimentos e limpeza constante do entorno das escolas, evitando o descarte de alimentos e entulhos a céu aberto, entre outros.

Dos exames realizados para avaliar a execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, verificou-se a necessidade de a Prefeitura Municipal de Breves aprimorar os processos de planejamento e acompanhamentos das ações do PDDE no Município, de modo a garantir sua efetividade e evitando novas ocorrências dos seguintes achados de fiscalização registrados em relatório:

- a) Planejamento deficiente nas contratações para atender as escolas que não possuem Unidade Executora própria;
- b) Movimentação irregular de recursos na conta específica do PDDE pela Prefeitura Municipal de Breves;
- c) Falta de atendimento da obrigação de afixar nas escolas, em local visível e de fácil acesso, cópia da ata que definiu as necessidades prioritárias;
- d) Ocorrência de possível simulação nas pesquisas de preços;
- e) Alterações recorrentes de data de emissão de notas fiscais de modo a compatibiliza-las com as datas dos respectivos pagamentos;
- f) Aquisições de produtos e/ou serviços sem realização prévia de pesquisa de preços;
- g) Ausência de controle dos bens adquiridos com recursos do PDDE;
- h) Realização indevida de pagamentos de tarifas bancárias, e
- i) Ausência de notificação às escolas que não possuem Unidade Executora Própria - UEx acerca das transferências de recursos do PDDE.

Na área da Saúde, na execução da ação Piso de Atenção Básica variável – Saúde da Família, com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências de regularização por parte dos órgãos de defesa do Estado.

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

- a) Interrupção do funcionamento de Unidades de Saúde da Família;
- b) Infraestrutura inadequada de Unidades de Saúde da Família;
- c) Transferência indevida de recursos financeiros da conta corrente específica do Programa Saúde da Família;
- d) Contratação irregular de Agentes Comunitários de Saúde;
- e) Falta de equipamentos necessários à realização das atribuições dos Agentes Comunitários de Saúde;
- f) Deficiências nos atendimentos realizados pelas equipes do PSF;
- g) Ausência de médico nas ESF Amâncio P. da Cruz e Paulo Araújo Lawton.

foram constatados os seguintes fatos: ausência de contrato formalizado de profissionais que atuam no PSF; existência de agentes de saúde atuando de forma irregular, tendo em vista que

vêm exercendo suas atividades sem a prévia aprovação em processo seletivo público; existência de Unidades Básicas de Saúde com infraestruturas inadequadas; descumprimento da carga horária de trabalho de 40 horas semanais pelos médicos das equipes de Saúde da Família e ausência de controle efetivo da frequência dos membros das equipes de Saúde da Família.

Quanto ao Programa “Moradia Digna”, que financiou a construção de unidades habitacionais populares, com base nos exames realizados, verificou-se que a CAIXA rescindiu os dois contratos com a construtora ENACO em virtude de irregularidades nas execuções físicas das obras que foram inferiores aos pagamentos realizados no montante de R\$ 8.725.782,73, os dois empreendimentos permanecem paralisados.

Ademais, foi constatada a deficiência da vistoria técnica do terreno, destinado ao Residencial Nova Vida, realizada pelo setor de engenharia que não avaliou corretamente os aspectos técnicos do terreno em inobservância ao normativo da CAIXA, cuja responsabilidade atribui-se à Instituição, que deverá arcar com os prejuízos causados ao FAR em consequência dos atos perpetrados por seus prepostos, terceirizados ou não, posto que o fato se enquadra na hipótese prevista no art. 37, § 6 da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva da Administração Pública.

Foi observada, ainda, a fragilidade do instrumento legal utilizado pela CAIXA no processo de aquisição dos terrenos no que se refere a resguardar ao Fundo o direito real sobre os bens imóveis.

Em relação à execução do Contrato de Repasse nº 368098-42, cujo objeto consiste na pavimentação de vias na sede do município de Breves/PA, os exames realizados revelaram que os gestores municipais cometem diversas irregularidades, a seguir resumidas:

- a) Irregularidades na execução das despesas do Contrato de Repasse nº 368098-42;
- b) Contratação de empresa sem capacidade operacional;
- c) Descumprimento da Lei 9.452/1997, quanto a obrigatoriedade de comunicação às entidades municipais sobre a liberação/recebimento de recursos para a execução do objeto do contrato de repasse;
- d) O Edital da licitação deflagrada para a contratação da obra foi divulgado com informação incompleta;
- e) Ausência de ampla divulgação do edital da licitação deflagrada para a contratação da obra;
- f) Não publicação de extrato do Contrato celebrado com a empresa que executou a obra;
- g) Execução de contrato sem o respaldo da garantia contratual;
- h) Obra de pavimentação está com serviços paralisados e índice de execução em 32,63%;
- i) Obra de pavimentação com cronograma de execução atrasado.

Atualmente a obra encontra-se paralisada. Por meio dos ofício n.º 0118/2017/GIGOVBE, de 23 de junho de 2017, a Caixa Econômica Federal notificou o gestor municipal para que regularizassem, no prazo máximo de 45 dias, a ocorrência referente ao objeto contratual paralisado há mais de 120 dias. O prazo de conclusão da obra foi prorrogado pelo Convenente para 30 de dezembro de 2017, prazo que a CGU avalia como inexequível devido a situação encontrada.

No município de Breves/PA, verificou-se que a implementação de Pontos de Inclusão Digital – PID como Telecentros e o Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão

(Gesac), apesar de parcialmente implantado, não está atendendo os objetivos propostos, seja devido à baixa qualidade do sinal disponibilizado nos Pontos de Inclusão Digital, seja pelo fato de que a população não tem acesso aos pontos de acesso à internet, sendo que somente em um posto visitado o sistema está em operação, mas restrita aos servidores da Unidade por ser área militar.

Apesar das análises estarem segmentadas por área ministerial, não se deve perder de vista aqueles aspectos que, em razão de sua transversalidade, caracterizam mais fortemente as deficiências da Gestão Municipal, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a proporcionar melhorias com efeito multiplicador relevantes em diversas áreas.

.

Ordem de Serviço: 201701716

Município/UF: Breves/PA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE BREVES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 8.499.946,98

1. Introdução

A presente fiscalização faz parte do Programa Fiscalização de Entes Federativos (FEF), V04º Ciclo, realizada no Município de Breves, PA, no período de 21 a 25 de agosto de 2017, sobre a aplicação de recursos federais do Programa 2080 – Programa Educação de Qualidade para todos / Ação 00PI – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE).

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

Desta forma, a fiscalização teve como objeto a fiscalização da correta aplicação de R\$ 3.435.273,18, equivalente aos recursos transferidos para o Município nos anos de 2016, R\$ 2.186.527,98, e 2017, até o mês de junho, R\$ 1.248.745,20, destinados ao Programa de Alimentação Escolar.

Foram fiscalizadas dez escolas de ensino fundamental/pré-escolar, cinco da zona urbana e cinco da zona rural, escolhidas de forma aleatória, de um total de 297 escolas.

Fizeram parte da amostra as seguintes escolas:

E.M.E.F Alipio G Caramês;

E.M.E.F Emerentina Moreira;

E.M.E.F Estevão Gomes;

E.M.E.F Justino Costa;

E.M.E.F Lauro Sodré;

E.M.E.F Lautow;

E.M.E.F Marechal Randon;

E.M.E.F Odízia C Farias;

E.M.E.F São Pedro;

E.M.E.F José Matos.

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. Falhas no cronograma de entrega dos alimentos.

Fato

Em entrevista com merendeiras das escolas constantes da amostra, constatou-se que o cronograma de distribuição dos alimentos às escolas está em desacordo com o cardápio estabelecido.

Desta situação resulta que os alimentos entregues por diversos fornecedores, principalmente quando se tratando de alimentos perecíveis, muitas vezes não são disponibilizados há tempo para o cumprimento do cardápio preparado pela nutricionista para o período.

Como exemplo, verificamos que em uma escola o cardápio previa como merenda em uma determinada semana pão com carne moída. Na data de entrega do pão, que deve ser utilizado no máximo até o dia seguinte, a carne moída ainda não havia sido entregue. Como o pão é perecível, foi servido puro, uma vez que também não havia manteiga/margarina para utilização, acompanhado de suco.

Em outros casos, conforme constatado nas fichas de avaliação da merenda preenchidas pelos alunos, determinados cardápios preparados pelas nutricionistas não foram servidos aos alunos, que chegaram a relatar “quase tudo que tem nessa tabela não dão para os alunos que estudam na escola” .

Além do exposto, verificou-se ainda que em localidades mais distantes da sede do Município as entregas são feitas a cada vinte dias, o que impossibilita a utilização de alimentos frescos/perecíveis, sendo a merenda composta, principalmente no que se refere às proteínas,

por grande quantidade de alimentos enlatados. Também nessas escolas, foi relatado que diversas vezes acaba o gás GLP utilizado para preparo dos alimentos, ocasionando que, até que a próxima entrega seja realizada, a escola fique utilizando na merenda exclusivamente os enlatados, excluindo o que precisa ir ao fogo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Essa situação ocorreu porque houve atraso na entrega dos itens que compõe o cardápio fornecido pela Secretaria Municipal de Educação através da Diretoria de Assistência ao Estudante do Município de Breves – DAE, pelos fornecedores, devido às empresas vencedoras do processo licitatório, não estarem conseguindo cumprir os prazos impostos no contrato em tempo hábil, essa dificuldade se deve quase que exclusivamente à questões geográficas, uma vez que o município de Breves, fica localizado na ilha do Marajó, a cerca de 12 (doze) horas da capital do Estado do Pará e DEPENDENTE exclusivamente do transporte fluvial, o que dificulta de sobremaneira a entrega dos itens nos prazos convencionados. Essa situação ocasiona sérios transtornos no cumprimento do cardápio enviado pelo setor de nutrição. A Secretaria Municipal de Educação – SEMED, já tomou medidas para tentar resolver tais problemas, dentre eles é: fazer um cardápio flexível que ao mesmo tempo atende às necessidades nutricionais das crianças e seja constituído de ingredientes regionais. A diversidade só não é maior, embora tenhamos uma fauna e flora riquíssimas e uma bacia hidrográfica invejável, devido nossos fornecedores locais não terem disponibilidade em se regularizar e se cadastrar para o fornecimento dos alimentos.”

Análise do Controle Interno

Todavia a manifestação da administração admite as falhas encontradas e justifique como decorrentes do atraso de fornecedores, percebe-se que tais atrasos não foram ocasionais, tampouco imprevisíveis.

Destaca-se ainda que há uma proposital diferença de cardápios entre as escolas da zona urbana e rural que já prevê a dificuldade de fornecimento de determinados alimentos perecíveis às escolas mais distantes.

Assim, entende-se que tais dificuldades foram previstas, contudo, tiveram sua superação mal planejada, evidenciando falhas no planejamento e fiscalização do programa por parte do gestor municipal.

2.2.2. Descumprimento do percentual mínimo de aquisição de alimentos da agricultura familiar.

Fato

Do total de recursos transferidos para o Programa no ano de 2016, R\$ 2.186.527,98, apenas R\$ 46.271,75 foram aplicados para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, representando pouco mais de 2%.

No exercício de 2017, até o mês de junho, foram repassados para aplicação no programa R\$ 1.248.745,20, sendo adquiridos da agricultura familiar R\$ 102.140,74, representando aproximadamente 8% dos recursos.

Desta forma, constatou-se que nos dois exercícios o percentual mínimo de 30% de aplicação dos recursos na aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, conforme exigência do programa, não foi obedecido.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Ressaltamos que existem fatores que contribuem para que isso ocorra, dentre eles:

a) Número de agricultores insuficientes para participar da chamada do processo licitatório.

O município de Breves recebeu no ano de 2015 o valor de R\$ 1.946.233,92 (um milhão novecentos e quarenta e seis mil duzentos e trinta e três reais e noventa e dois centavos), creditados pelo FNDE na conta do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que de acordo com a lei nº 11.947 de 16/06/2009 que em seu art. 14 determina que,

“Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”;

Sendo assim o município para alcançar o mínimo que a lei define, deveria ter comprado em 2015 de produtos da agricultura familiar o valor de R\$ 583.870,17 (quinhentos e oitenta e três mil oitocentos e setenta reais e dezessete centavos). No entanto a entidade executora cumpriu parcialmente sua obrigação, visto que empenhou o valor de R\$ 64.254,05 (sessenta e quatro mil duzentos e cinquenta e quatro reais e cinco centavos), sendo que efetivamente foi pago apenas a quantia de R\$ 38.657,79 (trinta e oito mil seiscientos e cinquenta e sete reais e setenta e nove centavos) adquiridos em produtos fornecidos por agricultores locais.

Alguns fatores ainda dificultam dentro do âmbito municipal o cumprimento do valor mínimo exigido pela legislação e o aumento da aquisição dos produtos oriundos dos agricultores locais, como a pouca variedade de produtos produzidos por agricultores do município, que na sua maioria fornecem os mesmos gêneros como polpa de frutas, farinha de tapioca e mandioca, alface, cheiro verde, açaí, que inviabiliza a compra em escala que atenda a um cardápio variado, tendo em vista que os mesmos entram como complemento na refeição.

Podemos citar ainda algumas situações que ocorrem conforme constam na lei nº 11.947 de 16/06/2009, que também contribuem para o impedimento de uma aquisição maior desses produtos conforme prevê o art 14, §2º, I, II e III, que,

“Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas”;

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

- I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;**
- II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;**
- III - condições higiênico-sanitárias inadequadas”;**

Estamos trabalhando no sentido de regularizar essa situação, visto que em 2015, do recurso recebido, foi utilizado apenas o percentual 1,99%(um vírgula noventa e nove por cento), para a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar, e somente no primeiro semestre de 2017, atingimos o percentual de 10%(dez) por cento, do recurso recebido, e a intenção é atingir o percentual mínimo exigido em lei que é utilizar no mínimo 30% (trinta) por cento, do total do recurso recebido com a aquisição de produtos locais, mas para isso tivemos que adotar algumas medidas emergenciais dentre elas: dar apoio e formação às comunidades rurais para que estas se cadastrem como fornecedoras de produtos da agricultura familiar, outra medida é dar prioridade no que tange ao pagamento dos pequenos agricultores, em detrimento aos grandes fornecedores, como forma de incentivo.

O município é a favor da política de fomento de agricultores locais, como forma de viabilizar meios de renda alternativos para as famílias brevenses, pois é notório o grande potencial agrícola que possuímos e o avanço dessas atividades contribuirão e muito para economia local, e por decorrência uma melhor qualidade de vida para o nosso povo. “

Análise do Controle Interno

A Administração Municipal reconhece o descumprimento da norma do programa. Ressalte-se que tal realidade de falta de produtores na região foi verificada pela equipe da CGU na ocasião dos trabalhos de campo, durante as visitas às escolas da zona rural. O Município não possui a cultura do cultivo de alimentos hortifrutigranjeiros dificultando de sobremaneira o cumprimento da exigência legal.

Corrobora tal dificuldade o número insuficiente de produtores que participaram das chamadas públicas para aquisição dos gêneros, restando desertos diversos itens.

Contudo, mantém-se a constatação como forma de impulsionar a administração como fomentadora da mudança da matriz agropecuária da região, oferecendo uma demanda mínima que estimule os fornecedores ao cultivo de tais alimentos.

2.2.3. Inexistência de controle periódico de pragas e roedores.

Fato

Após fiscalizações e entrevistas no armazém central, bem como nas escolas pertencentes à amostra, constatamos que não há registro de desinfestação de insetos, pragas, roedores e animais de forma preventiva e periódica.

Nas entrevistas foi informado que tais procedimentos são adotados de forma apenas corretiva, quando se manifesta a infestação de alguma das ameaças.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“A Diretoria de Assistência ao Estudante – DAE, através da Secretaria Municipal de Educação, em atenção aos procedimentos de Boas Práticas para serviços de alimentação, a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado que será consumido pelos alunos da rede municipal de ensino, já solicitou ao Setor de Licitação a abertura de processo licitatório para contratação de Empresa de Dedezação, para evitar a proliferação de insetos, pragas e roedores e outros animais que atuará semestralmente no Armazém Central da Diretoria de Assistência ao Estudante – DAE.

Já no caso das escolas, a Secretaria Municipal de Educação está orientando os gestores da importância da contratação de empresas de dedetização, para se manter o prédio higienizado, de se manter limpa, arejada e livre de insetos e roedores a área que se acondiciona os Alimentos (despensa). A equipe de nutricionistas, vem fazendo constantes visitas técnicas e cursos de manipulação de alimentos com os agentes de alimentação escolar, no sentido de esclarecer como os alimentos devem ser acondicionados, armazenados e manipulados.

Deve-se salientar ainda que esta prefeitura por fim que encontra-se em andamento o procedimento licitatório pregão presencial nº 061/2017, o qual já foi homologado e adjudicado em 11.09.2017, com vistas a sanar tal irregularidade.”

Análise do Controle Interno

Embora a manifestação de que está providenciando o enquadramento nas normas do programa no que se refere ao controle de pragas, insetos e roedores, resta o aguardo da efetivação das medidas para que tal impropriedade seja dada como sanada.

2.2.4. Falhas de procedimento e de estrutura que comprometem a higiene no preparo dos alimentos.

Fato

Nas visitas realizadas às escolas, verificou-se falhas que se refletem na higiene e podem comprometer o armazenamento, a qualidade do preparo e a distribuição da merenda. Tais falhas eram de duas categorias, estruturais e de procedimentos.

As estruturais dizem respeito às más condições de conservação dos alimentos em algumas escolas onde espaço é insuficiente para as instalações das cozinhas e, também, para os depósitos de alimentos, sendo que estes em alguns casos são utilizados para guarda compartilhada de utensílios de limpeza e manutenção. Outras falhas observadas foram: falta de telas em janelas, ambientes de preparo extremamente quentes e má conservação de cozinhas e banheiros. Recursos básicos como panelas, canecas e talhares, quando não faltam, são utilizados mesmo em más condições. Constatamos ainda que algumas escolas localizadas na beira de rios, suspensas sobre áreas alagadas, apresentam frestas no piso que permitem a infestação por todo tipo de insetos e demais animais peçonhentos. Relatos dos professores informam ser comum o surgimento de escorpiões nos corredores da escola, advindos do rio que corre por baixo do prédio.

No depósito central de alimentos constatamos a inadequação das telas que deveriam evitar a presença de insetos e demais ameaças à qualidade e conservação dos alimentos, uma vez que a trama da tela não impede a passagem de insetos e outros animais de pequeno porte. Contatou-se ainda que o depósito não possui ventilação suficiente para manter a temperatura amena, principalmente porque a cobertura do prédio não possui isolamento térmico – o que, devido às altas temperaturas, acaba por diminuir a validade dos alimentos estocados.

Quanto aos procedimentos, verificou-se que em muitas escolas as merendeiras não utilizam toucas e aventais e não realizam exames de saúde periódicos. Em algumas escolas onde as instalações das cozinhas são maiores, como na Escola Emerentina Moreira de Sousa, existe a livre circulação de outros servidores estranhos às atividades de cozinha no ambiente de preparo dos alimentos. Em alguns casos, no entorno das cozinhas existe mato e entulhos, decorrentes da falta de limpeza e conservação da área externa.

Registro fotográfico:



Foto 01 – Vista do depósito central - tela de proteção dos alimentos não impede a passagem de insetos. Breves (PA), 22 de agosto de 2017.

Foto 02 Vista do depósito central - ventilação insuficiente para amenizar a temperatura. Breves (PA), 22 de agosto de 2017.



Foto 03 – Vista do depósito/cozinha da Escola Alípio Caramêns, paredes quebradas no depósito de alimentos. Breves (PA), 24 de agosto de 2017.

Foto 04 – Panelas em uso na Escola Alípio Caramêns evidenciam a falta de reposição dos utensílios. Breves (PA), 24 de agosto de 2017.



Foto 05 – Entulhos e esgoto no pátio da Escola São Pedro. Breves (PA), 25 de agosto de 2017.

Foto 06 – Falta de telas nas janelas da cozinha da Escola São Pedro. Breves (PA), 25 de agosto de 2017.



Foto 07 – Buraco na parede da cozinha da Escola Estevão Gomes coberto com papelão. Breves (PA), 25 de agosto de 2017.

Foto 08 – Caixa acoplada quebrada no banheiro utilizados pelos alunos da Escola José Matos. Breves (PA), 24 de agosto de 2017.

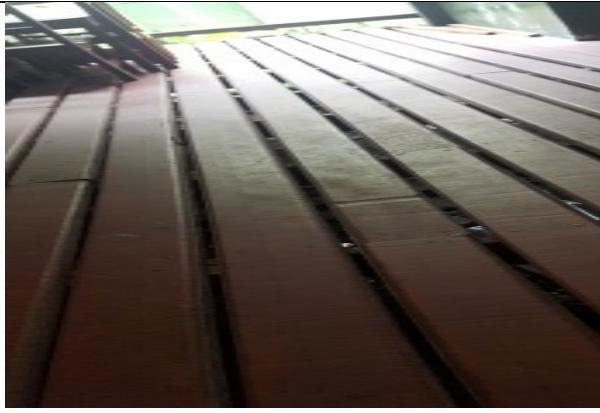


Foto 09 – Inexistência de refeitório na Escola Justino Costa, obrigando os alunos a lancharem espalhados pelo prédio. Breves (PA), 25 de agosto de 2017.

Foto 10 – Frestas no piso da Escola Lawton, permitindo a invasão de insetos e animais peçonhentos. Breves (PA), 23 de agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“O Relatório da CGU, aponta irregularidades na execução do Programa de Alimentação Escolar no Município de Breves. Com efeito, no item 1.1.4 foi constatado a falta de estrutura que compromete o armazenamento e o preparo da merenda escolar. Veja-se o fato:

Nas visitas realizadas às escolas verificou-se falhas que se refletem na higiene e podem comprometer o armazenamento, a qualidade do preparo e a distribuição da merenda. Tais falhas eram de duas categorias, estruturais e de procedimentos.

As estruturais dizem respeito às más condições de conservação dos alimentos em algumas escolas onde espaço é insuficiente para as instalações das cozinhas e, também, para os depósitos de alimentos, sendo que estes em alguns casos são utilizados para guarda compartilhada de utensílios de limpeza e manutenção. Outras falhas observadas foram: falta de telas em janelas, ambientes de preparo extremamente quentes e má conservação de cozinhas e banheiros. Recursos básicos como panelas, canecas e talhares, quando não faltam, são utilizados mesmo em más condições. Constatamos ainda que algumas escolas localizadas na beira de rios, suspensas sobre áreas alagadas, apresentam frestas no piso que permitem a infestação por todo tipo de insetos e demais animais peçonhentos. Relatos dos

professores informam ser comum o surgimento de escorpiões nos corredores da escola, advindos do rio que corre por baixo do prédio.

No depósito central de alimentos constatamos a inadequação das telas que deveriam evitar a presença de insetos e demais ameaças à qualidade e conservação dos alimentos, uma vez que a trama da tela não impede a passagem de insetos e outros animais de pequeno porte. Contatou-se ainda que o depósito não possui ventilação suficiente para manter a temperatura amena, principalmente porque a cobertura do prédio não possui isolamento térmico – o que, devido às altas temperaturas, acaba por diminuir a validade dos alimentos estocados.

Quanto aos procedimentos, verificou-se que em muitas escolas as merendeiras não utilizam toucas e aventais e não realizam exames de saúde periódicos. Em algumas escolas onde as instalações das cozinhas são maiores, como na Escola Emerentina Moreira de Sousa, existe a livre circulação de outros servidores estranhos às atividades de cozinha no ambiente de preparo dos alimentos. Em alguns casos, no entorno das cozinhas existe mato e entulhos, decorrentes da falta de limpeza e conservação da área externa.

As fotos que mostram essa situação estão gravadas nas fls. 04 e 05 do Relatório da CGU, junto com as condições de armazenamento da alimentação escolar. Assim, informamos que o município de Breves, vem fazendo um trabalho de reestruturação das unidades de ensino na zona rural e urbana, esse trabalho foi mais intensificado na Zona Rural, com um número elevado de escolas construídas nos últimos anos, e temos mais em fase de finalização. Essas escolas estão sendo reformadas, ampliadas ou construídas no Padrão exigido pelo FNDE, principalmente no que tange a área destinada ao armazenamento da merenda escolar nas unidades de ensino, com aquisição de fogões industriais, liquidificadores, freezers, geladeiras, que propiciem o armazenamento de alimentos perecíveis, mas muito ainda precisa ser feito e sabemos disso, tanto que estamos trabalhando incansavelmente para solucionar os problemas que surgem.

A Secretaria Municipal de Educação, já recomendou ao setor de patrimônio, que está inserido na Diretoria de Assistência ao Estudante, à realização de um levantamento minucioso sobre a real situação de algumas escolas, no que tange à estrutura e armazenamento de alimentos.

Ademais, a Diretoria de Assistência ao Estudante, através do setor de nutrição vem realizando visitas técnicas e cursos anuais de manipulação de alimentos, que visam orientar os agentes de alimentação a manipular os alimentos de acordo com a RDC Nº. 216.

Desta forma, as merendeiras participam de reuniões gerais de planejamento e discussão do projeto político pedagógico, que integradas aos objetivos da escola, elas possam se tornar parceiras na organização do self-service (para estimular a autonomia dos alunos), no cuidado com a horta da escola ou até mesmo em projetos institucionais relacionados à melhoria da aprendizagem.

Despensa sempre arejada, limpa e organizada



Ressaltamos que a Emenda Constitucional nº 64, de 2010, colocou a alimentação como direito social (novo caput do art. 6º da CF). Assim sendo, o Município de Breves, procura cumprir o disposto na legislação.

A Resolução da ANVISA nº 216, de 15/09/2004, traz normas que dispõe como deve ser o acondicionamento da Merenda Escolar

1.1. Objetivo

Estabelecer procedimentos de Boas Práticas para serviços de alimentação a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado.

(...)

4.1.1 A edificação e as instalações devem ser projetadas de forma a possibilitar um fluxo ordenado e sem cruzamento em todas as etapas da preparação de alimentos e a facilitar as operações de manutenção, limpeza e, quando for o caso, desinfecção. O acesso às instalações deve ser controlado e independente, não comum a outros usos.

(...)

4.1.3 As instalações físicas como piso, parede e teto devem possuir revestimento liso impermeável e lavável. Devem ser mantidos íntegros, conservados, livres de rachaduras, trincas, goteiras, vazamentos, infiltrações, bolores, **descascamentos**, dentre outros e **não devem transmitir contaminantes aos alimentos**.

4.1.4 (...) **As aberturas externas das áreas de armazenamento e preparação de alimentos, inclusive o sistema de exaustão, devem ser providas de telas milimetradas para impedir o acesso de vetores e pragas urbanas. As telas devem ser removíveis para facilitar a limpeza periódica.**

(...)

4.2.1. As instalações, os equipamentos, os móveis e os utensílios devem ser mantidos em condições higiênico-sanitárias. As operações de higienização devem ser realizadas por funcionários comprovadamente capacitados e com frequência que garanta a

manutenção dessas condições e minimize o risco de contaminação do alimento.

(...)

4.3.1 A edificação, as instalações, os equipamentos, os móveis e os utensílios devem ser livres de vetores e pragas urbanas. Devem existir um conjunto de ações eficazes e contínuas de controle de vetores e pragas urbanas, com o objetivo de impedir a atração, o abrigo, o acesso e ou proliferação dos mesmos.

(...)

4.7.5 As matérias-primas, os ingredientes e as embalagens devem ser armazenados em local limpo e organizado, de forma a garantir proteção contra contaminantes. Devem estar adequadamente acondicionados e identificados, sendo que sua utilização deve respeitar o prazo de validade. Para os alimentos dispensados da obrigatoriedade da indicação do prazo de validade, deve ser observado a ordem de entrada dos mesmos.

Quanto aos problemas de estrutura detectados pelo relatório preliminar no Armazém Central, a Secretaria Municipal de Educação, informa que já está procurando um local para alugar, onde irá funcionar provisoriamente o Armazém central, para que possa colocar o prédio em reforma e assim resolver todas as irregularidades apontadas, anexo despacho do secretário de educação autorizando a locação de imóvel. (documento em anexo).“

Análise do Controle Interno

A administração municipal reconhece em sua manifestação as impropriedades constatadas pela equipe, informando que está providenciando a adequação dos espaços e realizando a capacitação/orientação dos envolvidos no preparo e distribuição dos alimentos.

Contudo, tal situação só pode ser considerada sanada quando as providências forem efetivamente implantadas.

2.2.5. Quantitativo de nutricionistas inadequado.

Fato

A Resolução do Conselho Federal de Nutrição (CFN) nº 465/2010 estabelece o número mínimo de profissionais da área de nutrição necessários de acordo com o número de alunos das escolas.

Conforme consulta ao sitio do Inep, constatou-se que o Município possuía em 2015, cerca de 29.500 alunos matriculados entre pré-escola e educação básica. Para este quantitativo a Resolução CFN 465/2010 exige um número mínimo de 15 profissionais de nutrição, sendo um responsável técnico e 14 integrantes do quadro técnico.

Constatou-se no momento da fiscalização que existem somente quatro profissionais de nutrição atuando no Município, ocasionando uma defasagem em relação à exigência do CFN de 11 profissionais de nutrição.

Como consequência do número inadequado de profissionais verificou-se, a partir de entrevista com as nutricionistas e com a comunidade escolar, que não ocorrem visitas regulares às escolas, principalmente às localizadas na zona rural, para orientação e fiscalização do preparo e distribuição da merenda, sendo a principal causa o acúmulo de trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“O Município de Breves, no último concurso público 001/2013, ofertou 02 (duas) vagas para o cargo de Nutricionistas, específicas para a educação, e as duas foram preenchidas. Atualmente contamos com 05 (cinco) nutricionistas na Diretoria de Assistência ao Estudante – DAE.

O município tem intenção de ofertar mais 10 (dez) vagas para o cargo de nutricionista, porém para a concretização de tal item, é necessária a realização de concurso público, que está sendo providenciado por este executivo”

Análise do Controle Interno

Doravante o reconhecimento da inadequação à norma do PNAE por parte do executivo, enfatizamos que até que as providências sejam levadas a termo, continuará a defasagem de pessoal especializado que prejudica de sobremaneira a execução e fiscalização do programa.

2.2.6. Prejuízo potencial decorrente da atuação deficiente do pregoeiro.

Fato

Em observância aos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, artigos nºs 47, parágrafo único, e 48, incisos II e III, que estabelece a necessidade de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas nas contratações públicas, o Município de Breves promulgou a Lei Complementar Municipal nº 001, de 09 de dezembro de 2010, que dispõe:

“(...) Art.33 – Nas contratações públicas será concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, (Lei Complementar 123/06, Art.47).

§1º Para o comprimento do disposto neste artigo a administração pública adotará as regras previstas na Lei Complementar nº 123/06, constantes dos artigos 42 a 49 e nos artigos seguintes desta lei, bem como em normas regulamentares que prevejam tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente:

I. licitação destinada exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte e microempreendedor individual, nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil Reais);

(...)

III. em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte e microempreendedor individual, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível. ”

Desta forma, atendendo aos citados dispositivos legais, a Prefeitura Municipal realizou no exercício de 2017 três pregões presenciais com registro de preços objetivando a aquisição de gêneros alimentícios para suprir as necessidades de merenda escolar. O primeiro fora exclusivo para micro e pequenas empresas, assim como microempreendedores individuais, com itens que não superariam o montante individual de R\$ 80.000,00. O segundo com ampla concorrência em 75% do montante contratado, contendo reserva de outros 25% para micro e pequenas empresas, assim como microempreendedores individuais. E, finalmente, um terceiro, cujo objeto constituiu-se dos itens fracassados nos dois primeiros pregões.

Ao analisarmos as licitações, em especial o segundo pregão, 02/2017, observou-se que apenas uma empresa de médio ou grande porte demonstrou interesse em participar do certame aberto à ampla concorrência, 75% do montante contratado, sendo que sua proposta foi apresentada em desacordo com o edital, de forma que efetivamente não participou do pregão.

Constatou-se assim que nos três pregões houve a participação efetiva somente de micro e pequenas empresas, sem a necessidade de favorecimento de qualquer delas para atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 123/2006.

Desta forma, estando todas empresas em igualdade de condições, o objetivo maior a ser observado nas contratações passa a ser da prevalência do interesse público, em atendimento ao princípio da economicidade, buscando-se a melhor proposta para a administração, atentando para exequibilidade do preço.

Como a administração não observou a especificidade dos concorrentes, houve a aquisição de itens iguais por diferentes preços, embora todos tenham sido cotados por micro e pequenas empresas, no percentual do pregão aberto a todos portes de empresas, posto que não houve a participação efetiva de nenhuma empresa de médio e/ou grande porte.

Tal discrepância, que acarretou em prejuízo potencial para administração, deveu-se à falha do pregoeiro que não unificou os itens semelhantes, uma vez que só houve micro e pequenas empresas concorrendo, tornando a reserva de mercado desnecessária. Também, não houve negociação de preços frente à apresentação de valores acima do mínimo, já ofertado na mesma licitação, devido à separação 25 e 75%.

Realizando-se o cotejamento dos valores adjudicados na rodada de ampla concorrência, 75%, com a rodada destinada somente a micro e pequenas empresas, 25%, observou-se os seguintes prejuízos potenciais à Administração:

Tabela 1 – Prejuízo potencial: mesmos itens com diferentes preços

Descrição do item / licitação	Menor preço encontrado – origem (A)	Valor adjudicado (B)	Diferença (B-A) (C)	Quantidade (D)	Prejuízo potencial (C x D)
Achocolatado em pó/ pregão 02/2017 75%	R\$ 7,14 – valor adjudicado no mesmo pregão para o mesmo fornecedor – reserva 25%	R\$ 7,82	R\$ 0,68	9.482	0,68 * 9.482 = R\$ 6.447,76
Alho / pregão 02/2017 25%	R\$ 23,00 valor adjudicado no mesmo pregão para o mesmo fornecedor – 75%	R\$ 23,39	R\$ 0,39	1.177	0,39 * 1.177 = R\$ 459,03

Sardinha ao óleo de soja 25%	R\$ 20,00 valor adjudicado no mesmo pregão para o mesmo fornecedor – 75%	R\$ 21,00	R\$ 1,00	4.167	1,00 * 4.167 = R\$ 4.167,00
Total					R\$ 11.073,79

Fonte: processo licitatório do pregão 02/2017 – pág. 126 (orçamentos prévios) e 263 (ata do pregão presencial).

Frente aos potenciais prejuízos, embora os dispositivos legais não sejam taxativos na necessidade de o pregoeiro realizar a negociação de preços, enunciado apenas a possibilidade, entendemos que no caso concreto seria adequada a negociação, ação emana da exigência contida nos princípios da economicidade e na prevalência do interesse público regentes da administração pública.

Constatou-se ainda que houve a adjudicação de itens por valores maiores que as médias de preços observadas no mercado local nas ocasiões dos orçamentos prévios, sendo tais falhas decorrentes também da falta de negociação por parte do pregoeiro, que não atentou para divergência com os valores praticados no mercado. Da aceitação dos valores ofertados sem negociação restaram os seguintes prejuízos potenciais:

Tabela 2 – Prejuízo potencial: adjudicação acima do preço de mercado. Valores em reais.

Descrição do item /licitação	Und	Quant (A)	Pesquisa de preços licitações (B)	Valor adjudicado (C)	Diferença (C-B) (D)	Prejuízo potencial (A x D)
Abacate PP 01/2017	kg	5.158	5,20	7,10	1,90	9.800,20
Biscoito rosquinha de Leite PP 01/2017	kg	912	8,62	9,65	1,03	939,36
Hortelã PP 01/2017	maço	45	3,13	3,40	0,27	12,15
Jambu PP 01/2017	maço	1.102	3,00	3,10	0,10	110,02
Polpa de Abacaxi PP 01/2017	kg	3.336	8,69	9,40	0,71	2.368,56
Polpa de Manga PP 01/2017	kg	2.126	10,18	11,15	0,97	2.062,22
Polpa de Murici PP 01/2017	kg	1.176	11,93	13,00	1,07	1.258,32
Tangerina PP 01/2017	Und.	2.059	1,50	1,65	0,15	308,85
Tomate PP 01/2017	kg	14.196	5,37	5,80	0,43	6.104,28
Rosca Salgada PP 20/2017	Und.	609.320	0,35	0,38	0,03	18.279,60
Peito de Frango Congelado PP 02/2017 25 e 75%	kg	38.614	9,93	10,92	0,99	38.227,86

Pão Caseiro PP 02/2017 25 e 75%	kg	23.351	7,00	7,69	0,69	16.112,19
Total						93.521,39

Fonte: processo licitatório do pregão 02/2017 – pág. 126 (orçamentos prévios) e 263 (ata do pregão presencial), processo licitatório do pregão 20/2017 – pág 221 (orçamentos prévios) e 782 (ata do pregão presencial), e processo licitatório do pregão 01/2017 – pág 1203 (orçamentos prévios) e 1911 (ata do pregão presencial).

Finalmente, constatamos discrepâncias superiores a 100% para aquisição de produtos iguais em diferentes apresentações, suscitando que, apesar do custo das embalagens, houve falta de negociação por parte do pregoeiro:

Tabela 3 – Prejuízo potencial: aquisição do mesmo item por diferentes valores em função da apresentação

Descrição do item / licitação	Apresentação	Quantidade	Valor adjudicado/kg	Diferença de valor/kg (B-C) (D)	Prejuízo potencial (D x A)
Polpa de acerola / PP 20/2017	100 g	72 kg (A)	R\$ 26,70/ kg (B)	12,03	R\$ 866,16
Polpa de acerola / PP 20/2017	1 kg	1.332 kg	R\$ 14,67 / kg (C)		
Polpa de cupuaçu / PP 20/2017	100 g	32 kg	R\$ 24,00/ kg	10,31	R\$ 329,92
Polpa de cupuaçu / PP 20/2017	1 kg	2.187 kg	R\$ 13,69/ kg		
Polpa de goiaba / PP 20/2017	100 g	40 kg	R\$ 24,00/ kg	13,51	540,40
Polpa de goiaba / PP 20/2017	1 kg	3.052 kg	R\$ 10,59/kg		
Polpa de maracujá / PP 20/2017	100 g	104 kg	R\$ 26,70/kg	9,70	R\$ 1.008,80
Polpa de maracujá / PP 20/2017	1 kg	1.541 kg	R\$ 17,00/kg		
Polpa de Taperebá / PP 20/2017	100g	72 kg	R\$ 26,70/kg	14,70	R\$ 1.058,40
Polpa de Taperebá / PP 20/2017	1 kg	1.840	R\$ 12,00/kg		
Total					R\$ 3.803,68

Fonte: processo licitatório do pregão 20/2017 – pág 221 (orçamentos prévios) e 782 (ata do pregão presencial).

Frente ao apresentado, verifica-se que houve um prejuízo potencial **total de R\$ 108.398,86 (Cento e oito mil, trezentos e noventa e oito Reais e oitenta e seis centavos)**, resultante da falta de negociação das propostas, considerando-se os valores já apresentados na licitação ou presentes nos orçamentos prévios.

Ressalta-se que grande parte das aquisições já foram concretizadas, transformando parte dos prejuízos potenciais em efetivos (sobrepreço em superfaturamento). Contudo, por se tratar de registros de preços, com duração de um ano, bem como de pregões com várias dezenas de itens, cada um com sua realização individualizada, não foi realizado o levantamento pormenorizado da execução de cada item, ficando, para fins de constatação, todo o prejuízo classificado como potencial (sobrepreço).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“No que tange ao item do referido relatório preliminar, informamos que, como destacado no relatório os procedimentos licitatórios analisados se deram no estrito cumprimento da legislação em vigor, no que tange aos procedimentos adotados, para um processo exclusivo para empresa enquadradas nas condições diferenciadas da LC 123/2006, e processo dividido em cotas de 75% destinado a ampla concorrência e 25% destinados exclusivamente as empresas para micro e pequenas empresas, assim como microempreendedores individuais. Bem como um terceiro processo para aquisição dos itens fracassados nos certames anteriores.

Segundo o relatório a análise:

“Constatou-se assim que nos três pregões houve a participação efetiva somente de micro e pequenas empresas, sem a necessidade de favorecimento de qualquer delas para atendimento ao disposto na Lei Complementar nº 123/2006. Desta forma, estando todas as empresas em igualdade de condições, o objetivo maior a ser observado nas contratações passa a ser da prevalência do interesse público, em atendimento ao princípio da economicidade, buscando-se a melhor proposta para a administração, atentando para exequibilidade do preço. Como a administração não observou a especificidade dos concorrentes, houve a aquisição de itens iguais por diferentes preços, embora todos tenham sido cotados por micro e pequenas empresas, no percentual do pregão aberto a todos portes de empresas, posto que não houve a participação efetiva de nenhuma empresa de médio e/ou grande porte. Tal discrepância, que acarretou em prejuízo potencial para administração, deveu-se à falha do pregoeiro que não unificou os itens semelhantes, uma vez que só houve micro e pequenas empresas concorrendo, tornando a reserva de mercado desnecessária. Também, não houve negociação de preços frente à apresentação de valores acima do mínimo, já ofertado na mesma licitação, devido à separação 25 e 75%.”

Em que pese a análise acima elencada, os referidos processos licitatórios foram realizados em estrito cumprimento da legislação em vigor, em especial a LC 123/06, alterada pela LC 147/14, com destaque para seu art. 47:

“Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção

do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal. (Incluído pela Lei Complementar nº

147, de 2014)"

Já de plano, urge frisar que a Lei Complementar 147/14, ao alterar o dispositivo anteriormente citado, **tornou o tratamento diferenciado com o escopo de promover o desenvolvimento econômico e social compulsório, salvo se apresentadas as justificativas previstas no art. 49 da norma.** E, para garantir a aplicabilidade do aludido tratamento e impedir que a ausência de regulamentação específica pudesse ser utilizada como justificativa para a não aplicação dos benefícios concedidos às pequenas empresas, o parágrafo único do art. 47 destacou que, enquanto não regulamentado o tema no âmbito dos demais órgãos e esferas, aplica-se a legislação federal.

Nesse sentido é a doutrina de José Anacleto Abduch Santos:

“Atente-se para o fato de que, pela redação original do art. 47, a norma previa o tratamento diferenciado e simplificado como uma faculdade administrativa ao fixar que ‘nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte’. A forma impositiva do verbo ‘deverá’ passa a trazer um conteúdo jurídico e um norte hermenêutico significativamente diverso. Se dúvidas havia de que as administrações públicas deveriam (em razão da facultatividade supostamente estabelecida pelo verbo na conjugação ‘poderá’) realizar licitações exclusivas para participação de ME e EPP, ou licitar instituindo cotas reservadas para as pequenas empresas, a nova redação do dispositivo legal parece deixar extreme de dúvidas o comando impositivo.” (...) Contudo, enquanto não

sobreviver legislação estadual, municipal ou distrital específica mais favorável à ME e EPP, aplica-se compulsoriamente a legislação federal – o que significa que a Administração Pública não pode se furtar à concessão do benefício sob a alegação de lacuna legislativa no âmbito da entidade federativa. Logo, se no regime anterior as entidades federativas podiam alegar inexistência de regulamentação própria para deixar de conceder o tratamento diferenciado e simplificado para as ME e EPP, diante das novas regras, desaparece este óbice normativo: é mandatória a regra que determina, na inexistência de normas próprias, que os demais entes da federação se valham diretamente das normas previstas na Lei Complementar 123”. **Licitações e o Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. 2^a ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 146.**

Assim, entende-se que após publicado o edital, sem que haja margem de discricionariedade, o pregoeiro não se pode alterar o rito procedural da licitação em razão dos fatos ocorridos durante o certame.

Mesmo que um único licitante tenha participado dos Pregões, sem que haja a hipótese de exceção prevista no art. 49, **o Pregoeiro é condicionado a aplicar as regras legalmente instituídas sob pena de representar violação ao princípio constitucional da legalidade atinente a todos os atos administrativos. E dessa forma o edital é em si, a própria Lei do Certame.**

Nesse aspecto, unificar os itens do certame, que na prática deve se dar na forma de duas licitações em único procedimento, sem que houvesse prévia justificativa como dispôs o relatório, representaria violação as regras do edital, uma vez que esse já normatizara que a licitação se daria com critério de menor preço por item, todos autônomos entre si.

Nessa linha, antes mesmo das alterações promovidas pela LC 147, o TCU e a Advocacia-Geral da União já orientavam:

“Apesar de o valor global exceder o limite de R\$ 80.000,00 previstos no art. 48, I, da LC nº 123/2006 e no art. 6º do Decreto nº 6.204/2007 para a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o certame estava dividido em 52 itens de concorrência autônomos entre

si, sendo, assim, cada item disputado de maneira independente dos demais. (...) Dessa forma, ao ser definido o ‘menor preço por item’ como tipo de licitação, foram realizadas, no mesmo pregão eletrônico, várias licitações distintas e independentes entre si, o que é confirmado, por exemplo, pela seguinte disposição editalícia (fl. 23, peça 2): (...) Sob esse aspecto, a contratação se mostra adequada à hipótese de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte prevista no art. 48, I, da LC nº 123/2006 c/c o art. 6º do Decreto nº 6.204/2007.”⁷ “14. A propósito, deve ser mencionado o Acórdão 3.771/2011-TCU - Primeira Câmara, o qual, apesar de não ter tocado a possibilidade de adesões indefinidas a uma ARP por parte de outros órgãos e entidades da administração pública, reconheceu que o limite de R\$ 80.000,00 aplica-se a cada item da licitação e não ao valor global da mesma. Naquela assentada, esta Corte entendeu que os diversos itens da licitação constituíram várias licitações distintas e independentes entre si.” **TCU. Acórdão 3771/2011. Primeira Câmara.**

Ademais, em Cartilha editada pelo SEBRAE, direcionada a gestores públicos e elaborada com auxílio do Governo Federal, Tribunais de Contas e outros órgãos envolvidos, e na qual nos orientamos para realizar os procedimentos licitatórios pelo Município de Breves, tem se o seguinte exemplo de como viabilizar a divisão do objeto em cotas principal e exclusiva:

“Há duas formas de aplicação do benefício de cotas exclusivo para a MPE. Para todos, é fundamental que o produto ou serviço seja de natureza divisível.

Alternativa 1: Item exclusivo + item para o mercado geral. Caso um bem seja de natureza divisível e a sua aquisição de fornecedores distintos não acarrete algum prejuízo para a administração pública, faça a divisão em dois lotes.

Por exemplo, compra de papel A4. Suponha que você deseja comprar 100 resmas de papel A4.

ITEM 1: MERCADO GERAL: 75 RESMAS DE PAPEL A4.

ITEM 2: EXCLUSIVO DE MPE: 25 RESMAS.

Com isso, você amplia a participação, pois todas as empresas que produzam os itens serão beneficiadas. **Nesse caso, existe a possibilidade de o mesmo item possuir dois valores diferentes na contratação final.**”

(Vide: Cartilha do Comprador atualizada e disponível em

<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/micro-epequenasempresas/cartilha-do-comprador-19out2014.pdf>)

Nessa situação, “as licitantes ME e EPP podem disputar a cota reservada (disputa a elas restrita) e a cota principal (o remanescente do objeto, excluído o percentual que constituiu a cota reservada)”, devendo nesse caso apresentar duas propostas de preço, que podem ser diferentes, e “os licitantes não enquadrados como ME e EPP inicialmente somente disputarão a cota principal”. Em decorrência disso, é possível existir dois vencedores no processo (um ganhador da cota reservada e outro da cota principal) praticando preços distintos para o mesmo item, sem que isso se constitua em irregularidade, já que este é o objetivo da norma.

Dessa forma, não há que se falar em atuação deficiente do Pregoeiro, ou que este não buscou atingir o interesse público na condução do certame, quando se limitou a aplicação da lei. E com especial destaque, o fato de que os itens apontados no relatório (**tabela 1**) todos foram aceitos com preços abaixo da média de mercado como demonstra planilha abaixo referente a tabela 1.

- Achocolatado em pó/pregão 02.2017 75% (Preço Médio: R\$ 13,00/Valor adjudicado: R\$ 7,82).
- Alho / Pregão 02.2017 25% (Preço Médio: R\$ 26,00/Valor Adjudicado: R\$ 23,39)
- Sardinha 25% (Preço Médio R\$ 23,51/ Valor Adjudicado R\$ 21,00).

No que tange aos itens em que houve adjudicação por valores maiores que a média de mercado, informamos que a Pregoeira de fato realizou a negociação com os licitantes, porém como mostrou-se infrutíferas, tais negociações não foram colocadas em ata, frente o entendimento extraído da licitação que essa negociação é uma faculdade do pregoeiro.

E, considerando o relatório preliminar em questão, de plano a administração municipal buscará junto aos licitantes vencedores, após realização de nova pesquisa de preços, a negociação dos valores de referidos itens para que se adequem aos valores médios do mercado, caso não aceitem a redução, os mesmos serão dispensados do compromisso nos termos do art. 2º, III, do Decreto nº 7892/2013.

Quanto aos valores acima da média de mercado dos itens, verifica-se que em média os itens encontram-se superiores por volta de 10% (dez por cento) da média apurada na pesquisa constante nos processos. E a aceitabilidade dos preços se deu inicialmente porque, os procedimentos licitatórios voltados à aquisição de tais itens para merenda escolar são devidamente acompanhados por membros do Conselho Municipal de Merenda Escolar, que realizam sua própria pesquisa visando análise da aceitabilidade, visando exatamente a adequação dos valores contratados com o mercado.

Assim não há contratação com preços excessivamente maiores do que os apurados em cotação preliminar, realizada com apenas três fornecedores do mercado local. Tal variação frente o valor adjudicado e o valor médio apurado é na faixa de 10 % (dez por cento) o que pode ser considerado como flutuações típicas do mercado.

O TCU, no Acórdão 1504/2007-2^a Câmara, aceitou argumento de que diferenças da ordem de até 10% são consideradas como flutuações típicas de mercado. Esse entendimento é coerente com outro julgamento daquele Tribunal no mesmo ano (Acórdão 2170/2007 Plenário), no qual se defendeu que a aferição de preços nas aquisições tem fundamento em valores dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época.

A ideia de faixa aceitável de preços também aparece no Acórdão TCU nº 1457/2009-2^a Câmara, onde foi sugerido utilizar, **para compras de medicamentos, margem de tolerância de 17% sobre a média dos preços unitários do Banco de Preços de Saúde.**

E assim se deu o critério para aceitabilidade dos valores constantes na tabela 2 do relatório preliminar. Não podendo se falar simplesmente que tais fatos por si só representam violação ao interesse público, sem antes verificar outros fatores que envolvem um procedimento licitatório como o interesse público a ser atingido, e sem antes realizar um sopesamento entre os princípios em conflito, que no presente caso envolve a alimentação dos alunos da rede pública municipal de ensino.

Assim, mediante tabela explicativa demonstramos que os itens e valores indicados na **Tabela 2** do relatório, até a presente data representam um valor contratado e consumido, superior à média do mercado no total de R\$ 14.946,63 (quatorze mil novecentos e quarenta e seis reais e sessenta e três centavos).

No que se refere aos itens e valores indicados na **tabela 3**, referente a aquisição dos mesmos itens por diferentes valores em função da apresentação, de plano destaca-se o fato de que os valores indicados da planilha no relatório não correspondem à realidade.

Os números indicados na tabela 3, divergem dos valores adjudicados tanto na forma de 100 g, quanto na forma de Kg. **E com o fim de demonstrar, que além de equivocados, na verdade os valores realmente adjudicados foram feitos abaixo da cotação de mercado, apresentamos planilhas anexas, que em um simples cotejo com os valores constantes da ata e contratos oriundos do PP 020/2017 de polpas de frutas mostraram que os valores são inconsistentes, havendo um claro erro de cálculo e equívoco no levantamento das informações.**

Em que pese o fato acima indicado, ainda que se encontre divergência de preços entre a apuração de polpas com embalagens distintas, o que não se dá em hipótese alguma com discrepância superior a 100% (cem por cento), não cabe ao pregoeiro analisar os critérios de mercado e custos de insumo que leva os fabricantes de determinados itens a definir o preço de seus produtos.

Os critérios de julgamentos definidos em lei devem estar claramente dispostos no edital, o que de fato se verifica no caso concreto, sem que haja possibilidade de tratar possíveis distorções entre tais itens como sobre preço ou superfaturamento.

Frente o exposto, não se pode falar em prejuízo em potencial por atuação deficiente do pregoeiro, quando em todos os aspectos apontados no relatório, há entendimento harmônico da própria Corte de Contas da União com as decisões tomadas no curso dos procedimentos licitatórios. Demonstrando que os fatos apontados no relatório, que segundo análise preliminar apurada em relatório, na verdade se deu em estrito cumprimento do princípio da legalidade, e em observância do interesse público.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente, percebe-se na manifestação da unidade a justificativa de que os procedimentos adotados se basearam nos princípios da legalidade e da vinculação ao edital, buscando o favorecimento das micro e pequenas empresas, conforme orientação emanada da Lei Complementar 123/2006.

Ademais, houve a argumentação para a contratação de itens por valores superiores aos praticados no mercado local, bem como para a aquisição de produtos semelhantes por diferentes valores, devido às cotas de 25 ou 75%, ou conforme as diferentes apresentações, 100g ou 1kg, acompanhada de acórdãos relativos aos itens justificados.

Sobre estes realizamos as seguintes observações:

1 – Relativamente à justificativa para adoção do regime diferenciado para micro e pequenas empresas, não há qualquer irregularidade no procedimento visto a orientação emanada da lei 8.666/1993, bem como da Lei Complementar 123/2006.

2 - Em um segundo momento de análise, foi realizada crítica à não unificação dos itens semelhantes constantes nos lotes de 25 e 75%, visto não ter havido participação de empresas que não fossem de micro ou pequeno porte.

Neste diapasão, houve justificativa por parte da Administração Municipal no sentido de que tal unificação não seria possível, sob pena de descumprimento das normas do Edital.

Contudo, apesar de toda legislação apresentada para justificar tal procedimento, existe no caso concreto uma sobreposição de princípios, para qual, segundo manifestações da Corte Máxima de Contas, listadas a seguir de forma exemplificativa, deve prevalecer, sempre, o interesse público, materializado pela aquisição dos melhores produtos pelo menor custo exequível, personificado no conceito de eficiência, mesmo que para isto seja necessária a flexibilização das normas do edital. Vejamos:

“(...) No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.”
(Acórdão TCU 357/2015-Plenário)

“(...) Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios.”
(Acórdão TCU 119/2016-Plenário)

“(...) 3.161. Reforça-se que a presente instrução não pretende desprezar as obrigações formais relativas à função do pregoeiro (estipulada pela legislação relacionada no item 3.150 desta instrução), entretanto considera-se que a atuação do pregoeiro deve se reger primordialmente pela obtenção do objetivo final da licitação – que é realizar, dentro dos princípios e legislação aplicáveis, a melhor aquisição possível para administração pública contratante –, reconhecendo-se assim o caráter apenas instrumental da licitação, não se podendo considerá-la como um fim em si mesmo.”
(Acórdão TCU 2901/2016 – Plenário)

“(...) 17.1 A alegação de que seria necessário desclassificar os licitantes que não apresentaram marca ou modelo (itens 15.1 a 15.4 desta instrução) não procede, pois 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)

(...)

7. Na verdade, as citadas disposições devem ser entendidas como prerrogativas do poder público, que deverão ser exercidas mediante a consideração dos princípios basilares que norteiam o procedimento licitatório, dentre eles, o da seleção da proposta mais vantajosa para a administração. (...)”
(Acórdão TCU 3381/2013 – Plenário)

“...) A decisão adotada pelo pregoeiro baseou-se tão-somente no princípio da legalidade, entretanto ela não refletiu o objetivo maior da licitação que é a busca pela proposta mais vantajosa. (...)”
(Acórdão TCU 2463/2008 – Plenário)

Assim, buscando-se o máximo interesse público, deveria ser adotada a legalidade moderada flexibilizando a vinculação ao edital, visto não haver qualquer prejuízo para os licitantes – todos micro e pequenas empresas.

3 – Quanto aos valores de aquisição superiores à média de mercado, foram apresentadas manifestações do TCU acerca da margem de tolerância dos valores praticados relativamente à média dos orçamentos prévios em alguns casos concretos analisados. Contudo, apesar de tais flutuações serem admitidas pela corte, no caso em voga foram apontadas como inadequadas dentro de um contexto em que várias omissões do leiloeiro acabaram por ocasionar prejuízo para administração. Não se trata de uma observação isolada, mas sim de um conjunto, onde soma-se a não unificação de itens semelhantes e a não negociação quando valores para apresentações diferentes, quando igualados nas quantidades, que ocasionaram até mesmo discrepâncias de valores superiores a 100%.

4 – Relativamente aos valores apresentados na tabela 3, a administração argumenta que os valores apontados por esta equipe estavam incorretos. A partir de tal informação constatamos que realmente foram adotados valores errôneos, buscados em documentos anteriores à homologação da licitação. Contudo, conforme demonstrado a seguir, retificando-se a tabela conforme valores constantes no termo de homologação do pregão 020/2017, constante da página 846 do processo, os prejuízos decorrentes do superfaturamento baseado na simples mudança de apresentação do produto não apresentaram significativa modificação, diminuindo o montante do prejuízo em R\$ 88,80 (oitenta e oito reais e oitenta centavos), demonstrando que mesmo com a correção persiste a inadequabilidade dos valores praticados.

Tabela 3 Retificada– Prejuízo potencial: aquisição do mesmo item por diferentes valores em função da apresentação

Descrição do item / licitação	Apresentação	Quantidade	Valor adjudicado/kg	Diferença de valor/kg (B-C) (D)	Prejuízo potencial (D x A)
Polpa de acerola / PP 20/2017	100 g	72 kg (A)	R\$ 24,00/ kg (B)	13,11	R\$ 943,92
Polpa de acerola / PP 20/2017	1 kg	3.332 kg (C)	R\$ 10,89 / kg		
Polpa de cupuaçu / PP 20/2017	100 g	32 kg	R\$ 24,00/ kg	10,31	R\$ 329,92
Polpa de cupuaçu / PP 20/2017	1 kg	2.187 kg	R\$ 13,69/ kg		
Polpa de goiaba / PP 20/2017	100 g	40 kg	R\$ 24,00/ kg	13,51	R\$ 540,40
Polpa de goiaba / PP 20/2017	1 kg	3.052 kg	R\$ 10,59/kg		
Polpa de maracujá / PP 20/2017	100 g	1040 kg	R\$ 24,00/kg	9,13	R\$ 949,52
Polpa de maracujá / PP 20/2017	1 kg	1.541 kg	R\$ 14,87/kg		
Polpa de Taperebá / PP 20/2017	100g	72 kg	R\$ 24,00/kg	13,21	R\$ 951,12
Polpa de Taperebá / PP 20/2017	1 kg	1.840	R\$ 10,79/kg		
Total					R\$ 3.714,88

Fonte: processo licitatório do pregão 20/2017 – pág 846 (termo de homologação do pregão presencial).
*** os valores retificados foram grifados**

Frente ao apresentado, verifica-se que houve um prejuízo potencial **total de R\$ 108.310,06 (Cento e oito mil, trezentos e dez reais e oito centavos)**, resultante da falta de negociação

das propostas, considerando-se os valores já apresentados na licitação ou presentes nos orçamentos prévios.

3. Conclusão

Após as entrevistas realizadas junto à comunidade acadêmica, abrangendo membros do Conselho de Alimentação Escolar, nutricionistas, funcionários das escolas, alunos e demais envolvidos no processo educacional, somadas às visitas de fiscalização realizadas ao armazém central, assim como a dez escolas do município, constatamos que a aplicação dos recursos do programa vem atingindo seus objetivos.

Não houve relatos de falta de merenda, apesar do não cumprimento integral dos cardápios planejados.

Quanto aos processos licitatórios relativos à aquisição dos gêneros alimentícios, constatou-se que no exercício de 2017 ocorreram falhas na condução de licitações que ocasionaram prejuízos potenciais para o Município no montante de R\$ 108.310,06 (Cento e oito mil, trezentos e dez Reais e oito centavos), sendo que o valor do superfaturamento não pode ser averiguado.

Restam ainda as constatações de falta de estrutura mais adequada nas escolas, incluindo as que estão diretamente envolvidas no preparo e armazenamento dos alimentos, como maior espaço físico para cozinhas e depósitos, melhora na ventilação dos ambientes, conserto dos sanitários, manutenção em paredes e azulejos, colocação de telas em janelas, entre outras, inexistência de um controle programado e periódico de insetos, pragas e roedores, e necessidade adoção de hábitos de higiene que minimizem o risco de contaminação dos alimentos, tais como utilização de toucas e aventais, melhora na limpeza dos banheiros, destinação dos depósitos exclusivamente para alimentos e limpeza constante do entorno das escolas, evitando o descarte de alimentos e entulhos a céu aberto, entre outros.

Ordem de Serviço: 201701717

Município/UF: Breves/PA

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE BREVES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.627.866,00

1. Introdução

A presente fiscalização faz parte do Programa Fiscalização de Entes Federativos (FEF) – V04º Ciclo, realizada no Município de Breves, PA, no período de 21 a 25 de agosto de 2017, sobre a aplicação de recursos federais do Programa 2080 - Educação de Qualidade para Todos/ Ação: 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica.

O escopo da fiscalização abrangeu a aplicação dos recursos transferidos para o ente em virtude do programa PDDE, relativamente ao exercício de 2015 e 2016, cujo montante somou R\$ 2.627.866,00.

O Programa tem como objetivo aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica por meio da assistência financeira, em caráter suplementar.

Foram fiscalizadas dez escolas de ensino fundamental/pré-escolar, quatro da zona urbana e seis da zona rural, escolhidas de forma aleatória, de um total de 124 escolas, além da Prefeitura Municipal de Breves na condição de Entidade Executora.

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. Movimentação irregular de recursos na conta específica do PDDE pela Prefeitura Municipal de Breves, com prejuízo no valor de R\$ 39.618,00.

Fato

Em análise aos extratos bancários da conta corrente específica do PDDE, no Banco do Brasil, Agência 558-4 e C/C 5741-X, gerenciada pela Prefeitura Municipal de Breves enquanto

Entidade Executora, verificou-se transferências financeiras para C/C n.º 10577-5 da própria Prefeitura, no mesmo Banco e Agência, que totalizaram R\$ 89.800,00.

Segundo informações prestadas pela Prefeitura, os recursos teriam sido repassados para a folha de pagamento, ocorrendo a devolução parcial do valor para a conta do PDDE.

Em se tratando de recursos transferidos para Entidades Executoras, no caso em tela a Prefeitura Municipal de Breves, os mesmos são para atendimento apenas de despesas de custeio/manutenção escolar, portanto, gastos com folha de pagamento de pessoal não são permitidos.

Ocorreram três transferências financeiras de saída de recursos para a outra conta da própria Prefeitura e duas transferências em devolução dos recursos, sendo estas em valor menor, permanecendo um saldo a devolver para a conta bancária específica do Programa no valor de R\$ 39.618,00, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Demonstrativo das transferências realizadas entre as contas corrente da Prefeitura.

Data	Tipo movimentação	Valor
13/07/2016	Saída de recursos	(17.000,00)
30/08/2016	Devolução de recursos	17.000,00
12/09/2016	Saída de recursos	(39.800,00)
01/11/2016	Saída de recursos	(33.000,00)
02/12/2016	Devolução de recursos	33.182,00
Saldo a devolver		(39.618,00)

Fonte: Extratos bancários da conta corrente específica do PDDE.

Independentemente de parte dos recursos terem sido devolvidos, sua utilização para atendimento de despesas incompatíveis com o objetivo do Programa tornam as movimentações financeiras de saída de recursos irregulares, sendo agravadas pela ocorrência de prejuízo no valor de R\$ 39.618,00 em virtude da existência de saldo de recursos a serem devolvidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Não obstante a utilização de parte dos recursos da conta do PDDE para o custeio de folha de pagamento, não se pode perder de vista que houve a aplicação dos recursos em uma finalidade pública afeta a Educação, ou seja, não houve desvio, enriquecimento ilícito ou malversação de dinheiro público.

No entanto, tendo em vista ter a Administração se desgarrado do princípio da estrita legalidade, a atual gestão não se nega em realizar o devido recolhimento da quantia julgada em débito aos cofres públicos, desde que haja orientação nesse sentido dessa respeitável Controladoria Geral.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Prefeitura alega que a aplicação dos recursos se deu em uma finalidade pública, contudo os supostos pagamentos de folha de pessoal, conforme informado pela

Prefeitura, por não fazerem parte do escopo dos trabalhos, não foram objeto de análise pela equipe de fiscalização da CGU, ou seja, não houve a confirmação de que de fato as transferências de recursos atenderam os fins informados pela Prefeitura.

O gerenciamento dos recursos repassados para as escolas que não possuem Unidade Executora própria, no caso, é de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Breves, que, por sua vez, não os aplicou, em sua totalidade, em benefício das respectivas unidades escolares beneficiárias, não atendendo os objetivos do PDDE.

Cabe destacar que, além do prejuízo no valor de R\$ 39.618,00 em virtude da existência de saldo de recursos a serem devolvidos ao PDDE, deve-se considerar, também, o prejuízo auferido pela perda da remuneração dos recursos transferidos irregularmente em razão da falta de aplicação dos mesmos enquanto não retornaram em devolução para a conta específica do PDDE.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Falta de atendimento da obrigação de afixar nas escolas, em local visível e de fácil acesso, cópia da ata que definiu as necessidades prioritárias.

Fato

Em visitas realizadas em 10 escolas, de um total de 124 que possuem Unidade Executora Própria para gerenciamento dos recursos do PDDE, verificou-se, em todas elas, o não atendimento do estabelecido no inciso III, art. 3º, da Resolução FNDE n.º 9, de 2 de março de 2011, visto que não foram afixadas nas escolas, em local visível e de fácil acesso, as atas das reuniões realizadas pelos Conselhos Escolares e/ou Associações de Pais e Mestres que definiram quais os materiais e bens que seriam adquiridos e/ou serviços a serem contratados, de acordo com as finalidades do Programa, para suprirem as necessidades prioritárias das escolas que representam.

O descumprimento do normativo prejudicou a transparência do processo e consequentemente o controle social, visto a ausência de divulgação, em especial para a comunidade escolar, das aquisições e contratações que seriam realizadas com os repasses do PDDE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação, através da coordenação do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, reiteradamente, vem prestando informações aos membros dos conselhos escolares e unidades executoras, no sentido de dar transparência a seus atos.

Assim, a coordenação do programa realiza palestra e distribui panfletos e folders, aos membros das unidades gestoras, no sentido de conscientizar e orientar a utilização correta do recurso, inclusive esclarecendo o papel de cada membro do conselho e suas funções. Porém, infelizmente, mesmo após todos esses esclarecimentos, encontramos muita resistência dos integrantes dos referidos conselhos em atender as recomendações impostas. (cópia do material educativo em anexo).

No entanto, não podemos generalizar, visto que a maioria das unidades executoras cumpre o disposto no art. 30, Inciso III, da Resolução nº. 09/2011, e afixa tanto as atas que dispõe o que a comunidade quer adquirir, quanto a prestação de contas, conforme documento em anexo

Ademais, estamos tomando todas as medidas necessárias para que a improriedade apontada não ocorra novamente.”

Análise do Controle Interno

Em anexo a sua manifestação, a Prefeitura encaminhou documentos que evidenciam ações da Coordenação do PDDE no sentido de conscientizar e orientar as Unidades Executoras para a utilização correta dos recursos do Programa, contudo tais ações foram realizadas no exercício de 2017, não havendo evidências da atuação da Prefeitura nos exercícios de 2015 e 2016, período em que foi verificado o não atendimento do estabelecido no inciso III, art. 3º, da Resolução FNDE n.º 9, de 2 de março de 2011.

A Prefeitura encaminhou, ainda, cópias de duas Atas de Reunião do Conselho Escolar da EMEF Santa Mônica como forma de demonstrar que algumas escolas afixam as atas que definem as demandas prioritárias, contudo a existência das atas, por si só, não comprova que as mesmas foram afixadas em local visível e de fácil acesso a toda comunidade escolar. A constatação decorreu de informações prestadas por membros das Unidades Executoras visitadas de que as atas não foram afixadas na forma estabelecida no inciso III, art. 3º, da Resolução FNDE n.º 9, de 2 de março de 2011, nos exercícios de 2015 e 2016.

2.2.2. Ocorrência de possível simulação nas pesquisas de preços, tendo em vista a existência de relacionamentos entre as empresas participantes, prejudicando a obtenção da proposta mais vantajosa.

Fato

Conforme estabelecido na Resolução FNDE n.º 9, de 2 de março de 2011, art. 3º, inciso III, deve ser realizada pesquisa de preços para aquisição dos produtos e/ou serviços priorizados pela comunidade escolar, junto ao maior número de fornecedores e/ou prestadores de serviço, sendo obrigatória a avaliação de, no mínimo, três orçamentos a fim de evitar quaisquer favorecimento e a garantir a escolha da proposta mais vantajosa.

Em análise aos processos de aquisição de materiais e serviços por parte das Unidades Executoras Próprias - UEx de nove escolas no exercício de 2016, em oito verificou-se evidências de favorecimento de fornecedores e restrição à competitividade em virtude de possível simulação nas pesquisas de preços que antecedem as contratações, em razão destas terem sido realizadas com empresas que possuem vínculos, na grande maioria das vezes familiares, entre seus sócios.

As empresas envolvidas organizavam-se em grupos de três participantes para apresentar três orçamentos para os itens de contratação das UEx, de modo a dar falso entendimento de que de fato houve o atendimento do referido normativo.

A constatação decorre de consulta realizada na base de dados da Receita Federal do Brasil, a partir do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ das empresas participantes de cada grupo que apresentou orçamentos nas pesquisas de preços, sendo detectados vínculos entre elas, conforme os quadros a seguir organizados por grupos de participantes de cada processo de contratação:

Quadro I: Empresas participantes do Grupo 1

Empresas	CNPJ	Vínculo existente
M. SERRA MELO – ME	11.565.236/0001-91	
S. S. MELO COMÉRCIO – ME	05.910.753/0001-58	Responsável da empresa M. SERRA MELO – ME é irmão do responsável da empresa S. S. MELO COMÉRCIO – ME, cuja ex-empregada é responsável pela empresa D. B. DA S. MELO – ME, cujo telefone é o mesmo da empresa S. S. MELO COMÉRCIO – ME.
D. B. DA S. MELO - ME	18.072.717/0001-04	

Fonte: Base de dados da Receita Federal do Brasil

Quadro II: Empresas participantes do Grupo 2

Empresas	CNPJ	Vínculo existente
LOJA SÃO MIGUEL COMÉRCIO LTDA ME	21.364.846/0001-80	
A. C. DE OLIVEIRA VIEIRA – ME	01.774.776/0001-21	O responsável/sócio da empresa LOJA SÃO MIGUEL COMÉRCIO LTDA ME tem como mãe a responsável pela empresa A. C. DE OLIVEIRA VIEIRA – ME e como pai o responsável pela empresa JOSÉ MIGUEL MARQUES VIEIRA – ME.
JOSÉ MIGUEL MARQUES VIEIRA – ME	05.030.630/0001-22	

Fonte: Base de dados da Receita Federal do Brasil

Quadro III: Empresas participantes do Grupo 3

Empresas	CNPJ	Vínculo existente
B. AILTON B. CUNHA	06.141.825/0001-02	
W. R. M. VIEIRA COM. DE CONFRC. E MAT. ESPORTIVO – ME	83.323.170/0001-34	A empresa B. AILTON B. CUNHA possui o mesmo número de telefone das demais empresas participantes do grupo, sendo que o responsável pela empresa W. R. M. VIEIRA COM. DE CONFRC. E MAT. ESPORTIVO ME tem como pai o responsável pela empresa R. R. VIEIRA COMÉRCIO – ME.
R. R. VIEIRA COMÉRCIO - ME	08.839.925/0001-32	

Fonte: Base de dados da Receita Federal do Brasil

Quadro IV: Empresas participantes do Grupo 4

Empresas	CNPJ	Vinculo existente
W. S. GAMA COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI – ME	12.431.556/0001-11	O responsável/sócio da empresa W. S. GAMA COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI – ME é irmão do responsável pela empresa J. C. SOUZA DA GAMA – ME. Na base de dados da Receita Federal do Brasil não foi encontrado vínculo da empresa L. A. DE ALMEIDA - ME com as demais empresas do grupo, contudo as filhas da responsável possuem o sobrenome GAMA, sugerindo a existência de vínculo familiar com as demais empresas do grupo.
J. C. SOUZA DA GAMA – ME	13.372.895/0001-37	
L. A. DE ALMEIDA - ME	24.531.390/0001-94	

Fonte: Base de dados da Receita Federal do Brasil

Quadro V: Empresas participantes do Grupo 5

Empresas	CNPJ	Vinculo existente
MARAJÓ COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP	08.210.699/0001-26	
MARAJÓ HOME CENTER COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP	18.233.963/0001-09	O Responsável/sócio e o sócio da empresa MARAJÓ COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP são irmãos e também são sócios das empresas MARAJÓ HOME CENTER. Outros dois irmãos, da mesma família são sócios da COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP e MARAJÓ CENTER LTDA – ME.
MARAJÓ CENTER LTDA – ME	13.265.725/0001-53	As três empresas do grupo possuem o mesmo número de telefone.

Fonte: Base de dados da Receita Federal do Brasil

Quadro VI: Empresas participantes do Grupo 6

Empresas	CNPJ	Vinculo existente
O. F. C. COMÉRCIO LTDA – ME	17.687.250/0001-44	
O. FERNANDES DA COSTA – ME	00.678.178/0001-96	O responsável/sócio da empresa O. F. C. COMÉRCIO LTDA – ME é também responsável pela empresa O. FERNANDES DA COSTA – ME, cujo ex-empregado é responsável pela empresa J. DE FREITAS SANTOS – ME.
J. DE FREITAS SANTOS – ME	09.540.318/0001-30	

Fonte: Base de dados da Receita Federal do Brasil

A atuação dos grupos em tela se deu da seguinte forma:

Quadro VII: Vendas concretizadas por empresas participantes do Grupo 1

Empresa contratada	NF	Valor (R\$)	Cheque n.º	UEx. Contratante
M. SERRA MELO – ME	418 e 419	4.300,00	850171	APM da EMEF Justino Costa
	312	8.887,00	850173	
	313	1.900,00	850175	
	267	4.732,00	850016	APM da EMEF Lawton
Total de vendas concretizadas pelo Grupo 1			850017	
				R\$ 21.829,00

Fonte: Prestação de contas do PDDE das UEx

Quadro VIII: Vendas concretizadas por empresas participantes do Grupo 2

Empresa contratada	NF	Valor (R\$)	Cheque n.º	UEx. Contratante

A. C. DE OLIVEIRA VIEIRA – ME	380	1.582,30	850021	APM da EMEF José de Matos
Total de vendas concretizadas pelo Grupo 2				R\$ 1.582,30

Fonte: Prestação de contas do PDDE das UEx

Quadro IX: Vendas concretizadas por empresas participantes do Grupo 3

Empresa contratada	NF	Valor (R\$)	Cheque n.º	UEx. Contratante
B. AILTON B. CUNHA - ME	420	3.357,00	850502	Conselho Escolar Prof. Estevão Gomes
Total de vendas concretizadas pelo Grupo 3				R\$ 3.357,00

Fonte: Prestação de contas do PDDE das UEx

Quadro X: Vendas concretizadas por empresas participantes do Grupo 4

Empresa contratada	NF	Valor (R\$)	Cheque n.º	UEx. Contratante
J. C. SOUZA DA GAMA – ME	001	221,30	850124	APM da EMEF Pedro Carneiro da Cunha / Alípio Garrido Camarês
W. S. GAMA COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI – ME	262	1.284,55	850125	
	265	3.179,15	850126	
	266	151,00	850127	
Total de vendas concretizadas pelo Grupo 4				R\$ 4.836,00

Fonte: Prestação de contas do PDDE das UEx

Quadro XI: Vendas concretizadas por empresas participantes do Grupo 5

Empresa contratada	NF	Valor (R\$)	Cheque n.º	UEx. Contratante
MARAJÓ CENTER LTDA – ME	013	650,00	850504	Conselho Escolar Prof. Estevão Gomes
MARAJÓ HOME CENTER COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP	4090	2.000,00	850510	
	4505	1.200,00	850466	
MARAJÓ COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP	6527	2.343,00	850319	Conselho Escolar da RMEF Emerentina Moreira de Souza
MARAJÓ HOME CENTER COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP	3588	4.000,00	850276	Conselho Escolar da EMEF Prof. Odízia Correa Farias
	3676	1.170,00	850280	
	4494	870,00	850020	
MARAJÓ COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP	6718 e 6719	4.496,00	850018	APM da EMEF Lawton
MARAJÓ HOME CENTER COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP	3977	2.356,00	850052	
	4321	1.696,00	850053	
MARAJÓ COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA – EPP	6571 e 6572	2.336,00	85054	APM EMEF Marechal Rondon
	6575	1.814,00	850129	
	6576 e 6577	2.223,80	850128	
Total de vendas concretizadas pelo Grupo 5				R\$ 27.154,80

Fonte: Prestação de contas do PDDE das UEx

Quadro XII: Vendas concretizadas por empresas participantes do Grupo 6

Empresa contratada	NF	Valor (R\$)	Cheque n.º	UEx. Contratante
O. F. C. COMÉRCIO LTDA – ME	726	1.100,00	850506	Conselho Escolar Prof. Estevão Gomes
	827	2.000,00	850511	
	870	600,00	850464	
	1150	1.000,00	850467	APM EMEF Marechal Rondon
	795	1.520,00	850051	APM da EMEF José de Matos
	871	588,59	850021	
Total de vendas concretizadas pelo Grupo 6				R\$ 6.808,59

Fonte: Prestação de contas do PDDE das UEx

Diante do exposto, fica evidente a simulação de pesquisa de preços, com favorecimento de empresas e prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa, tendo em vista a ausência de competitividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“A Resolução do FNDE n.º 09, de 02 de março de 2011, no seu art. 30, inciso III, reza que a pesquisa de preços para a aquisição dos produtos e/ou serviços priorizados pela comunidade escolar, junto ao maior número de fornecedores e/ou prestadores de serviços, sendo obrigatória a avaliação de no mínimo, três orçamentos a fim de evitar qualquer favorecimento e a garantir a escolha da proposta mais vantajosa.

A Controladoria Geral da União, aponta em seu relatório que dos processos de aquisição de material e serviços, por parte das Unidades Executoras próprias - UEx, de nove escolas no exercício de 2016, em oito verificou-se evidências de favorecimento de fornecedores e restrição à competitividade em virtude de possível simulação nas pesquisas de preço que antecedem as contratações, em razão destas terem sido realizadas com empresas que possuem vínculos, na grande maioria das vezes familiares, entre seus sócios.

Desta forma, informamos que a Coordenação local do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, recebe, analisa e fiscaliza 226 (duzentas e vinte e seis), escolas, que recebem recurso do programa, e informa que as empresas citadas no relatório, são empresas de grande porte, e que atuam em toda região do Marajó, Portel, Bagre, Melgaço e Breves, daí o motivo do Setor não ter se atentado quanto a sua composição societária, mas o setor já está tomando todas as medidas legais, no que tange a notificar as referidas unidades executoras, que foram citadas no relatório da CGU, para que prestem esclarecimentos acerca da suposta irregularidade, assim como esta notificando as demais unidades executoras que prestaram contas com notas fornecidas por estes estabelecimentos comerciais.

A intenção do setor é apurar se houve a simulação de preço, por parte da Unidade gestora, e assim punir os culpados, todo esse levantamento, será acompanhado pelo conselho fiscal de cada unidade executora.”

Análise do Controle Interno

Considerando que em sua manifestação a Prefeitura não apresentou contestação quanto ao fato relatado, apenas informa que adotará providências junte às Unidades Executoras, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo “fato”.

2.2.3. Alterações recorrentes de data de emissão de notas fiscais de modo a compatibiliza-las com as datas dos respectivos pagamentos.

Fato

Dos exames realizados nas prestações de contas de nove Unidade Executoras – UEx referentes a aplicação dos recursos do PDDE no exercício de 2016, em cinco foram verificados casos de alteração de datas de emissão de notas fiscais de modo a compatibilizá-las com as datas dos respectivos pagamentos, objetivando camuflar a realização de pagamentos antecipados.

Com o intuito de alterar as datas de emissão das notas fiscais, as empresas emitiram documentos informando o n.º da nf's a serem alteradas e a nova data de emissão a ser considerada.

A seguir apresentamos quadro demonstrativo relacionando as Unidades Executoras prestadoras de contas e correspondentes fornecedores e documentos fiscais alterados, destacando que as novas datas de emissão das notas fiscais, com uma única exceção, são coincidentes com as datas de emissão dos cheques que efetuaram os pagamentos, chamando a atenção a coluna “Quantidade de dias alterados”, que correspondem a quantidade de dias entre a data original de emissão das notas e a nova data a ser considerada.

Quadro XIII: Demonstrativo das alterações ocorridas das datas de emissão das notas fiscais

UEx	Fornecedor	NF-e	Data NF	Nova data	Cheque	Valor	Data	Quant. Dias alterados
CE da EMEIF Justino Costa	M. SERRA MELO	419	15/12	22/07	850171	1.245,65	22/07	146
		418	15/12	22/07	850171	3.054,35	22/07	146
APM da EMEF São Pedro	W. S. GAMA COMÉRCIO E SERVIÇOS – ME	291	07/12	03/06	850024	2.542,65	03/06	187
		292	08/12	03/06	850024	968,35	03/06	188
		293	08/12	03/06	850024	330,00	03/06	188
CE Escola Prof. Estevão Gomes	O. F. C. COMÉRCIO LTDA – ME	827	28/06	09/05	850511	2.000,00	09/05	50
APM EMEF Marechal Rondon	O. F. C. COMÉRCIO LTDA – ME	795	28/05	17/03*	850051	1.520,00	04/03	72
APM da EMEF Pedro Carneiro da Cunha / Alípio Garrido Camarêns	J C SOUZA DA GAMA – ME	001	30/05	18/03	850124	221,30	18/03	73
	W S GAMA COMÉRCIO E SERVIÇOS ME	262	24/05	18/03	850125	1.284,55	18/03	67
		265	25/05	29/03	850126	3.179,15	29/03	57

Fonte: Prestações de contas das UEx relacionadas.

* mesmo com a alteração de data, a mesma ainda foi posterior a data do cheque.

Verifica-se que as datas de emissão das notas fiscais foram retroagidas em 57 até 146 dias, afastando o entendimento de que houve erro quanto do preenchimento das mesmas, apontando que ocorreram, de fato, pagamentos antecipados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Após analise de nove Unidades Executoras - UEx, referentes a aplicação dos recursos do PDDE no exercício de 2016, em cinco foram verificados casos de alteração de datas de emissão de notas fiscais de modo a compatibilizá-las com as datas dos respectivos pagamentos, objetivando, segundo relatório camuflar a realização de pagamento antecipados.

Diante da presente inconsistência, a Coordenação local, do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, informa que devido a emissão de nota eletrônica ser algo novo na região, os comerciantes locais ainda tem dificuldade na emissão das mesma e isso se dá devido a diversos fatores dentre eles: não ter familiaridade com o programa; não possuir funcionários capacitados para a emissão das notas, internet deficitária, dentre outros.

É comum as Unidades Executoras, apresentarem notas com as datas que não correspondem com a data do pagamento, ou na maioria das vezes essas lojas emitem erratas.

Essa constatação, já havia sido feita pela coordenação local do PDDE, e a orientação que é dada as Unidades Gestoras e fazer o pagamento somente após a emissão da nota fiscal, conforme o disposto na resolução no 09/2011.”

Análise do Controle Interno

O fato da emissão de notas fiscais eletrônicas serem algo novo na região, conforme alegado pela Prefeitura em sua manifestação, não justifica as recorrentes alterações de datas em notas fiscais de modo a compatibilizá-las com as datas de pagamento.

Não se trata da habilidade do operador do sistema, visto que a constatação se refere ao preenchimento do campo “data de emissão da nota fiscal” e não dos demais procedimento para geração da nota fiscal que poderiam gerar alguma dificuldade ao operador.

Da mesma forma, não cabe a argumentação de que a internet no município é deficitária, tendo em vista o grande lapso de tempo entre os pagamentos e as respectivas originais datas de emissão das notas fiscais em tela, conforme demonstrado no campo “fato”, ou seja, o município teria que ficar sem o serviço de internet em pelo menos dois meses.

Cabe destacar que não consta nenhuma justificativa nas prestações de contas aqui tratadas sobre as recorrentes alterações de data de emissão de notas fiscais.

2.2.4. Aquisições de produtos e/ou serviços sem realização prévia de pesquisa de preços.

Fato

Da análise de nove prestações de contas apresentadas pelas Unidades Executoras referentes ao exercício de 2016, em três constatou-se a falta de atendimento do estabelecido na Resolução FNDE n.º 9, de 2 de março de 2011, art. 3º, inciso III, visto que foram verificadas

aquisições de produtos e/ou serviços priorizados pela comunidade escolar sem realização prévia de pesquisa de preços.

A seguir apresentam-se as contratações em desconformidade com o normativo:

Quadro XIV: Contratações sem prévia pesquisa de preços.

UEx.	Contratada	NF	Descrição	Valor	Cheque
CE Prof. Estevão Gomes	SS Melo Comércio ME	542	Material elétrico	1.500,00	850505
	M. M. A. R.	1459	Manutenção de 25 ventiladores de parede e 02 bebedouros	600,00	850507
	R. V. B.	1511	Manutenção, limpeza e gás em 05 centrais de ar	800,00	850508
	SS Melo Comércio ME	596	Material de construção	700,00	850509
	M. M. A. R.	2465	Manutenção e reparos na rede elétrica	800,00	850162
	Marajó Home Center Comércio e Serviços LTDA EPP	023	Manutenção e reparo em microcomputadores	350,00	850463
	H. B. da S.	1989	Manutenção de 2 máquinas de xerox e reposição de peças	400,00	850465
	R. V. B.	2169	Manutenção de 3 centrais de ar	600,00	850468
	M. M. A. R.	2464	Instalação de 8 ventiladores e reparos na iluminação da quadra da escola	690,00	850469
	Marajó Home Center Comércio e Serviços LTDA EPP	3517	1 liquidificador industrial e 2 ventiladores de parede	1.300,00	850503
CE da EMEF Emerentina Moreira de Souza	E. S. X. Construtora & Comércio Ltda – ME	011	Manutenção de sistema de água	400,00	850320
	Heriberto Cardoso Rodrigues	938782	Material pedagógico	746,00	850323
	Heriberto Cardoso Rodrigues	938808	Material pedagógico	254,00	850323
	C. F. da Silva	1726	Conserto de um freezer de 2 tampas	1.200,00	850315
	C. F. da Silva	1754	Conserto de 1 bebedouro de 6 torneiras	865,00	850317
	J. C. G.	1804	Manutenção de 1 central de ar	150,00	850321
	A. de O. R.	1815	Instalação de drive no computador, conserto e troca de toner e cilindro da máquina de xerox	350,00	850322
APM EMEF Marechal Rondon	J. P. C.	1469	Reforma do trapiche e limpeza do terreno	1.150,00	850050

Fonte: Prestações de contas das UEx relacionadas.

Destaca-se que, conforme art. 3º, § 6º, da referida Resolução do FNDE, não sendo possível a realização da pesquisa de preços com pelo menos três fornecedores, como condição de aceitabilidade, a UEx deverá apresentar justificativa circunstanciada que comprove a inviabilidade de atendimento dessa exigência, situação que também não foi observada pelas Unidades Executoras.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Foram apontadas pelo Relatório da Controladoria Geral da União, algumas inconformidades no que tange ao exercício de 2016, acerca da aquisição de produtos e/ou serviços realizados e pagos pelas Unidades Executoras, sem realização de prévia pesquisa de preço juta ao maior número de fornecedores e/ou prestadores de serviços, de nove prestações de contas, em três constatou-se a falta de atendimento do estabelecido na Resolução FNDE no. 09 de 02 de margo de 2011, art. 30, inciso III.

Neste particular, esclarecemos que existem casos, em que a própria resolução n.º 09/2011, permite a contratação de serviço sem prévia pesquisa de preço, desde se comprove que aquele serviço é exclusivo e naquela comunidade, apenas aquele profissional pode executá-lo, neste caso, as Unidades Executaras, devem reunir o conselho e aprovar por meio de ata a contratação do referido profissional e justificar que naquela localidade o serviço é exclusivo, tudo com a anuência do conselho fiscal e demais membros.

Desta feita, destacamos que em relação às escolas apontadas no presente item, Escola Municipal de Ensino Fundamental "Emerentina Moreira de Souza" e Escola Municipal de Ensino Fundamental "Estevão Gomes", que devido essas inconsistências a coordenação local do PDDE, notificou as referidas escolas que apresentaram justificativas não convincentes acerca da não realização prévia da pesquisa de preço, o que levou a coordenação a reanalisar as contas das referidas escolas, que serão novamente enviadas ao FNDE, de acordo com a situação de cada escola e que possivelmente poderão ser aprovadas com "ressalvas" ou "não aprovadas", se ficar caracterizado que as mesmas não atenderam ao disposto na Resolução n.º 09/2011.”

Análise do Controle Interno

As providências anunciadas pela Prefeitura em sua manifestação não são suficientes para sanar a irregularidade, tendo em vista que são ações que, se de fato realizadas, ocorrerão posteriormente a fase de prestação de contas da aplicação dos recursos do PDDE referente ao exercício de 2016, ou seja, quando da análise das mesmas a Prefeitura não apontou tempestivamente a falta de realização das pesquisas de preços com pelo menos três fornecedores, bem como a ausência de justificativas para tal.

As justificativas apresentadas pelas Unidades Executoras relacionadas à constatação e ora encaminhadas em forma de anexo da manifestação não instruíram as prestações de contas referentes ao exercício de 2016 apresentadas à Entidade Executora, Prefeitura Municipal, para análise.

2.2.5. Planejamento deficiente para aquisição de material de limpeza para escolas que não possuem unidade executora própria, onde não ficou evidenciado quais escolas seriam beneficiadas com as compras, bem como o atendimento das necessidades prioritária das mesmas.

Fato

Com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos adotados pela Prefeitura Municipal de Breves, enquanto Entidade Executora, para aquisição de materiais com recursos provenientes do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, nos exercícios de 2015 e 2016, foi analisado o processo licitatório Pregão Presencial n.º 23/2016, único processo de compras realizado no período, para aquisição de material de limpeza em Sistema de Registro de Preços – SRP, o qual foi utilizado para dar suporte a dois pagamentos no exercício de 2016, que totalizaram R\$ 68.870,50.

Cabe esclarecer que os pagamentos realizados com recursos do PDDE no exercício de 2015 foram decorrentes de aquisições efetuadas pela Prefeitura no exercício de 2014, sendo o valor de R\$ 27.600,00 referente ao Pregão Presencial n.º 029/2014 e o valor de R\$ 11.700,00 referente ao Pregão Presencial n.º 30/2014, todos inscritos em restos a pagar. Diante do exposto, os referidos processos de aquisição não foram objeto de exame por não pertencerem ao escopo definido para os trabalhos de fiscalização.

Quanto a motivação das compras realizadas em 2016, não foi evidenciada a necessidade da contratação visto que não tiveram por base gastos prioritários definidos pelas 42 escolas que não possuíam Unidade Executora própria e que tinham seus recursos gerenciados pela Prefeitura (Entidade Executora), bem como não foram indicadas as escolas que seriam beneficiadas com as compras, impedindo a verificação da compatibilidade da natureza, quantidade e especificação do objeto contratado com as necessidades das unidades de ensino.

Segundo informações prestadas pela Prefeitura, as demandas administrativas pedagógicas e de pessoal eram realizadas pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação – SEMED, junto com as coordenações dos Distritos e a Divisão de Assistência ao Estudante – DAE, contudo não foram apresentadas evidências de que o planejamento das compras tenha sido aderente às normas do Programa.

Desta forma, os procedimentos adotados pela Prefeitura Municipal de Breves para aquisição de materiais com recursos do PDDE não evidenciam a tentativa de contribuição para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“No que tange ao ponto identificado por esta Controladoria, aproveitamos o ensejo para informar e apresentar o Memorando Interno da Diretoria de Ensino - DEN/SEMED à Secretaria Municipal de Educação, solicitando os materiais de expediente e pedagógicos ás escolas com quantitativo inferior a 50 (cinquenta) alunos, isto é, sem unidade executiva própria.

Com vistas a comprovar o alegado, traz-se à baile processual o Memorando supramencionado, bem como a relação apresentada pela Diretoria de Ensino, e, por fim, recibos de aquisições de materiais.”

Análise do Controle Interno

O Memorando Interno da Diretoria de Ensino - DEN/SEMED à Secretaria Municipal de Educação, citado e apresentado em anexo à manifestação da Prefeitura, não evidencia um adequado planejamento para a contratação de materiais de limpeza para as escolas que não possuem Unidade Executora Própria, visto que solicita aquisições de materiais de forma genérica, sem informar quais as necessidades prioritárias destas escolas.

A seguir transcreve-se parte do texto do referido Memorando onde constam as aquisições solicitadas:

“Materiais estes como: de expediente e pedagógico para atendimento das atividades de planejamento mensal, atividades pedagógicas, materiais de copa/cozinha, bem como materiais de limpeza para o atendimento satisfatório dos 1.179 alunos vinculados a estas 46 unidades de Ensino.”

Observa-se que não são definidas as especificações nem as quantidades dos itens a serem adquiridos, bem como o que cada escola iria receber.

Vale destacar que dentre os objetos de compras solicitados apenas foi atendido o que se refere a aquisição de material de limpeza, sem nenhuma justificativa para a sua priorização em detrimento dos demais.

Os outros documentos anexados na manifestação não trouxeram fatos novos a serem analisados, visto que se constituem em relação de escolas beneficiárias de recursos do Programa e comprovante de aquisição de materiais de limpeza.

2.2.6. Ausência de controle dos bens adquiridos com recursos do PDDE.

Fato

Em visitas realizadas em 10 escolas que possuem Unidade Executora Própria – UEx, verificou-se que as mesmas não mantêm livros de inventário ou qualquer outra forma de registro em que se possa verificar a existência de controles dos bens que foram adquiridos.

Verificou-se, também, que os bens adquiridos não possuem o número do patrimônio em placa dada pela Prefeitura Municipal de Breves, ou seja, a Entidade Executora não possui controle de tais bens.

A ausência dos controles prejudica a confirmação da localização dos bens nas escolas, não se tendo como precisar, em razão de existirem outros bens de mesma especificação, que determinado bem de fato foi o adquirido com os recursos do PDDE, como por exemplo: central de ar condicionado, bebedouro, liquidificador, quadro branco, aparelho de DVD, microcomputador, etc.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Nas visitas realizadas pela CGU, em 10 (dez) escolas que possuem Unidades Executoras Próprias - UEx, verificou-se que as mesmas não mantêm livros de inventário ou qualquer outra forma de registro em que se possa verificar a existência de controles dos bens que foram adquiridos.

Verificou-se também a ausência de plaquetas de identificação doadas pela prefeitura, ou seja, as unidades executoras não possuem controle de tais bens.

Diante disso, esclarecemos que a secretaria Municipal de Educação, possui um controle dos bens adquiridos com a verba proveniente do programa, e sabe efetivamente onde cada bem está guarnecedo a comunidade escolar municipal, através da relação de bens adquiridos ou produzidos e o termo de doação (documentos em anexo). Quanto a identificação dos bens por meio de plaquinhas numeradas, já está se providenciando em parceria com a Secretaria de Administração - SEAD, a aquisição das mesmas.

Somado a isso está se estudando a possibilidade da criação de um setor dentro da Secretaria Municipal de Educação voltada exclusivamente ao patrimônio que seria responsável por catalogar todos os bens existentes e manter atualizado, mas para isso teríamos que modificar o organograma da Secretaria através de lei municipal, e verificar a questão orçamentária.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura, em sua manifestação, não contestou a constatação de inexistência de controles mantidos pela Unidades Executoras sobre os bens adquiridos com recursos do PDDE, contudo alega que possui controles sobre os mesmos por intermédio da relação de bens adquiridos ou produzidos e o termo de doação.

Os documentos referenciados pela Prefeitura são gerados pelas Unidades Executoras e não são eficazes para um adequado controle em razão de os mesmos possuírem apenas as descrições dos bens adquiridos no âmbito do PDDE, sem nenhuma outra identificação de modo a precisar que determinado bem de fato foi o adquirido com os recursos do PDDE, em razão da existirem outros bens de mesma especificação, como por exemplo: central de ar condicionado, bebedouro, liquidificador, quadro branco, aparelho de DVD, microcomputador, etc., conforme já registrado no campo “fato”.

2.2.7. Realização indevida de pagamentos de tarifas bancárias.

Fato

Em análise aos extratos bancários de contas específicas para movimentação de recursos do PDDE de nove escolas, verificou-se a ocorrência de pagamentos de “Tarifa Extrato Solicitado na Agência”.

O PDDE tem o propósito de contribuir para o provimento das necessidades prioritárias que concorram para a garantia do funcionamento das escolas beneficiadas e para a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, portanto gastos com pagamentos de despesas com tarifas bancárias não são permitidos, por não se ajustarem aos objetivos do Programa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“O Relatório da CGU, apontou através de extratos bancários de contas específicas que estavam sendo pagas tarifas bancárias, com o Recurso proveniente do PDDE, o que é vedado pela Resolução vigente.

A coordenação local do PDDE, ao tomar conhecimento dos descontos indevidos que vinham sendo efetuados pela agência bancária local nº. 00558-4, “BANCO DO BRASIL”, que estava cobrando tarifas de extrato bancários do Recurso do PDDE, enviou ofício nº. 077/2017, à agência bancária, para que esta cumpra o disposto na Resolução nº. 07/2012, sob pena da Secretaria Municipal de Educação, tomar as medidas legais cabíveis. Segue cópia do ofício.

Sendo assim, informamos que já foi solicitado a agência que estorne os valores descontados, como tarifas bancárias, oriundos do recurso do PDDE, para as referidas contas.”

Análise do Controle Interno

Em que pesem as providências anunciadas pela Prefeitura em sua manifestação, houve falha no acompanhamento da movimentação financeira das contas bancárias específicas do PDDE, visto que a Prefeitura enquanto Entidade Executora não detectou tempestivamente, inclusive no momento da análise das prestações de contas das Unidades Executoras, o descumprimento do inciso IV, do §1º, do art. 4º, da Resolução FNDE n.º 10, de 18 de abril de 2013, que veda expressamente a aplicação dos recursos do PDDE para cobertura de despesas com tarifas bancárias.

2.2.8. Ausência de notificação às escolas que não possuem Unidade Executora Própria - UEx acerca das transferências de recursos do PDDE.

Fato

Dos exames realizados, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Breves, enquanto Entidade Executora - EEx dos recursos do PDDE destinados às escolas que não possuem Unidade Executora própria, não notificou os diretores das escolas beneficiárias acerca das transferências de recursos do Programa.

Conforme estabelecido na Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, art. 26, inciso II, alínea “F”, é atribuição da EEx manter o acompanhamento das transferências do PDDE, de forma a permitir a notificação dos respectivos créditos aos diretores dos estabelecimentos de ensino, que não possuem UEx.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“A controladoria geral da união, através de exames realizados apontou em seu relatório que a Prefeitura Municipal de Breves, enquanto Entidade Executora- EEx, dos recursos do PDDE destinados às escolas que não possuem Unidades executoras próprios, não notificou os

diretores das escolas beneficiárias acerca das transferências de Recursos, conforme estabelecido na Resolução FNDE nº. 10 de 18 de Abril de 2013, art. 26, inciso II, alínea “f”.

Quanto ao apontado, esclarecemos que a coordenação local do PDDE, tão logo que o recurso das escolas que não possuem unidades executoras é transferido para a conta nº. 5.741-X do Município, oficializa ao Secretário Municipal de Educação, a Diretoria Administrativa e Financeira e a coordenação dos Distritos da zona Rural, que exercem a mesma função do diretor de escola, visto que as unidades escolares na zona rural não possuem diretor nas unidades escolares e sim um diretor de distrito que é responsável pela administração das escolas que estão inclusas naquele distrito, e este informa aos professores e pais daquela unidade de ensino. (conforme documento em anexo).

Informamos ainda, que esse sistema de gestão foi aprovado pelo Conselho Municipal de Educação, como forma de viabilizar a gestão escolar na zona rural, até mesmo para aquelas localidades que não possuem estrutura para ter corpo técnico. Assim, esses Diretores de distrito são comunicados quando o recurso é recebido e este se responsabiliza em informar acerca do recurso recebido pela escola aos professores, alunos e pais, para juntos decidirem como o mesmo deve ser utilizado.

Em razão do exposto, o município de Breves vem cumprindo o disposto na Resolução FNDE nº. 10 de 18 de Abril de 2013, art. 26, inciso II, alínea “f”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação e anexos, a Prefeitura demonstra que notifica os Distritos da Zona Rural, que, segundo as informações prestadas, exercem a mesma função dos diretores de escolas, contudo não ficou evidenciado que as comunidades escolares das unidades de ensino beneficiárias dos recursos do PDDE tiveram conhecimento dos respectivos valores recebidos de modo a participarem do seu gerenciamento, desta forma frustrando o estabelecido na Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013, art. 26, inciso II, alínea “f”.

Vale destacar que em sua manifestação a Prefeitura informa que os Diretores dos Distritos da Zona Rural seriam os responsáveis para informar acerca dos recursos recebidos pelas escolas aos respectivos professores, alunos e pais.

3. Conclusão

Dos exames realizados, verificou-se a necessidade de a Prefeitura Municipal de Breves aprimorar os processos de planejamento e acompanhamentos das ações do PDDE no Município, de modo a garantir sua efetividade e evitando novas ocorrências dos seguintes achados de fiscalização registrados em relatório:

- a) Planejamento deficiente nas contratações para atender as escolas que não possuem Unidade Executora própria;
- b) Movimentação irregular de recursos na conta específica do PDDE pela Prefeitura Municipal de Breves;
- c) Falta de atendimento da obrigação de afixar nas escolas, em local visível e de fácil acesso, cópia da ata que definiu as necessidades prioritárias;
- d) Ocorrência de possível simulação nas pesquisas de preços;

- e) Alterações recorrentes de data de emissão de notas fiscais de modo a compatibilizá-las com as datas dos respectivos pagamentos;
- f) Aquisições de produtos e/ou serviços sem realização prévia de pesquisa de preços;
- g) Ausência de controle dos bens adquiridos com recursos do PDDE;
- h) Realização indevida de pagamentos de tarifas bancárias, e
- i) Ausência de notificação às escolas que não possuem Unidade Executora Própria - UEx acerca das transferências de recursos do PDDE

Ordem de Serviço: 201701547

Município/UF: Breves/PA

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE BREVES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 7.740.126,13

1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas no município de Breves/PA em decorrência da V04º Ciclo do Programa de Fiscalização Federal de Entes Federativos.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 21 a 25 de agosto de 2017 sobre a aplicação de recursos federais do Programa / Ação: 10301201520AD0001 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) Piso de Atenção Básica Variável – Saúde da Família, no município de Breves/PA, repassados no período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de julho de 2017.

A ação fiscalizada visa estimular a implantação de equipes de saúde da família, agentes comunitários de saúde e equipes de saúde bucal, entre outras políticas, programas e estratégias preconizadas na Política Nacional de Atenção Básica.

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

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados por meio de Ofício nº 16393/2017/CGU-Regional/PA/CGU-PR, tendo se manifestado por meio de documento s/n, de 16 de setembro de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

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. Interrupção do funcionamento de Unidades da Saúde da Família.

Fato

Em visitas realizadas às Unidades de Saúde da Família Breves Anajás, Cidade Nova, Bandeirantes e Castanheira foi constatado que nos referidos locais não vêm sendo realizados os serviços referentes à Estratégia de Saúde da Família, tendo em vista a realização de serviços de reforma e ampliação nas respectivas edificações, tendo, o atendimento das famílias, sido transferido para outras unidades.

Vale ressaltar, entretanto, que a transferência do atendimento das famílias para outras unidades, em maior ou menor grau, fere o disposto na Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que estabelece diretrizes e normas para o Programa Saúde da Família, tendo em vista que o citado normativo prescreve que o processo de trabalho, a combinação das jornadas de trabalho dos profissionais das equipes e os horários e dias de funcionamento das unidades de saúde devem ser organizados de modo que garantam o maior acesso possível, o vínculo entre usuários e profissionais, a continuidade, coordenação e longitudinalidade do cuidado.

Cabe mencionar também que a transferência do atendimento das famílias para outros locais impacta negativamente na resolutividade nos problemas de saúde das pessoas e da coletividade, bem como na relação custo/efetividade das ações referentes à Estratégia de Saúde da Família.

Os postos de saúde em reforma / ampliação, os locais para onde foram transferidos os respectivos atendimentos, dentre outras informações, estão dispostos a seguir.

UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA BREVES ANAJÁS

Situada na zona rural, a aproximadamente dezoito quilômetros da sede do Município de Breves, o posto, segundo informações obtidas no local está em construção a mais de dois anos com previsão de conclusão dos trabalhos em dezembro de 2017.

Os pacientes residentes na área do posto têm que se deslocar até a sede do município para receber atendimento, realizado em um ambulatório situado ao lado do Hospital Municipal. Vale ressaltar que, segundo informações obtidas no local, o médico só atende às quartas feiras e o transporte dos moradores seria feito em uma caçamba disponibilizada pela prefeitura municipal.

	
Foto 1 – Vista externa da USF Breves Anajás, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.	Foto 2 – Interior da USF Breves Anajás, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.

UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA DA CIDADE NOVA

A ampliação / reforma do posto, segundo informações constantes da placa da obra, começou em 08 de junho de 2016 e deveria ter sido concluída em 08 de setembro do mesmo exercício, foi constatado, entretanto, em visita realizada em 22 de agosto de 2017, que os serviços não foram concluídos e que se encontram em fase preliminar de execução. Vale ressaltar que os pacientes residentes na área do posto são atendidos na Unidade de Saúde da Família Dona Badica.

	
Foto 1 – Placa de identificação da obra da USF Cidade Nova, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.	Foto 2 – Vista externa da USF Cidade Nova, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.



Foto 3 – Interior da USF Cidade Nova, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.

Foto 4 – Detalhe do telhado da USF Cidade Nova, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.

UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA DO BANDEIRANTES

O Posto de Saúde está localizado em um sítio da igreja católica tendo em vista a celebração de um convênio com a prefeitura. A reforma teria começado em novembro de 2016 com término previsto para dezembro do corrente ano. Durante a reforma os pacientes são atendidos em uma edificação anexa ao posto.



Foto 1 – Vista externa da USF Bandeirantes, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.

Foto 2 – Interior da USF Bandeirantes, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.

	
Foto 3 – Anexo à USF Bandeirantes, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.	Foto 4 – Anexo à USF Bandeirantes, Breves-PA, 22 de agosto de 2017.

UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA DA CASTANHEIRA

A ampliação / reforma do posto, segundo informações constantes da placa da obra, começou em 09 de junho de 2016 e deveria ter sido concluída em 09 de setembro do mesmo exercício, foi constatado, entretanto, em visita realizada em 24 de agosto de 2017, que os serviços ainda não foram concluídos. Vale ressaltar que os pacientes residentes na área do posto são atendidos na Unidade Básica de Saúde Ribeirinho Dr. Raimundo Adriano.

	
Foto 1 – Placa de identificação da obra da USF Castanheira, Breves-PA, 24 de agosto de 2017.	Foto 2 – Vista externa da USF Castanheira, Breves-PA, 24 de agosto de 2017.

	
Foto 3 – Interior da USF Castanheira, Breves-PA, 24 de agosto de 2017.	Foto 4 – Interior da USF Castanheira, Breves-PA, 24 de agosto de 2017.

Vale ressaltar por último que a transferência dos pacientes para outros postos também prejudica o atendimento realizado nestas unidades, pois elas não possuem, via de regra, estrutura física para acolher o aumento da demanda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou, em resumo, a seguinte manifestação:

UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA BREVES ANAJÁS

Situado na zona rural aproximadamente a 18 km da sede do município de breves, o posto SAÚDE DA FAMÍLIA BREVES ANAJÁS está com sua estrutura física finalizada faltando alguns ajustes de logística das vias de acesso para a população. Necessitando ainda de equipamentos para sua inauguração que estão em fase processual e com provável data de inauguração até no máximo o mês de dezembro/2017.

Ademais, quanto ao atendimento médico, segundo o relatório da CGU o atendimento é realizado somente as quartas-feiras, o que não condiz com a realidade vivenciada, pois são informações equivocadas, haja vista que o médico realiza atendimentos todos os dias úteis da semana em um ambulatório situado ao lado do hospital municipal.

UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA DA CIDADE NOVA

Quanto a obra da USF CIDADE NOVA, informamos que o município foi notificado sobre o vencimento do prazo para conclusão da obra. Diante disso, foi encaminhado ofício da Gestão Municipal em maio de 2017 solicitando prorrogação de prazo de 06(seis) meses para execução e conclusão da obra.

UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLA DO BANDEIRANTES

O posto de saúde está localizado num sitio da igreja católica tendo em vista a celebração de um convenio com a prefeitura. O Posto está com sua estrutura física finalizada. Necessitando ainda de equipamentos para sua inauguração que estão em fase processo licitatório e com provável data de inauguração até no máximo o mês de novembro/2017.

Tendo em vista que os atendimentos não podem parar, os pacientes são atendidos em um prédio anexo ao posto.

UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLA DA CASTANHEIRA

Quanto a impropriedade em comento, informamos que quanto aos serviços realizados nesta Unidade, os pacientes estão sendo atendidos em uma unidade paralela que apresenta estrutura física ampla, porem está causando transtorno devido já existir ofertas de outros serviços da saúde no mesmo prédio.

Ademais, devemos esclarecer que a ampliação/reforma do posto, está com sua estrutura física finalizada. Mas que, no entanto, necessita ainda de equipamentos para sua inauguração que estão em fase de processo licitatório e com provável data de inauguração até no máximo o mês de novembro/2017.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal em sua manifestação informou acerca do andamento das obras em realização nas unidades de saúde, a previsão de conclusão, etc, ratificando que os atendimentos foram interrompidos e que conforme disposto anteriormente vêm sendo realizados em outras unidades.

Ressalte-se que a conclusão das obras e o retorno do atendimento às unidades de origem dará condições para que seja cumprido, inclusive nas unidades que vêm acolhendo a respectiva demanda, o disposto na Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011, que estabelece diretrizes e normas para o Programa Saúde da Família.

Acerca da forma de realização dos atendimentos dos pacientes da Unidade de Saúde Breves Anajás faz-se necessário registrar que a distância entre o local onde residem os pacientes e o ambulatório onde os atendimentos são realizados – aproximadamente 18 quilômetros – tendo em vista a falta de recursos para custear o respectivo transporte, inviabiliza o referido deslocamento, que é disponibilizado pela prefeitura somente às quartas feiras. Merece destaque que a informação acerca do dia em que o atendimento é realizado foi fornecida pelos moradores da localidade, em visita realizada em 22 de agosto de 2017.

Vale frisar, por último, que a transferência do atendimento disponibilizado aos pacientes cadastrados nas Unidades de Saúde Breves Anajás, Cidade Nova e Castanheira, tendo em vista que a prefeitura não comprovou a disponibilização de transporte adequado, regular e gratuito aos referidos pacientes, dificulta o acesso às USF onde a prestação de serviços médicos e de enfermagem referentes à Estratégia de Saúde da Família vêm sendo realizados. Prejudicando, deste modo, o vínculo entre usuários e profissionais, a continuidade do cuidado, a resolutividade dos problemas de saúde das pessoas e da coletividade, bem como a relação custo/efetividade das ações, em detrimento do Portaria nº 2.488, citada anteriormente.

2.1.2. Infraestrutura inadequada de Unidades da Saúde da Família.

Fato

Foi constatado em inspeções *in loco* realizadas em Unidades de Saúde da Família (USF) do município de Breves-PA, que as instalações prediais de quatro das referidas unidades não atendem plenamente o que preconiza a Portaria do Ministério da Saúde nº2.488, de 21 de outubro de 2011, e o manual de estrutura física das Unidades Básicas de Saúde do Departamento de Atenção Básica - DAB da Secretaria de Atenção à Saúde - SAS do Ministério da Saúde - MS, considerando que os espaços físicos sugeridos devem ser adequados ao quantitativo da população adstrita, ao número de usuários esperados e às equipes implantadas, além de viabilizar o acesso de estagiários e residentes de instituições formadoras da área da saúde, na rotina de sua aprendizagem, conforme detalhamento no quadro a seguir:

Quadro: Unidades de Saúde da Família (USF) inspecionadas.

	ESTRUTURA FÍSICA INEXISTENTE
UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA DONA BADICA (CNES 7406460)	1 - Sala de observação; 2 - Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea e; 3 - Sala de administração e gerência.
UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA AMÂNCIO P. DA CRUZ (SÃO MIGUEL) (CNES 2317672)	ESTRUTURA FÍSICA INEXISTENTE 1 - Sala de vacinas; 2 - Sala de inalação coletiva; 3 - Consultório com sanitário; 4 - Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea e; 5 - Sala de atividades coletivas para os profissionais.
UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA PAULO F. ARAÚJO (LAWTON) (CNES 2317656)	ESTRUTURA FÍSICA INEXISTENTE 1- Consultório com sanitário; 2 - Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea; 3 - Sala de administração e gerência e; 4 - Sala de atividades coletivas para os profissionais.

Fonte: Exames efetuados pela CGU no período de 22 a 23 de agosto de 2017.

Vale frisar ainda que apesar da estrutura física da Unidade Básica de Saúde Ribeirinho Dr. Raimundo Adriano estar de acordo com o prescreve a Portaria nº 2.488 e o Manual do DAB, citados anteriormente, a existência de quatro equipes de saúde da família atuando no local, tendo em vista inclusive que a unidade vem sendo usada para o atendimento dos pacientes da Unidade de Saúde da Família do Castanheira, prejudica a qualidade das ações realizadas e o uso do espaço físico da unidade.

Vale ressaltar que situação semelhante vem ocorrendo na Unidade de Saúde da Família da Dona Badica, que vem recebendo a demanda da USF Cidade Nova, conforme descrito em item específico deste relatório.

Por último ressalte-se que nas Unidades de Saúde da Família Amâncio P. da Cruz (São Miguel) e Paulo F. Araújo (Lawton), situadas na zona rural do município, não há fornecimento regular de energia elétrica, via de regra, uma vez por mês quando um médico vai realizar atendimentos nessas localidades é acionado o motor que gera energia para as unidades durante o período do referido atendimento. Este fato está descrito em item específico deste relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação as estruturas físicas da unidade de saúde da DONA BADICA, informamos que a mesma disponibiliza os espaços de acordo com a Portaria do Ministério da Saúde nº 2488 de 21 de outubro de 2011 e o manual de estrutura física das unidades básicas de saúde do Departamento de Atenção Básica – DAB da secretaria de Atenção à Saúde –SAS do Ministério da Saúde – MS, porém esta acolhendo a Unidade de Saúde da Família da Cidade Nova. Outrossim, informamos ainda que a reforma da Unidade em questão será retomada em tempo hábil e breve.

Em relação as estruturas físicas da unidade de saúde Amâncio P. da Cruz (SÃO MIGUEL), quanto a sala de vacina, sala de inalação coletiva, Consultório com sanitário, Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea e Sala de Atividades coletivas para os profissionais, esclarecemos que as referidas salas existem, mas estão sem identificação e sem alguns equipamentos necessários, porem já estão sendo providenciadas.

Ademais, no caso da sala de vacina para que a mesma funcione de forma adequada ela necessita de energia 24 horas (vinte e quatro) por dia, o que não é condizente com a nossa realidade na Zona Rural, pois a única forma de energia elétrica que possuirmos é através de motor a diesel, o que tem um custo muito alto, ficando inviável para o município, mesmo assim a população local está sendo assistida com o referido serviço por um final de semana no mês.

Em relação as estruturas físicas da unidade de saúde Paulo F. Araújo (LAWTON), quanto a sala de inalação coletiva, Consultório com sanitário, Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea, sala de administração e gerencia e Sala de Atividades coletivas para os profissionais, informamos que as referidas salas existem, mas estão sem identificação e sem alguns equipamentos necessários para o seu bom funcionamento, porem já estão sendo providenciados.

Quanto aos atendimentos médicos nas Unidades de saúde Paulo F. Araújo (LAWTON) e unidade de saúde Amâncio P. da Cruz (SÃO MIGUEL), situadas na zona rural de nosso município, esclarecemos que o fornecimento de energia 24 horas (vinte e quatro) por dia é inviável, pois não é condizente com a nossa realidade na Zona Rural, posto que a única forma de energia elétrica que possuirmos é através de motor a diesel, o que tem um custo muito alto, ficando inviável para o município, mesmo assim a população local está sendo assistida com o referido serviço por um final de semana no mês.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal refere – sem anexar as respectivas imagens - que a infraestrutura das Unidades de Saúde Dona Badica, São Miguel e Lawton atendem plenamente ao disposto na Portaria do Ministério da Saúde e no Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde. Entretanto, as deficiências descritas no corpo deste relatório foram verificadas em inspeções físicas realizadas no período de 22 a 24 de agosto de 2017 e em entrevistas com a Coordenadora da Atenção Básica do Município e com os enfermeiros responsáveis pelas respectivas Unidades.

Em sua manifestação a prefeitura ratifica que não há fornecimento regular de energia elétrica nas Unidades de Saúde da Família Amâncio P. da Cruz (São Miguel) e Paulo F. Araújo (Lawton), este ocorrendo apenas em um fim de semana por mês, por intermédio de “motor a diesel”.

Ressalte-se por último que a prefeitura não se manifestou sobre a atuação de quatro equipes de saúde da família na Unidade Básica de Saúde Ribeirinho Dr. Raimundo Adriano e que a análise da manifestação acerca da falta de atendimento médico regular nas USF São Miguel e Lawton está disposta em item específico deste relatório.

2.1.3. Transferência indevida de recursos financeiros da conta corrente específica do Programa Saúde da Família.

Fato

Foi verificado, em análise às informações dispostas no Relatório dos Recursos da Atenção Básica, emitido em 24 de agosto de 2017 pela Secretaria Municipal de Saúde de Breves, que os recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde, à conta nº 624028-7, mantida na Caixa Econômica Federal, para operacionalização das ações referentes à Estratégia de Saúde da Família, são em parte transferidos para outras duas contas, para posterior utilização, ou seja, referidos recursos não são movimentados em sua totalidade em conta específica.

Tal fato configura descumprimento ao art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, que determina a obrigatoriedade de os recursos transferidos pelo Ministério da Saúde serem depositados e mantidos em conta específica, aberta para este fim em instituições financeiras oficiais federais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação a presente impropriedade, informamos que trabalhamos hoje com três contas denominadas Atenção Básica, duas na Agencia de Breves do Banco do Brasil (05584/Contas 26.218-8 e 36.690-0) e uma na Agencia de Breves da Caixa Econômica Federal (3194/Conta 624028-7).

A conta 26.218-8 foi a primeira aberta pelo Ministério da Saúde para receber recursos exclusivos da Atenção Básica, não recebe mais recursos desde março/abril de 2014, estando ativa somente para receber recurso do Estado (denominado Pabinho). A conta 36.690-0 foi aberta pelo Ministério da Saúde logo em sequência, e todos os recursos da Atenção Básica passaram a ser depositados nela, até por volta de agosto/setembro de 2016, hoje estando ativa apenas como meio de facilitar o pagamento de alguns fornecedores que possuem contas somente no Banco do Brasil, nesses casos transferimos a quantia da conta da Atenção Básica da Caixa Econômica para a da Atenção Básica do Banco do Brasil e assim efetivamos o pagamento ao respectivo fornecedor.

Atualmente os recursos da Atenção Básica estão sendo repassados para a conta 624028-7 da Caixa Econômica Federal de onde são efetuados pagamentos aos servidores e fornecedores, no caso da Folha de Pagamento, como existe contrato firmado entre o Município de Breves e o Banco do Brasil para pagamento de folha, os recursos para efetivação do pagamento são transferidos da conta Atenção Básica da Caixa Econômica para a conta FOPAG do Banco do Brasil.

Observamos, por fim, que todas as situações descritas acima, de transferência dos recursos da Atenção Básica da Caixa Econômica para o Banco do Brasil, não irão perdurar por tanto mais tempo, posto que a Secretaria Municipal de Saúde já oficializou ao Ministério da Saúde que imediatamente retorno todos os recursos transferidos, somente para a agencia do Banco do Brasil de Breves, evitando assim essas incomodas situações de transferência entre bancos com tal recurso, estando apenas no aguardo dos trâmites legais para atendimento ao pleito solicitado, o que esperamos ocorra muito em breve. “

Análise do Controle Interno

Conforme ratificado em sua própria manifestação, a Prefeitura Municipal de Breves utiliza – inclusive para o pagamento de fornecedores – mais de uma conta para operacionalização das ações referentes à Estratégia de Saúde da Família, em detrimento do disposto no art. 2º do Decreto nº 7.507/2011.

Merece registro o fato da prefeitura ter informado que vem tomando providências visando que a movimentação dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde seja realizada somente na conta onde estes são depositados.

Por fim, vale destacar que as normas que obrigam a movimentação dos recursos em conta única têm como principal fundamento coibir a movimentação financeira em contas que nada tenham a ver com o programa, evitando desta forma os chamados desvio de objeto e de finalidade. Além disso, visam também propiciar maior transparência na aplicação dos recursos, facilitando o controle por parte dos órgãos responsáveis pela fiscalização dos recursos e o acompanhamento dos gastos pelas instâncias de controle social.

2.1.4. Contratação irregular de Agentes Comunitários de Saúde.

Fato

Por intermédio do Ofício nº 537/2017/SEMSA, de 01 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves informou que os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) do município foram selecionados mediante concurso público, tendo disponibilizado (a) documentação referente ao Processo Seletivo nº 01/2012 destinado à referida seleção, posteriormente, em 16 de setembro de 2017, a prefeitura disponibilizou documentação referente a seleções públicas realizadas antes do referido processo seletivo.

Foi constatado, entretanto, em análise aos dados referentes ao mês de julho de 2017, constantes do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, a existência de 08 agentes de saúde que atuam em Unidades de Saúde da Família, listados no Quadro a seguir, não selecionados por intermédio de processos seletivos, tendo em vista que seus nomes não foram localizados em análise aos documentos referentes ao Processo Seletivo nº 01/2012, nem tampouco em verificação efetuada na documentação disponibilizada posteriormente.

Quadro: Relação de ACS atuando na Estratégia de Saúde da Família sem prévia aprovação em concurso / seleção pública.

SEQ	UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA		ACS	
	CNES	NOME DE FANTASIA	CNES	DATA DE ENTRADA
1	6442765	Unidade de Saúde da Família do Riacho Doce	980016283187221	05/01/2010
2	7802455	Unidade de Saúde da Família Jardim Tropical	980016277454728	02/07/2014
3	2622335	Unidade de Saúde da Família do Santa Cruz	201562897700005	25/04/2016
4	2622335	Unidade de Saúde da Família do Santa Cruz	980016283182793	25/08/2008
5	2317753	Unidade de Saúde da Família do Aeroporto	127702934290001	09/04/2004
6	2317656	Unidade de Saúde da Família Paulo F. Araújo (Lawton)	123055783950004	06/01/2014
7	2317672	Unidade de Saúde da Família Amâncio P. da Cruz (São Miguel)	201562899160008	07/01/2014
8	7363958	Unidade Básica de Saúde Ribeirinho Dr. Raimundo Adriano.	126047854220018	04/04/2014

Fonte: CNES; Edital nº 03/2012; documentação disponibilizada em 16 de setembro de 2017.

Cabe mencionar que desde 14 de fevereiro de 2006, tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional nº 51, os gestores locais do sistema único de saúde só podem admitir agentes

comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público.

Conforme parágrafo único da referida emenda, os profissionais que na data de sua promulgação desempenhavam as atividades de ACS ficaram dispensados de se submeter ao respectivo processo seletivo público, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de seleção pública.

Pelo exposto conclui-se que dos 136 agentes comunitários de saúde que atuam nas estratégias de saúde da família no Município de Breves, 08 exercem suas atividades de forma irregular, tendo em vista o descumprimento por parte do gestor municipal do disposto na Emenda Constitucional nº 51.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“O ofício nº 537/2017/SEMSA, de 01 de setembro de 2017, os ACS’s informados no edital nº 03/2012 que homologou o resultado final do certame condiz é referente aos que entraram a partir de 2012, porém os 103 ACS’s relacionados no Relatório da CGU são dos Processos Seletivos do ano de 2001, 2004 e 2005 (segue em anexo as provas necessárias para a comprovação dos processos seletivos e assim como certificados editais de convocações etc..), atendendo assim a emenda constitucional nº 51 de 14 de fevereiro de 2006.”

Análise do Controle Interno

O fato encaminhado à Prefeitura continha uma relação, com 103 nomes, elaborada conforme dados constantes em julho de 2017 do CNES e com base na documentação referente ao Processo Seletivo nº 01/2012.

Conforme disposto anteriormente a Prefeitura Municipal, em sua manifestação, encaminhou, ainda, documentação referente a seleções públicas realizadas antes do referido processo seletivo.

Em análise aos dados ora disponibilizados pela prefeitura, ainda foi verificada a existência de 08 agentes de saúde que atuam em Unidades de Saúde da Família, listados no campo “fato”, não selecionados por intermédio de processos seletivos, em detrimento do disposto na Emenda Constitucional nº 51.

2.1.5. Falta de equipamentos necessários à realização das atribuições dos Agentes Comunitários de Saúde.

Fato

Quando da avaliação da estratégia Saúde da Família (ESF) no município de Breves-PA, concernente a existência de materiais, equipamentos e insumos necessários ao funcionamento das respectivas unidades de saúde, foi constatado que as Unidade de Saúde da Família Dona Badica, Amâncio P. da Cruz (São Miguel), Paulo F. Araújo (Lawton) e Dr. Raimundo Adriano não possuíam balanças para a realização de pesagem domiciliar nas crianças menores de dois anos, prejudicando a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) nas atividades de prevenção de doenças e promoção da saúde quando das visitas domiciliares mensais, contrariando Portaria do Ministério da Saúde nº2.488, de 21 de outubro de 2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a falta de equipamentos, balanças, para os ACS`s realizarem a pesagem domiciliar nas crianças menores de dois anos das Unidades de Saúde Dona Badica, Amâncio P. da Cruz (SÃO MIGUEL), Paulo F. Araújo (LAWTON), Dr. Raimundo Adriano, esclarecemos que estamos em fase de realização de processo licitatório para aquisição dos referidos equipamentos.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Prefeitura Municipal de Breves, apesar de informar que está realizando processo licitatório visando à aquisição de balanças para a realização de pesagem domiciliar nas crianças menores de dois anos, não disponibilizou documentação referente ao certame que estaria em curso.

Ressalte-se que a utilização de balanças pelos Agentes Comunitários de Saúde nas visitas domiciliares mensais, contribui para a realização de suas atividades de prevenção de doenças e promoção da saúde.

2.1.6. Ausência de médico nas ESFs Amâncio P.DA Cruz e Paulo Araújo Lawton.

Fato

Em consulta ao CNES Web das Equipes de Saúde da família Ribeirinha – ESFR denominadas Amâncio P. da Cruz e Paulo F. Araújo Lawton, observa-se que existe registro de médicos da Estratégia de Saúde da Família, ambos com carga horária de 32 horas semanais.

A Portaria 2.488/2011, do Ministério da Saúde, no item que trata das “Equipes de atenção básica para populações específicas”, em especial as Equipes de Saúde da Família Ribeirinha - ESFR, regulamenta que o atendimento mínimo à população por parte das ESFR é de catorze

dias mensais, havendo, portanto, a necessidade de médico generalista ou especialista em saúde da família, dentre os outros profissionais.

Nas visitas realizadas nas localidades ribeirinhas no Município de Breves/PA, especialmente nos PSFs Amâncio P. da Cruz e Paulo Araújo Lawton, foi constatado que as Equipes de Saúde da Família Ribeirinha não possuem médicos exercendo suas atividades de forma regular naqueles Postos de Saúde ou nas residências ribeirinhas. Os atendimentos e procedimentos diários são realizados somente pelo enfermeiro daquelas ESFs.

Os médicos, quando vão nas localidades citadas, realizam ações de mutirão/ações de saúde ou apenas um final de semana por mês deixando a comunidade desamparada quando de um atendimento mais complexo, fato que contraria as diretrizes do Programa, conforme normativo citado anteriormente.

Apurou-se, ainda, na Unidade de Saúde da Família Amâncio P. da Cruz, que quando o médico vai realizar atendimento é que leva vacinas, medicamentos e etc., e é então acionada a energia elétrica do Posto de Saúde, que é movida por motor à diesel/gasolina. No momento da visita ao Posto, o médico não se encontrava e não havia energia elétrica na Unidade de Saúde.

Foi verificado, também, conforme reclamações de moradores das comunidades anteriormente citadas, que quando o enfermeiro precisa se ausentar da comunidade, seja por questões contratuais (o enfermeiro só fica durante dez dias por mês em cada um dos postos de saúde), pessoais, férias, finais de semana ou outros motivos, não há reposição desses profissionais aos respectivos Postos de Saúde, deixando a comunidade desprovida de qualquer atendimento e procedimento na área de saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao alegado, esclarecemos que isso ocorre devido a distância dessas localidades, a insecuranças que existe nas regiões ribeirinhas e a escassez de médicos na região.

Diante disso, as atuações desses profissionais não se limitam a apenas um estabelecimento de saúde. Assim, para que essas unidades não fiquem desassistidas, esses profissionais cumprem sua carga horária em ações de mutirões de saúde, para que os demais estabelecimentos em saúde do município não fiquem descobertos.

Ademais, informamos que estamos trabalhando na contratação de novos profissionais médicos para que possamos suprir as necessidades da população que procuram os atendimentos das referidas unidades.

No caso da sala de vacina para que a mesma funcione de forma adequada ela necessita de energia 24 horas (vinte e quatro) por dia, o que não é condizente com a nossa realidade na Zona Rural, pois, conforme amplamente demonstrado ao norte, a única forma de energia

elétrica que possuirmos é através de motor a diesel, o que tem um custo muito alto, ficando inviável para o município, mesmo assim a população local está sendo assistida com o referido serviço por um final de semana no mês. ”

Análise do Controle Interno

A Administração, pelo que expôs, admite a existência da falha apontada e confirma o atendimento dos profissionais, no cumprimento de sua carga horária, em ações de mutirões de saúde, na tentativa de não deixar as comunidades totalmente desassistidas.

A Administração informa, ainda, estar trabalhando no sentido de contratar novos profissionais médicos visando suprir as necessidades da população que procura atendimento nas referidas Unidades de Saúde, fato que demonstra a existência de carência médica nas localidades das citadas UBS.

Em que pese o empenho informado pela Administração, no sentido de estar trabalhando em novas contratações, é de se ressaltar o permitido pelas normas que regem o Programa, especialmente a Portaria nº 2.488/2011 do Ministério da Saúde, que admite a carga mínima de catorze dias mensais no atendimento à população, conforme frisado anteriormente, fato que não vem ocorrendo nas respectivas UBS.

No que diz respeito às condições das vacinas, trata-se de uma situação específica cujo tratamento deve ser merecedor de grande atenção por parte da Administração, haja vista o reclame da comunidade, buscando-se harmonização entre a disponibilidade desses medicamentos na comunidade com a necessidade da população, verificando o equilíbrio de seus custos com a demanda instalada.

2.1.7. Deficiências nos atendimentos realizados pelas equipes do PSF.

Fato

Com a finalidade de avaliar o atendimento prestados pelas Equipes do PSF, entrevistou-se 55 pessoas, que representam igual número de famílias vinculadas às Equipes de Saúde da Família – ESF, nas seguintes Unidades de Saúde localizadas no Município de Breves/PA: Breves/Anajás, Ribeirinho, Castanheira, Cidade Nova, Bandeirantes, Amâncio P. da Cruz – São Miguel e Paulo F. Araújo Lawton.

Os resultados das entrevistas identificaram diversas falhas que configuram descumprimento às normas regulamentadoras e comprometem o bom desenvolvimento do Programa no Município. As falhas estão descritas a seguir:

a) visita de ACS nas residências em períodos superiores a um mês, sendo que há relatos de visitas esporádicas por esses profissionais. Tal situação foi observada em 23 ocorrências, em

todas as Equipes da amostra, com exceção da ESF Paulo F. Araújo Lawton. A seguir relatório fotográfico que evidencia as datas das visitas realizadas pelos ACS:

Foto 01-Imagen de ficha de controle de visitas de ACS em residência, onde se verifica a ausência do profissional em período bem superior a 1 mês. Breves (PA), 22/08/2017.	Foto 02-Ficha de controle de visitas de ACS em residência, onde se verifica a ausência do profissional em período bem superior a 1 mês. Breves (PA), 22/08/2017.
Foto 03-Imagen de ficha de controle de visita de ACS em residência, onde se verifica acentuada defasagem na visita do profissional ao imóvel. Breves (PA), 24/08/2017.	Foto 4-Imagen de ficha de controle de visita de ACS em residência, onde se verifica regularidade em visitas do profissional ao imóvel. Breves (PA), 24/08/2017.

- b) cinco famílias relataram não receber visita de ACS, fato ocorrido nos PSF Breves/Anajás, Ribeirinho, Castanheira e Cidade Nova;
- c) do universo de 55 entrevistados, foi relatado que não houve marcação de consultas (agendamento prévio) em 33 desses, com médico ou enfermeiro, o que representa 60% da amostra. Quando houve necessidade, quatro dos entrevistados não precisaram de agendamento e o restante dos entrevistados confirmaram o agendamento para médico ou enfermeiro;
- d) houve ainda um percentual significativo, cerca de 63,6% dos entrevistados, indicando que nunca foram convidados para participar de reuniões/encontros/palestras realizadas pelas ESFs

para orientação sobre os cuidados com a saúde, sendo que alguns desconhecem a realização desses eventos.

Verificou-se ainda, nos relatos obtidos de alguns entrevistados, as seguintes ocorrências:

- i) no PSF BREVES/ANAJÁS – da ausência de profissionais da saúde em períodos de finais de semana e férias destes, uma vez que não há reposição de outros profissionais nos postos de atendimento ficando a comunidade desprovida de eventuais necessidades de atendimento na área da saúde;
- ii) PSFs RIBEIRINHO e CASTANHEIRA informações de que a realização de exames, especialmente de imagens (ultrassom, ressonância), tem período excessivamente prolongado e que a demora na sua realização pode agravar a situação do paciente;
- iii) em PSFs localizados na sede do Município, Ribeirinho, Castanheira e Cidade Nova, há situações em que o usuário precisa ir com dia(s) de antecedência para pegar ficha e marcar consulta, em consequência da grande demanda existente nos Postos de Saúde.

Assim, considerando as situações anteriormente relatadas, verifica-se que o Município de Breves não vem observando de forma satisfatória aos normativos que regem o Programa de Saúde da Família, especialmente no que diz respeito ao atendimento regular das famílias cadastradas em cada uma das ESFs objeto da verificação “in loco”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Em atenção a deficiência apresentada, Informamos devido a exigência da Emenda Constitucional nº 51/2006, em que os gestores locais do sistema único de saúde só podem admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, o que vem dificultando a contratação desses agentes, existem várias áreas dentro de nosso município que estão sem cobertura de ACS's inclusive nas Unidades de Saúde Breves/Anajás, Ribeirinho, Castanheira, Cidade Nova, Bandeirante, Amâncio P. da Cruz (SAO MIGUEL) e Paulo F. de Araújo (LAWTON).

No entanto, esclarecemos que o Município de Breves já está tomando as devidas providencias para realização de processo seletivo público para a contratação de mais agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, e assim, suprimir a deficiência apontada.

Quanto ao agendamento prévio e marcação de consultas, informamos que devido a demanda do município ser muito elevada, mesmo com todos as medidas e estratégias de saúde da família em Geral não estamos conseguindo atender 100% da população devido ao crescimento populacional exorbitante e consecutivamente o grande número de doenças tropicais que assolam a nossa região.

Esclarecemos que hoje no município, todas as estratégias de saúde da família são assistidas por profissionais do programa mais médicos, onde encontramos dificuldades quanto ao quantitativo de consultas diárias destinadas a esta população, pois os mesmos sentem dificuldades de se adequarem a nossa demanda, fazendo uma superlotação do quantitativo de consultas nas estratégias.

Quanto ao informado no subitem "D", esclarecemos que dentro de todas as estratégias de saúde da família existem orientações educativas que são realizadas pelos profissionais das ESF (médico, enfermeiros, técnicos de enfermagem, e ACS) tendo o apoio e participação direta do Núcleo de apoio a saúde da família (NASF) que desenvolvem as suas ações de prevenção e promoção a saúde.

Quanto a ausência de profissionais aos finais de semana no PSF Breves Anajás, informamos que o referido PSF funciona com carga horaria de 40 horas semanais, desta forma, os profissionais de saúde deste PSF só trabalham de segunda a sexta.”

...

Sobre a situação de que nos Postos RIBEIRINHO e CASTANHEIRA há um período muito prolongado na realização de exames, especialmente aqueles de imagem, a Prefeitura manifestou:

“Diante da deficiência pontuada, esclarecemos que devido a demanda do município ser muito elevada, mesmo com todos as medidas e estratégias de saúde da família em Geral não estamos conseguindo atender 100% da população devido ao crescimento populacional exorbitante.

Posto isto, informamos que a demanda de exames de imagem Ultrassonografia é superior ao número de vagas que o município vem ofertando, e, os exames de ressonância magnética é um serviço que ofertamos em nosso município com cota disponibilizada pelo SESPA, onde as vagas são triadas somente via Tratamento Fora Domicilio - (T F D).”

...

Relativamente às condições de estar ocorrendo casos de usuários necessitando ir com dia(s) de antecedência para pegar ficha e marcar consulta em PSFs localizados na sede do Município, a Prefeitura apresentou os esclarecimentos a seguir:

“Quanto a questão suscitada, informamos que devido a demanda do município ser muito elevada, mesmo com todos as medidas e estratégias de saúde da família em Geral adotadas, não estamos conseguindo atender 100% da população devido ao crescimento populacional exorbitante e consecutivamente o grande número de doenças tropicais que assolam a nossa região.

Esclarecemos ainda, que hoje no município todas as estratégias de saúde da família são assistidas por profissionais do programa mais médicos, onde encontramos dificuldades quanto ao quantitativo de consultas diárias destinadas a esta população, pois os mesmos sentem dificuldades de se adequarem a nossa demanda, fazendo uma superlotação do quantitativo de consultas nas estratégias.”

Análise do Controle Interno

De forma geral a Administração Municipal reconhece as deficiências apontadas e expõe dificuldades que o Município apresenta em sua atual conjuntura, tendo como relevante o crescimento populacional exorbitante, onde o aumento da demanda por atendimento médico-hospitalar é consequência natural, fazendo com que o Município deixe de atender de forma satisfatória pelos serviços do Programa Saúde da Família.

A Administração informa que o Município enfrenta dificuldades para contratação de ACS's em função da exigência contida na Emenda Constitucional nº 51/2006 que prevê a admissão desses profissionais por meio de processo público de seleção, fato que, segundo o Gestor Municipal, dificulta a contratação por parte da Prefeitura Municipal, que ocasiona a existência de áreas sem a devida cobertura no Município.

Em outro ponto deste Relatório está sendo abordada as condições de contratação dos ACS's. Entretanto, é de se ressaltar que existe uma grande defasagem desde a emissão da EC 51/2006 sem que a Administração tenha tomado as providências cabíveis para as contratações, fato que prejudica o atendimento às famílias mais carentes.

Quanto aos serviços de agendamento prévio de consultas por parte dos ACS e a existência de famílias que não receberam convites à participação de eventos de orientação sobre os cuidados com a saúde cabe informar que, de acordo com a Política Nacional de Atenção Básica, em especial a Portaria nº 2.488/2011 em seu anexo I item VIII das Atribuições específicas do Agente Comunitário de Saúde e os itens VI e VII do Processo de trabalho das equipes de Atenção Básica, fazem parte dos princípios e diretrizes da Atenção Básica e, como tal, fazem parte de serviços essenciais dentro da área de saúde que a Administração deve dispor à população, especialmente à parte mais carente.

Dessa forma, cabe à Prefeitura Municipal de Breves a adoção de providências, com planejamento e projetos adequados, se for o caso, no sentido de eliminar as deficiências detectadas e oferecer melhores serviços à população, principalmente aquela parcela carente e desassistida, não somente para compatibilização às normas que regem o Programa Saúde da Família, mas para o bem estar da coletividade.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada e exige providências de regularização por parte dos órgãos de defesa do Estado.

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

- Interrupção do funcionamento de Unidades de Saúde da Família.
- Infraestrutura inadequada de Unidades de Saúde da Família.
- Transferência indevida de recursos financeiros da conta corrente específica do Programa Saúde da Família.
- Contratação irregular de Agentes Comunitários de Saúde.
- Falta de equipamentos necessários à realização das atribuições dos Agentes Comunitários de Saúde.
- Deficiências nos atendimentos realizados pelas equipes do PSF.
- Ausência de médico nas ESF Amâncio P. da Cruz e Paulo Araújo Lawton.

Ordem de Serviço: 201701707

Município/UF: Breves/PA

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 634240

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE BREVES

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.058.958,33

1. Introdução

A presente fiscalização foi realizada na Prefeitura Municipal de Breves/PA, relativa ao 4º Ciclo do FEF, Fiscalização de Entes Federados, tendo por objetivo verificar a execução do Contrato de Repasse nº 368098-42/2012 (Siafi n.º 759291), cujo o objeto consiste na pavimentação de vias urbanas e drenagem na cidade de Breves/PA.

O valor do investimento compreende o total de R\$ 2.058.958,33, sendo R\$ 1.976.600,00 correspondente ao financiamento/repasse do Governo Federal e R\$ 82.358,33 referente à contrapartida da PMB. A PMB deflagrada a Concorrência Pública n.º 011/2012, em regime de empreitada por preço global para a contratação de empresa para a execução da obra. A abertura ocorreu em 11 de janeiro de 2013. Em 15 de fevereiro de 2013, foi homologada e adjudicado o objeto à empresa vencedora Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda. – ME (CNPJ n.º 06.109.280/0001-57), sendo 1 de março de 2013 a data da assinatura do Contrato n.º 20130045, com prazo de vigência da data da assinatura até 31 de agosto de 2013. O prazo final foi sucessivamente prorrogado para 31 de dezembro de 2017.

Atualmente os serviços executados correspondem ao valor acumulado de R\$ 671.762,83, que representa 33,02 % do total contratado, tendo os serviços atestados por 19 boletins de medições.

Os trabalhos constaram de fiscalização documental e inspeções *in loco* nas obras do mencionado contrato, tendo o período de campo se estendido de 21 a 25 de agosto de 2017.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Descrição do Contrato de Repasse nº 368098-4.

Fato

O Contrato de Repasse nº 368098-42/2012/MCIDADES/CAIXA (Siafi n.º 759291) foi celebrado em 27 de março de 2012, entre o Ministério das Cidades – MC, representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Breves/PA (PMB). O Objeto consiste na pavimentação de vias urbanas e drenagem na cidade de Breves/PA. O valor do investimento compreende o total de R\$ 2.058.958,33, sendo R\$ 1.976.600,00 correspondente ao financiamento/repasso do Governo Federal e R\$ 82.358,33 referente à contrapartida da PMB.

O extrato do Contrato de Repasse foi publicado no Diário Oficial da União em 9 de abril de 2012. Sua vigência teve início em 26 de março de 2012, com fim previsto para 30 de março de 2013, sendo prorrogado sucessivamente para 31 de dezembro de 2017, por meio de seis Termos Aditivos, assinados em 28 de março de 2013, 16 de agosto 2013, 31 de março de 2014, 31 de março de 2015, 30 de dezembro de 2016 e 6 de julho de 2017.

Para a contratação de empresa para a execução da obra, foi deflagrada a Concorrência Pública n.º 011/2012, em regime de empreitada por preço global. A abertura ocorreu em 11 de janeiro de 2013. Em 15 de fevereiro de 2013, foi homologada e adjudicado o objeto à empresa vencedora Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda. – ME (CNPJ n.º 06.109.280/0001-57), sendo 1 de março de 2013 a data da assinatura do Contrato n.º 20130045, com prazo de vigência da data da assinatura até 31 de agosto de 2013. O prazo final foi sucessivamente prorrogado para 31 de dezembro de 2017, por meio de seis Termos Aditivos. Os serviços foram contratados pelo valor de R\$ 2.058.958,33, sendo que em 5 de junho de 2013 houve assinatura do 1º Termo Aditivo Retificativo ao Contrato n.º 20130045, que alterou o valor do referido instrumento para R\$ 2.034.124,99, discriminado de acordo com as planilhas integrantes da proposta de preços e o cronograma físico-financeiro apresentado pela contratada.

A Ordem de Serviço foi emitida em 1 de março de 2013, com prazo de execução de seis meses a partir da assinatura, com conclusão prevista para 31 de agosto de 2013, porém esse instrumento teve o valor retificado para R\$ 2.034.124,99, em 5 de junho de 2013. Pelos serviços executados, foi pago à empresa o valor acumulado de R\$ 671.762,83, que representa 33,02 % do total contratado, correspondente a serviços atestados por 19 boletins de medições, considerando que a obra compreende a pavimentação de seis vias urbanas do município de Breves/PA, sendo expedido boletim de medição (BM) para cada via. Ressalta-se que o último boletim expedido foi o BM 04, referente à Avenida Curralinho, em 3 de novembro de 2015.

Por meio dos Ofício n.º 0118/2017/GIGOVBE, de 23 de junho de 2017, a Caixa Econômica Federal notificou o gestor municipal atual para que regularizassem, no prazo máximo de 45 dias, a ocorrência referente ao objeto contratual paralisado – sem evolução há mais de 120 dias e apresentasse comprovação, com a documentação pertinente, de que não causou prejuízo ao erário federal ou devolvesse à conta vinculada do referido contrato de repasse os valores atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma de lei, até o efetivo recolhimento. Ressalta-se, nesse ofício a CAIXA informou à PMB que o valor desta dívida atualizada monetariamente e acrescida de juros até 23 de junho de 2017 era de R\$ 707.278,38. E caso não fosse regularizada a situação contratual no prazo concedido, poderia ser instaurada Tomada de Contas Especial (TCE), conforme a legislação pertinente.

2.1.2. Irregularidades na execução das despesas do Contrato de Repasse nº 368098-42.

Fato

Em análise aos documentos constantes na prestação de contas parcial referente à execução do Contrato de Repasse nº 368098-42, constatou-se que:

1. Os valores das notas fiscais (R\$ 1.073.303,06) não correspondem aos valores medidos nos Boletins de Medições (R\$ 1.064.175,78), ou seja, as despesas foram superestimadas;
2. Houve liquidação parcial das despesas, visto que há notas fiscais que foram liquidadas parcialmente (notas fiscais nº 1, 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11, e 96) e/ou foram atestadas em valores parciais (notas fiscais nº 3, 5, 6, 7 e 8);
3. Houve notas fiscais liquidadas em prazos superiores a dez dias após as datas de emissões, contrariando o disposto no item 1, da Cláusula Décima Oitava (do pagamento) do Contrato nº 20130045, uma vez que os pagamentos das despesas pela contratante deveriam ocorrer mediante ordem bancária creditada em conta corrente ou cheque nominal ao credor no prazo de dez dias contados da apresentação dos documentos na contratante. Ademais, houve nota fiscal liquidada cerca de um ano e oito meses após ser expedida (notas fiscais nº 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10);
4. Houve divergências do valor da ordem de pagamento nº 16020045 (R\$ 7.745,87) com o valor do recibo de pagamento assinado pelo representante da contratada (R\$ 45.813,43) e com o valor atestado por servidor da contratante (R\$ 45.813,43), documentos referentes à nota fiscal nº 11. Ademais, as notas fiscais nº 10 e 11 foram atestadas, porém esses atos não foram datados;
5. Houve expedição de ordens de pagamento de restos a pagar sem identificação das notas fiscais correspondentes as despesas liquidadas (ordens de pagamentos nº 16020043, 23060005, 23060008, 23060006, 23060007, 23060004), contrariando o disposto no § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
6. A nota fiscal nº 8 (no valor de R\$ 88.466,91) foi paga pelas ordens de pagamentos nº 23060010 (no valor de R\$ 2.245,74) e nº 16020043 (no valor de R\$ 86.221,17) e juntados ao processo de prestação de contas os recibos de R\$ 2.245,17 e de R\$ 48.153,61, porém não foi juntado o comprovante de recebimento de R\$ 38.067,56, resultante da diferença do valor da nota fiscal e dos respectivos recibos;
7. O Boletim de Medição (BM) nº 04 referente à pavimentação da Rua José Rodrigues da Fonseca que deu origem a Nota Fiscal nº 11, de 30 de dezembro de 2016, no valor de R\$ 45.813,43, não consta na referida prestação de contas;
8. Quanto aos pagamentos realizados pela PMB à contratada (Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda.-ME) constantes na prestação de contas parcial do Contrato de Repasse nº 368098-42, constatou-se que:
 - a) a nota fiscal nº 96, de 31 de outubro de 2013, foi emitida após o dia 22 desse mês, contrariando o disposto no item 1.4 da Cláusula Décima Oitava (Do pagamento) do Contrato nº 20130045, visto que esses documentos deveriam ser emitidos até o dia 22 do mês, de forma a garantir o recolhimento das importâncias retidas relativas à contribuição previdenciária no prazo estabelecido na alínea “b”, inciso I, art. 30, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, alterada pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Ademais, como a contratada emitiu nota fiscal em desacordo com o referido item 1.4, a PMB deveria imputar à Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda.-ME o pagamento de eventuais encargos moratórios

decorrentes, conforme previsto no item 1.4.1 da mencionada Cláusula, porém não consta entre os documentos de comprovação de despesas quaisquer documentos sobre essa imputação;

- b) não houve juntada de quaisquer comprovantes de regularidade da contratada junto à Seguridade Social (Certidão Negativa de Débito) a ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (Certificado de Regularidade do FGTS), contrariando o disposto no item 1.5 da referida Cláusula;
- c) não houve juntada, por ocasião do pagamento da primeira nota fiscal, dos seguintes documentos: Registro da obra no CREA, Matrícula da obra no INSS e Relação de Empregados – RE, contrariando o disposto no item 2.0 da referida Cláusula.

Tabela – Informações extraídas dos documentos constantes na prestação de conta parcial referente ao Contrato de Repasse nº 368098-42.

Parc.	Boletins de Medição				Notas Fiscais			Ordens de Pagamentos			Atesto	
	B M	Data	Via	Valor	NF	Data	Valor	OP	Data	Valor	Data do Atesto	Valor do Atesto
1^a	1	31/03/14	1	44.483,42	96	31/10/13	125.059,60	07110012	07/11/13	44.473,90	31/10/13	44.473,90
	TOTAL PARCIAL						125.059,60			44.473,90		44.473,90
2^a	1	10/06/15	3	72.047,06	1	10/12/15	135.141,86	14120034	14/12/15	72.047,06	10/12/15	72.047,06
	1	10/06/15	5	50.562,00	3	10/12/15	81.397,97	14120031	14/12/15	50.562,00	10/12/15	50.562,00
	1	10/06/15	6	59.866,09	4	10/12/15	65.597,71	14120032	14/12/15	59.866,09	10/12/15	59.866,09
	1	10/06/15	2	68.184,18	5	10/12/15	99.763,68	14120035	14/12/15	68.184,18	10/12/15	68.184,18
	1	10/06/15	4	18.866,81	6	10/12/15	55.507,83	14120033	14/12/15	18.866,81	10/12/15	18.866,81
	2	10/06/15	1	89.464,22	7	10/12/15	180.153,61	14120036	14/12/15	44.980,80	10/12/15	44.980,80
	TOTAL PARCIAL						617.562,66			314.506,94		314.506,94
3^a	1	10/06/15	5	50.562,00	3	10/12/15		23060005	23/06/16	19.479,84	20/06/16	19.479,84
								23060008	23/06/16	5.731,62	20/06/16	5.731,62
								23060010	23/06/16	2.245,74	20/06/15	2.245,74
	2	03/11/15	2	106.806,62	5	10/12/15		23060006	23/06/16	31.579,50	20/06/16	31.579,50
	3	03/11/15	2		9	20/06/15	88.843,32	23060009	23/06/16	7.042,95	20/06/15	7.042,95
	2	03/11/15	4	37.978,65	6	10/12/15		23060007	23/06/16	19.111,84	20/06/16	19.111,84
	3	03/11/15	1	115.521,02	7	10/12/15		23060004	23/06/16	26.056,80	20/06/16	26.056,80
	TOTAL PARCIAL						88.843,32			111.248,29		111.248,29
4^a	2	03/11/15	6	67.843,45	8	20/06/15	88.466,91	16020043	16/02/17	86.221,17	30/12/16	48.153,61
	3	03/11/15	6	267.258,99	10	30/12/16	107.557,14	16020044	16/02/17	107.557,14	16/02/17	107.557,14
	4	03/11/15	6	45.813,43	11	30/12/16	45.813,43	16020045	16/02/17	7.745,87	16/02/17	45.813,43
	TOTAL PARCIAL						241.837,48			201.524,18		201.524,18
	TOTAL GERAL						1.073.303,06			671.753,31		671.753,31

Fonte – Prestação de conta parcial referente ao Contrato de Repasse nº 368098-42.

(*) Vias:

- 1 – Avenida Curralinho;
- 2 – Travessa Vereador Costa Leite;
- 3 – Rua Antonio Fulgêncio;
- 4 – Travessa Dr. Teixeira da Costa;
- 5 – Avenida Portel;
- 6 – Rua José Rodrigues da Costa;

Quadro 1 – Evidências extraídas dos documentos constantes na prestação de conta parcial referente ao Contrato de Repasse nº 368098-42 (notas fiscais e ordens de pagamentos).

Atesto

Atesto que os serviços constantes
desta Nota Fiscal foram executados.
no valor de R\$ 135.141,86
Breves, 30 de dezembro de 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
SECRETARIA DE PROJETOS E CONVENIOS

[Assinatura]
Secretaria - Port. 269/2015

A Nota fiscal nº 1 de R\$ 135.141,86 foi atestada parcialmente no valor de R\$ 72.047,06.

Atesto

Atesto que os serviços constantes
desta Nota Fiscal foram executados.
no valor de R\$ 68.184,18
Breves, 30/12/2015

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
SECRETARIA DE PROJETOS E CONVENIOS

[Assinatura]
Secretaria - Port. 269/2015

ATESTADO

ATESTO que os serviços
constantes desta Nota Fiscal foram
executados no valor de R\$ 31.579,50
Breves, 20/06/2016

PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES
SECRETARIA DE PROJETOS E CONVENIOS

[Assinatura]
Chefe da DEAP - Port. 064/2014

A Nota fiscal nº 5 de R\$ 99.763,68 foi atestada em momentos distintos, sendo no valor de R\$ 68.184,18, em 10/12/2015 e no valor R\$ 31.579,50, em 20/06/2016.

DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS

REFERENTE AOS SERVIÇOS PRESTADOS CONFORME PROCESSO CO 011/2012 E CONTRATO N° 20130045, DA PAVIMENTAÇÃO EM ASFALTO DAS VIAS URBANAS TRAVESSA VEREADOR COSTA LEITE.

ITEM	QTD	UND.	ESPECIFICAÇÃO DA DESPESA	V. UNITARIO	V. TOTAL
01	1,00	UNID.	1ª PARCELA DA PAVIMENTAÇÃO EM ASFALTO DA TRAVESSA COSTA LEITE	R\$ 40.770,43	R\$ 40.770,43
02	1,00	UNID.	2ª PARCELA DA PAVIMENTAÇÃO EM ASFALTO DA TRAVESSA COSTA LEITE	R\$ 58.993,25	R\$ 58.993,25

[Assinatura]
NTRATO
- 98-42

A Nota fiscal nº 5 de R\$ 99.763,68 apresenta a descrição dos serviços executados, em duas parcelas R\$ 40.770,43 e 58.993,25, respectivamente.

QUITAÇÃO

Mat. 1257

Recebi(emos) a quantia de R\$ 68.184,18 (Sessenta e Oito Mil, Cento e Oitenta e Quatro Reais e Dezoito Centavos) referente a Serviços de pavimentação em asfalto das vias urbanas Travessa Vereador Costa Leite (pago Serviços de pavimentação em asfalto das vias urbanas Travessa Vereador Costa Leite)

Breves, 14 de Dezembro de 2015

A Ordem de Pagamento nº 14120035, de 14/12/2015 faz a quitação de parcela diferente das descritas Nota fiscal nº 5, que são 1^a parcela (R\$ 40.770,43) e a 2^a parcela (R\$ 58.993,25), respectivamente.

ATESTO Que os serviços de Pavimentação de vias urbanas, Rua José Rodrigues da Fonseca, referente ao Contrato nº 368.098,42, constantes dessa nota fiscal foram executados. No valor R\$ 45.813,43.

JATOBÁ DE BRASILIA - DF
Portaria N° 673/2014

SECRETARIA MUNICIPAL DA OBRA
Portaria N° 673/2014

A nota fiscal nº 11 foi atestada, porém não foi datada.

Fonte – Prestação de conta parcial referente ao Contrato de Repasse nº 368098-42.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou as seguintes manifestações:

“(…)

1. Quanto ao presente item, esclarecemos não se tratar de despesas superestimadas, ocorreu que a Nota Fiscal foi emitida de acordo com o primeiro Boletim de Medição no valor de R\$ 1.073.303,06, o qual após “vistoria in loco” pela CAIXA foi glosado em R\$ 9.127,28 - originando NOVO BOLETIM DE MEDIÇÃO no valor de R\$ 1.064.175,78 – valor pago e tendo SALDO DE NOTA FISCAL na quantia glosada.
 2. Diante do que nos foi exposto, informamos que inúmeras Notas Fiscais foram emitidas em valor superior ao valor do Boletim de Medição, todavia os Boletins de Medição sempre foi o parâmetro para PAGAMENTO, assim sendo cada ATESTO na NOTA FISCAL correspondia ao valor do BM e consequentemente ao valor PAGO.

Ademais, informarão que sempre houve e há o controle do saldo das notas fiscais, até porque estes correspondem ao saldo de EMPENHO.”

3. Inicialmente e quase que impossível cumprir prazo de 10 (dez) dias para a liquidação de notas fiscais, quer em razão da burocracia, quer por inexistência de saldo disponível em

Banco, havendo necessidade de solicitar ao Ministério Gestor liberação de recursos. Nessa cosa específico, houve emissão de RAE pela Caixa Econômica que solicitou ao Ministério das Cidades o desembolso de para pagamento e, nesse ínterim, em razão de umidade no solo (lençol freático muito superficial) houve perda da pavimentação asfáltica, o que originou suspensão dos pagamentos e NOVAS medições.

4. Quanto a presente impropriedade, informamos que esta deve ser analisada em conjunto com o item 6:

4. Houve divergência do valor da ordem de pagamento nº 16020045 (R\$ 7.745,87) com o valor do recibo de pagamento assinado pelo representante da contratada (R\$ 45.813,43) e com o valor atestado por servidor da contratante (R\$ 45.813,43), documentos referentes à nota fiscal nº 11. Ademais, as notas fiscais nº 10 e 11 foram atestadas, porém esses atos não foram datados;

6. A nota fiscal nº 8 (no valor de R\$ 88.466,91) foi paga pelas ordens de pagamentos nº 23060010 (no valor de R\$ 2.245,74) e nº 16020043 (no valor de R\$ 86.221,17) e juntados ao processo de prestação de contas os recibos de R\$ 2.245,14 e de R\$ 48.153,61, porém não foi juntado o comprovante de recebimento de R\$ 38.067,56, resultante da diferença do valor da nota fiscal e dos respectivos recibos;

Posto que, as Ordens de Pagamentos de nº 16020045 (R\$ 7.745,87), nº 23060010 (R\$ 2.245,74) e nº 16020043 (R\$ 86.221,17), TOTALIZAM o valor de R\$ 96.212,78 para cobertura aos PAGAMENTOS nos valores de R\$ 45.813,43 + R\$ 2.245,74 + R\$ 48.153,61, o que TOTALIZA o valor de R\$ 96.212,78. Sendo assim, existe recibo a descoberto.

5. Não obstante essa aparente transgressão ao §1º do art. 63 da Lei nº 4.320/64, tratou-se de falha formal, de ordem contábil e que não traz qualquer prejuízo às fases da despesa propriamente dita. Isso porque, embora as ordens de pagamento não tragam expressamente a identificação das notas fiscais correspondentes às despesas liquidadas, as correspondentes Notas de Empenho fazem alusão às despesas que posteriormente foram liquidadas, tratando-se, portanto, de falhas meramente formal.

7. Quanto ao presente item, para sanar a impropriedade, estamos encaminhando cópia do Boletim de Medição nº 04 – pavimentação Rua José Rodrigues da Fonseca, no valor de R\$ 45.813,43.

8. No caso in foco, trata-se de falha de ordem formal, já que o fato de a NF ter sido emitida após o dia 22 de outubro, mesmo não tendo assegurado o recebimento das importâncias retidas, relativas à contribuição previdenciária, não pressupõe que esse recolhimento não possa ser realizado em momento posterior.

Nessa senda, a atual gestão, eleita para a legislatura 2017/2020, ou seja, posterior a ocorrência do fato, não poupará esforços no sentido de instar a empresa, outrora contratada, a fim de que a mesma providencie o recolhimento da respectiva contribuição previdenciária objeto da emissão da NF nº 96.

No que tange à inexistência de juntada de comprovantes de regularidade da contratada junto à Seguridade Social e FGTS, bem como as falhas contidas no item “c”, não é falha que possa ser imputado à atual gestão, uma vez que a CPL em sua composição anterior foi responsável pela deslinde do processo licitatório, bem como a Secretaria de Finanças era a responsável pela liquidação de pagamento. ”

Análise do Controle Interno

Em análise às manifestações do gestor municipal, conclui-se que:

1. Em sua manifestação o gestor não justificou o que foi apontado, tendo em vista que o somatório das notas fiscais corresponde ao valor de R\$ 1.073.303,06 diferentemente do somatório dos Boletins de Medições correspondente ao valor de R\$ 1.064.175,78. Ademais, para o Boletim de Medição nº 01 (no valor de R\$ 44.483,42) foi emitida a Nota Fiscal nº 96 (no valor de R\$ 125.059,60), sendo liquidada apenas o valor de R\$ 44.793,90, conforme ordem de pagamento 07110012, de 7 de novembro de 2013. Ou seja, o texto da manifestação apresentada é confuso e incoerente com o que foi apontado por este Órgão de Controle.
2. Em sua manifestação o gestor se limitou a tecer comentários gerais, não explicando a prática de liquidação parcial das despesas, tal fato contraria o disposto no item 1.1 da Cláusula Décima Oitava – Do Pagamento do Contrato nº 20130045, em que estabelece que somente serão pagos os quantitativos efetivamente medidos pela fiscalização. Ou seja, as notas fiscais devem corresponder aos valores descritos nos Boletins de Medições.

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2512/2009 – TCU – Plenário, aduziu a importância do atesto dos documentos que comprovam as despesas, conforme excerto a seguir: “*As normas de execução orçamentário-financeira condicionam o atesto à verificação da regular execução do objeto, pois, por meio deste, certifica-se a conformidade do objeto contratado com o objeto efetivamente executado. É, pois, o atesto, por excelência, o ato mais importante do processo de liquidação da despesa, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios do respectivo crédito (artigo 63 da Lei 4.320/1964). Mediante o atesto, o Poder Público, por intermédio de servidor competente, busca garantir que o pagamento a ser efetuado é realmente o pagamento devido.*

Nos termos do entendimento assente no Acórdão 2.817/2008 – 1ª Câmara, ‘o atesto da prestação de serviços pressupõe a plena realização do ajuste entre as partes, devendo o respectivo agente responder pela fiscalização e exame dos documentos pertinentes, com o objetivo de aferir a real prestação do serviço’.”

3. A manifestação do gestor está amparada em ilações vagas e imprecisas, contrariando o disposto no item 6.1 do referido Contrato de Repasse que dispõe que a autorização de saque dos recursos creditados na conta vinculada será feita em parcelas, de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado, após a autorização e início dos serviços e depois de atestada pela CONTRATANTE a execução física por parte da CONTRATADA. Especialmente, não justificando o fato de as notas fiscais serem pagas cerca de um ano e oito meses após serem expedidas.

4. Em sua manifestação o gestor confirma que existe recibo a descoberto referente a comprovação do recebimento do valor de R\$ 38.067,56, resultante da diferença do valor R\$ 45.813,43 e R\$ 7.745,87 descritos na liquidação e pagamento da nota fiscal nº 11.

5. A manifestação o gestor elide o fato apontado neste item, porém deve ser observado a disposto no § 1º do art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a fim de evitar liquidação de despesas sem amparo legal.

8. Em que pese em sua manifestação o gestor informar que os fatos apontados ocorreram na gestão anterior, isso não lhe exime de adotar as medidas legais cabíveis para sanar as irregularidades descritas nesse item, conforme disposto na Súmula nº 230 do TCU, de 8 de dezembro de 1994.

2.1.3. Contratação de empresa sem capacidade operacional.

Fato

Ao cotejar as informações constantes nos documentos da Concorrência Pública nº 11/2012 e do Contrato nº 20130045, com as coletadas em sistemas e bases de dados da Administração Pública, constatou-se que a empresa contratada (Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda.-ME, CNPJ nº 06.109.2890/0001-57) não possui capacidade operacional para executar o objeto do Contrato de Repasse nº 368098-42, conforme evidências descritas a seguir:

- a) apesar da empresa Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda.-ME possuir 17 atividades econômicas cadastradas em seu Cnae, em visita *in loco* em sua sede, no endereço no qual está cadastrada na Receita Federal do Brasil, constatou-se que se trata de um prédio com dois andares, na parte superior há residência familiar e na inferior possui uma sala de escritório simples, ou seja, sem nenhuma estrutura ou aspecto empresarial nem de empresa de pequeno porte e muito menos de uma empresa com estrutura para todas as atividades empresariais para as quais está cadastrada.
- b) em consulta à Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), atualizada até 31 de dezembro de 2016, constatou-se que a empresa Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda.-ME possuía apenas um empregado registrado no período de 2008 a 2009, porém a partir de 2009 não houve qualquer registro. Entretanto, apesar dessa empresa não possuir empregados registrados no exercício de 2013, a prefeitura municipal de Breves (PMB) firmou, em 1 de março de 2013, o Contrato n.º 20130045 com a referida empresa, e realizou o pagamento de 17 parcelas, totalizando R\$ 671.753,31, conforme descrito no quadro 1 descrito neste relatório;
- c) outro fato que indica que a empresa não tem capacidade operacional é que esta não possui veículos registrados em seu nome na base de dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), atualizada até agosto de 2016;
- d) em consulta ao portal dos convênios (SICONV), atualizado até agosto de 2017, a empresa Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda.-ME, no período de 2004 a agosto de 2017, possui apenas o Contrato n.º 20130045 registrado em seu nome nesse portal.

Relatório fotográfico da sede da empresa Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda.-ME:



Foto 1 – Vista Frontal do escritório da empresa Duarte & Quaresma comércio e serviços Ltda.-ME, CNPJ 06.109.2890/0001-57, situada na Alameda Justo Chermont, 498, Centro, Breves (PA). Na parte superior do prédio funciona como residência e na inferior existe um escrito, Breves (PA), em 11 setembro de 2017.



Foto 2 – Identificação do andar inferior do prédio, onde funciona em uma sala o escritório das empresas D. & D. Construtora Ltda.-ME e Duarte & Quaresma comércio e serviços Ltda.-ME, CNPJ 06.109.2890/0001-57, Breves (PA), em 11 setembro de 2017.

As informações obtidas evidenciam que a empresa Duarte & Quaresma Comércio e Serviços Ltda.-ME não executou diretamente as obras para as quais foi contratada pela PMB, que consiste em pavimentação asfáltica em seis vias urbanas do município de Breves/PA, no valor de R\$ 2.034.124,99, por falta de capacidade operacional.

Vale ressaltar que de acordo com disposto no item 1.3 da Cláusula Décima Segunda (Das Obrigações Gerais) do Contrato nº 20130045 é vedado a subcontratação total dos serviços objeto deste contrato. E, de acordo com o item 1.3.1 da mesma cláusula, a subcontratação parcial dos serviços só será admitida se previamente autorizada pela administração da contratante.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou as seguintes manifestações:

“É lamentável que nosso Município com uma população de cem mil habitante não possua Empresas de Engenharia – construção – nos moldes ideais relatados. E este fato com certeza fora constatado pela Equipe.

Construir no Marajó é um grande desafio face inexistência de matéria prima e altíssimo preço de mobilização, o que faz com que Empresa da Capital ou outras tenham interesse em executar obras no Marajó, aplicando-se preços do SINAPI.

Esclarecemos que a Empresa atendeu os requisitos do Edital. Bem como, não houve subcontratação, ocorre que em Breves não existe maquinários próprios para a execução da pavimentação asfáltica, o que fez a Empresa contratada alugar esses equipamentos na Capital do Estado, de onde também vem a matéria prima.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor se limitou a tecer comentários gerais, e não justificou por meio de documentos a real situação da empresa contratada, ou seja, não apresentou os seguintes documentos: relação de empregados qualificados e em número suficiente à execução dos serviços, conforme previsto no item 1.1 da Cláusula Décima e item 2 da Cláusula Décima Oitava do Contrato nº 20130045, nem apresentou comprovantes fiscais referentes a locação de maquinário e a aquisição de matéria prima necessários para a execução das obras objeto do referido instrumento.

2.1.4. Descumprimento da Lei 9.452/1997.

Fato

A análise da documentação do Contrato de Repasse nº 2653.368.098-42/2012/MC/CAIXA não constatou a documentação relativa à comunicação às entidades municipais quanto a liberação/recebimento de recursos oriundos do contrato de repasse, firmado com o Ministério das Cidades, por meio da Caixa Econômica Federal. Tal procedimento encontra guarida no art. 2º, da Lei 9.452/1997.

O fato contraria as recomendações da Lei 9.452/1997, que regulamenta:

“Art. 2º - A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos”.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação à comunicação às entidades municipais quanto a liberação/recebimento de recursos oriundos do contrato de repasse, esclarecemos que estas são realizadas através de publicação no quadro de avisos da Prefeitura e de outros logradouros públicos, faz-se assim, a comunicação cientificando todos os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais.

Ademais, informamos que a partir de agora será usado também o Portal da Transparência para referida publicação.

Análise do Controle Interno

A Lei nº 9.452/1997 menciona que a Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, deverá notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

A publicação de um aviso em quadro de avisos da Prefeitura também é uma forma de comunicação, mas não garante que as entidades citadas tomam conhecimento do fato noticiado dentro do prazo de dois dias estabelecido. Também não garante que essas entidades venham a tomar conhecimento da liberação de recursos, já que elas não estão obrigadas a ficarem verificando diariamente, ou periodicamente o quadro de avisos da Prefeitura.

A única maneira de a Administração Municipal garantir a efetiva comunicação a todas as entidades citadas, no tempo hábil exigido em lei, é por meio de comunicado oficial, por meio de ofício, com cópia do mesmo contendo o atesto de recebimento da entidade a qual foi endereçada.

Dessa forma, a Prefeitura Municipal se resguarda contra a possibilidade de uma denúncia nesse sentido da parte de pessoa(s) ou entidade(s).

2.1.5. O Edital da Concorrência nº 11/2012 foi divulgado com informação incompleta.

Fato

A divulgação do Edital de licitação foi efetuada de forma incompleta para o termo do item 12.7.1., que define preços inexequíveis. No caso, faltou o registro do preço de referência estimado pela Prefeitura Municipal de Breves para a obra de pavimentação, cujo trecho está reproduzido a seguir:

“12.7.1 Preços manifestamente inexequíveis: as propostas com valor global abaixo de 70% (setenta por cento) valor orçado pela Prefeitura Municipal de Breves, que é de R\$ (.....)”

O fato fere o art. 40, Inciso VII, os quais mencionam:

“Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;”

A falta do preenchimento do valor referente à estimativa de preço do orçamento da Administração Municipal não permite o conhecimento do valor exato admitido como critério de julgamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Quanto a indicação de que o edital de concorrência nº 11/2012 foi divulgado com informação incompleta, esclarecemos que a ausência de registro de preço de referência no item 12.7.1 no corpo do edital, não pode ser interpretada como irregularidade, uma vez que em seus anexos (planilha orçamentária analítica e cronograma físico financeiro) constam o valor de referência da concorrência. Portanto fica suprimida tal deficiência, quando tal informação fora disponibilizada a todos os licitantes no momento de retirada do edital.

Ademais, informamos que todas as medidas já foram tomadas e atualmente já procedemos nos moldes do dispositivo legal citado.

Análise do Controle Interno

O edital de licitação é o instrumento no qual a Administração consigna as condições e exigências licitatórias para a contratação de fornecimento de produtos ou contratação de serviços. O edital deve definir claramente o objeto a ser licitado, a experiência e abrangência necessárias ao fornecedor do produto ou serviço a ser adquirido.

O edital de uma licitação, portanto, é o registro que define oficialmente o objeto a ser licitado, as exigências feitas aos interessados a participar do processo de licitação, as regras a serem seguidas e os critérios de julgamento.

De acordo com o objeto a ser licitado, conforme se fizer necessário para o pleno entendimento do objeto, também fazem parte dos editais os anexos, tais como termos de referência, projeto básico ou projeto executivo, minuta de contrato, modelos de declarações e documentos complementares, informações quanto ao local de entrega do produto e do local de execução dos serviços, e outras informações que se fizerem necessárias.

Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas.

Portanto, de acordo com o Princípio da Clareza, o edital de licitação tem que ser redigido de forma clara e, portanto, completa em todos os seus itens, pois, sendo o instrumento que regulamenta a licitação, ele tem que ser o elemento esclarecedor das regras e exigências, servindo como palavra última a ser seguida.

Os anexos são complementadores do edital, que servem para detalhar melhor o objeto, as condições e obrigações exigidas. Os anexos não cumprem o papel de suprir ausência de informação do edital.

2.1.6. Ausência de ampla divulgação do edital da Concorrência nº 11/2012.

Fato

A publicação do Edital de licitação foi efetuada no Diário Oficial da União nº 238, Seção 3, pág. 208, de 11/12/2012. Também consta da documentação analisada a cópia de aviso de Licitação, publicada no quadro de avisos na sede da Prefeitura Municipal de Breves.

Entretanto, não foi constatada, na documentação analisada, cópias de publicação do aviso da Licitação nº 11/2012 em jornal diário de grande circulação no Estado, nem jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, com o intuito de ampliar a área de competição, conforme art. 21, inciso III, da Lei 8.666/1993 (com redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

O Edital fixa a data de abertura da licitação para o dia 11 de janeiro de 2013, às 09:00h, na sede da Prefeitura Municipal de Breves/PA.

Às nove horas do dia 11 de janeiro de 2013, foi iniciada a sessão de Abertura da Licitação nº 11/2012, modalidade concorrência pública, tipo Menor Preço Global, sob Regime de Empreitada por Preço Global, para contratação de empresa de construção civil com a finalidade de pavimentação de vias urbanas do município de Breves/PA.

Na ocasião, houve o comparecimento de apenas uma empresa concorrente, Duarte Quaresma Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 06.109.280/0001-57), que apresentou proposta no valor de R\$ 2.054.752,91.

Manifestação da Unidade Examinada

Pelo princípio da economicidade não há publicação dos editais de Licitações nos jornais de grande circulação, entretanto, todas os atos de publicação são postados no muro de publicações desta prefeitura.

Análise do Controle Interno

Os argumentos apresentados pela Administração Municipal de Breves/PA não procedem, pois as justificativas de procedimentos de economia de gastos não podem se sobrepor às exigências legais. A falta de publicidade em jornal diário de grande circulação no Estado, nem em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, tem como efeito o impedimento de uma concorrência mais ampla entre fornecedores/prestadores de serviços, potencialmente interessados.

2.1.7. Execução de contrato sem o respaldo da garantia contratual.

Fato

A análise da documentação, referente ao Contrato de Repasse nº 2653.368.098-42/2012/MC/CAIXA, não constatou a existência de prestação de garantia contratual para o

Contrato Administrativo nº 20130045, que tem como objeto a pavimentação asfáltica de ruas da zona urbana do município, conforme descrito na Cláusula Primeira do referido contrato.

A Administração da Prefeitura Municipal de Breves/PA assinou o Contrato Administrativo nº 20130045, em 01/03/2013, com a empresa Duarte Quaresma Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 06.109.280/0001-57).

Em sua Cláusula Sexta– Da Garantia, o contrato menciona a garantia de execução em 5% do valor global da proposta, no valor de R\$ 2.054.752,91, o que daria o valor da garantia de R\$ 102.737,64.

Entretanto, de acordo com o art. 56, parágrafo 2º, da Lei 8.666/1993, as garantias são calculadas sobre o valor do contrato, não excedendo o percentual de 5,0%, e terão seus valores reajustados nas mesmas condições do contrato. Dessa forma, como o valor do contrato foi fixado em R\$ 2.034.124,99, conforme retificação publicada no Diário Oficial da União nº 121, Seção 3, pág. 220, de 26 de junho de 2013, então, o valor do seguro seria, no máximo de R\$ 101.706,24.

A empresa contratada fica à vontade para escolher entre as modalidades de:

- a) Caução em dinheiro ou títulos da dívida pública;
- b) Seguro-garantia; ou
- c) Fiança bancária.

Portanto, o fato constitui-se em infração ao Contrato Administrativo nº 20130045, por parte da empresa contratada, e também infração solidária da parte da Administração Municipal por motivo de não ter cobrado o cumprimento contratual pela contratada.

Manifestação da Unidade Examinada

Não obstante a ausência de garantia, com a devida vênia, trata-se de uma falha meramente formal. Primeiro porque o contrato foi cumprido e a garantia é justamente demonstrar a saúde financeira do contratado em caso de inadimplemento contratual. Segundo porque, assim como em várias das falhas apontadas por essa respeitável Controladoria, dizem respeito a gestões anteriores, ou seja, não podem ser imputadas à atual gestão.

Análise do Controle Interno

Uma das exigências mais comum da Administração Pública para assinatura de contratos é a garantia contratual, que se limita por Lei em 5% (cinco por cento) do valor total do contrato a ser assinado. Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis o limite de garantia poderá ser elevado para até 10% (dez por cento) do valor do contrato. As garantias podem ser apresentadas sob 3 (três) formas: Caução em Dinheiro ou títulos da dívida pública, Seguro Garantia, ou Fiança Bancária. Portanto, não se trata de uma mera formalidade.

Ademais, de acordo com Princípio da Continuidade, a gestão é contínua no tempo. O Princípio da Continuidade pressupõe que a Entidade continuará em operação no futuro e, portanto, a

mensuração e a apresentação dos componentes do patrimônio levam em conta esta circunstância. As obrigações fazem parte desse conjunto que compõe o patrimônio.

No caso em questão, não importa que o contrato de repasse tenha sido assinado, as obras tenham sido iniciadas/realizadas por gestão anterior, a atual gestão da Prefeitura Municipal de Breves tem responsabilidade atualmente perante a União.

Além disso, ao contrário do que foi afirmado, o contrato firmado entre a Prefeitura e a empresa contratada não foi cumprido na íntegra, pois falta a execução de serviços. Da mesma forma, não está cumprido o contrato de repasse firmado entre a Prefeitura Municipal de Breves/PA e a União.

2.1.8. Obra de pavimentação está com serviços paralisados e índice de execução em 32,63%.

Fato

A inspeção da execução das obras de pavimentação nas vias urbanas do município de Breves/PA, objeto do Contrato de Repasse nº 2653.368.098-42/2012/MC/CAIXA, constatou que a obra está atrasada, paralisada, com a execução geral das obras de pavimentação/drenagem/calçada em torno de 32,63%.

As vias urbanas a serem pavimentadas, objeto do Contrato de Repasse nº 2653.368.098-42/2012/MC/CAIXA, são:

- Avenida Curralinho;
- Avenida Portel;
- Rua José Rodrigues da Fonseca;
- Rua Antonio Fulgêncio;
- Travessa Vereador costa Leite;
- Travessa Dr. Teixeira da Costa.

A situação constatada durante a inspeção é de que o objeto foi executado na maior parte de seus itens constantes da planilha orçamentária, mas com restrições quanto a execução de alguns subitens, conforme se descreve a seguir.

1.0 - Serviços Preliminares.

Esse item é constituído dos subitens 1.1 – Placa da Obra e 1.2 Barracão para Depósito de Material. Cada via a ser pavimentada, tem esses dois subitens em sua planilha orçamentária individual. Em nossos cálculos, consideramos os dois itens para a planilha da Avenida Curralinho e somente a placa para as planilhas das demais vias, já que não faz sentido admitir um barracão de guarda de material em cada via.

2.0 – Serviços Topográficos.

Refere-se à locação da obra de pavimentação em cada via. Foi considerado o item em sua totalidade para todas as vias.

Foi considerada a realização total desse item nas vias:

- Avenida Curralinho;
- Avenida Portel;
- Rua José Rodrigues da Fonseca;
- Travessa Vereador costa Leite.
- Rua Antonio Fulgêncio;
- Travessa Dr. Teixeira da Costa.

3.0 – Terraplenagem.

Corresponde aos serviços de limpeza, raspagem mecânica, escavação, carga de material, regularização, compactação de subleito. A Administração Municipal realizou esse item em toda a extensão de quatro vias do total de seis vias projetadas. Nas outras duas vias nada foi executado.

Entretanto, as ruas vistoriadas apresentam problemas de ondulações em alguns pontos, quebras e buracos, evidenciando recalques no aterro da base da pista de rolamento.

Foi constatada a realização desse item, com as restrições apontadas, nas vias:

- Avenida Curralinho;
- Avenida Portel;
- Rua José Rodrigues da Fonseca;
- Travessa Vereador costa Leite.

Não foi considerada executada a terraplenagem de forma total, ou mesmo parcial, nas vias:

- Rua Antonio Fulgêncio; e
- Tv. Teixeira da Costa.

A não aceitação ocorre por motivo de a pavimentação não ter sido efetuada e, qualquer obra de terraplenagem que tenha sido executada, sem a execução da pavimentação, já foi desgastada pelo trânsito de veículos e terá que ser refeita.

4.0 – Drenagem.

A inspeção constatou a execução parcial do item “Drenagem”. Mais especificamente, foi executado apenas o item 4.1 – Meio-fio/sarjeta de concreto.

Entretanto, há pontos de quebra desses elementos nas vias em que se deu a execução desse item que necessita intervenção para refazer os trechos destruídos.

Os demais subitens: caixa tipo boca-de-lobo, fornecimento e assentamento de tubo de concreto Ø600,0mm e Ø800,0mm apresentam baixa quantidade de execução e não atendem aos padrões das especificações projetadas.

A instalação dos tubos de concreto, constitui-se de ligações do tipo secundárias, atravessando por baixo das vias, mas sem ligação com galeria de esgoto principal para dar destino às águas, para desaguar em córrego, conforme discriminado no item 3.0 – Drenagem, do Memorial Descritivo do projeto.

Foi considerada execução parcial, com as restrições apontadas, para as vias:

- Avenida Curralinho;
- Avenida Portel;
- Rua José Rodrigues da Fonseca;
- Rua Antonio Fulgêncio;
- Travessa Vereador Costa Leite.

Foi considerada execução total para a via:

- Travessa Dr. Teixeira da Costa (em virtude de, em sua planilha orçamentária, constar apenas a execução de meio-fio/sarjeta, sem os demais itens de tubulação de esgoto.)

5.0 – Calçada Pública.

O Memorial Descritivo, em seu item 5.0 – Serviços Complementares, discrimina que a calçada terá uma largura de 1,20m e que será feita em placas de concreto com dimensões de 1,20m x 2,0m.

Entretanto, foi constatada a execução de calçada com largura de 1,0m em todas as vias. Em vista disso, foi considerada a execução da calçada com a largura de 1,0m, fato que fez considerar 83,33% [= (1,0m ÷ 1,20m) x 100%] da quantidade de área, e do valor original, relativo a esse serviço constante das planilhas orçamentárias de cada via pública.

O fato representa infração quanto a obediência às especificações de projeto adotadas para o item calçadas. Também foram constatados pontos de quebra desses elementos nas vias em que se deu a execução desse item que necessita intervenção para refazer os trechos destruídos.

6.0 - Pavimentação Asfáltica.

Para o item pavimentação asfáltica, a fiscalização constatou os seguintes fatos:

A inspeção constatou asfaltamento nas vias:

- Avenida curralinho;
- Avenida Portel;
- Rua José Rodrigues da Fonseca; e
- Travessa Vereador Costa Leite.

A Av. Curralinho, desde seu início na Rua 30 de Novembro, até a Rua Paes de Carvalho não apresenta mais asfaltamento, apresentando a base de terra como superfície de rolamento. Esse trecho corresponde a 200,0m ($200,0m \times 9,0m = 1.800,0m^2$) de extensão. Em seguida, a via se apresenta com asfaltamento e segue apresentando bom estado de conservação, até o cruzamento com a Rua Sebastião amado, quando, a partir daí, apresenta um trecho de cerca de 120,0m ($120,0m \times 8,0m = 960,0m^2$) de extensão novamente sem asfalto. Após isso, o asfalto segue em razoável estado de conservação, mas apresentando problemas de ondulações e trincas, até o final da avenida, cruzamento com a Rua Ângelo Fernandes Breves.

Portanto o asfalto está quebrado em uma área de 2.760,0m², correspondendo a 26,29% da área total, 10.500,0m². Está inteira, com as restrições apontadas, uma área correspondente a 73,71% do asfalto executado.

Na Travessa Vereador Costa Leite, após o cruzamento com a Rua Divino Espírito Santo, apresenta pavimentação quebrada nos primeiros seis metros.

As outras vias em que foi constatado asfaltamento, Avenida Portel e Rua José Rodrigues da Fonseca, apresentam pavimentação inteira, mas também apresentam o mesmo quadro de problemas de qualidade de execução descritos (ondulações, rachaduras, quebras pontuais, etc.).

A inspeção não constatou asfaltamento nas vias:

- Rua Antonio Fulgêncio; e
- Travessa Teixeira da Costa.

Na Rua Antonio Fulgêncio, os moradores chegaram a embargar a obra sob a alegação de necessitar a realização prévia de obras de saneamento, esgoto mais especificamente, antes da pavimentação.

7.0 – Sinalização Viária.

Constitui esse item em instalação de placas esmaltadas para identificação de ruas, placa de sinalização viária para as vias urbanas e sinalização horizontal com tinta retro-reflexiva. Não foi constada a execução desse item de serviço.

8.0 – Serviços Complementares.

Constitui-se do subitem 8.1 – Limpa Rodas (meio-fio), entretanto, o meio-fio já está contemplado no subitem 4.1 – Meio-fio/sarjeta de concreto, do item 4.0 – Drenagem. O Memorial Descritivo nada menciona desse item, indicando que houve uma repetição de serviço na planilha orçamentária de cada via urbana.

Também faz parte do item serviços complementares o subitem 8.2 – Limpeza Geral e Entrega da Obra. Como a obra ainda não foi concluída, não há como dar quitação pelo mesmo.

A tabela que segue mostra um quadro resumo das constatações feitas pela fiscalização da CGU/PA, levando em conta as quantidades de serviço medidas “in loco”.

Resumo da medição de serviços de pavimentação asfáltica.

Discriminação dos Serviços	Valor do Orçamento	Execução Acumulada	
		Índice (%)	Valor (R\$)

	(R\$)		
Av. Curralinho			
1.0 - Serviços preliminares	7.305,44	100,0	7.305,44
2.0 - Serviços Topográficos	37.224,00	100,0	37.647,00
3.0 - Terraplenagem	91.899,28	100,0	91.898,28
4.0 - Drenagem	132.829,53	80,35	106.740,00
5.0 – Calçada Pública	146.438,99	83,33	122.027,61
6.0 – Pavimentação asfáltica	272.898,15	73,71	201.153,22
7.0 – Sinalização Viária	12.270,42	0,00	0,00
8.0 – Serv. complementares	22.851,82	0,00	0,00
TOTAL (R\$)	723.717,63	78,49	566.771,55
Av. Portel			
1.0 - Serviços preliminares	7.305,44	28,86	2.108,64
2.0 - Serviços Topográficos	23.575,20	100,0	23.575,20
3.0 - Terraplenagem	58.810,65	100,0	58.810,65
4.0 - Drenagem	84.021,70	80,46	67.602,00
5.0 – Calçada Pública	92.816,19	83,33	77.343,73
6.0 – Pavimentação asfáltica	172.835,50	100,00	172.835,50
7.0 – Sinalização Viária	6.719,47	0,00	0,00
8.0 – Serv. complementares	13.698,60	0,00	0,00
TOTAL (R\$)	459.782,75	87,49	402.275,72
Rua José Rodrigues da Fonseca			
1.0 - Serviços preliminares	7.305,44	28,94	2.108,64
2.0 - Serviços Topográficos	13.068,00	100,0	13.068,00
3.0 - Terraplenagem	74.184,24	100,0	74.184,24
4.0 - Drenagem	45.824,50	85,41	39.138,00
5.0 – Calçada Pública	52.241,83	83,33	45.533,11
6.0 – Pavimentação asfáltica	88.626,92	100,0	88.626,92
7.0 – Sinalização Viária	4.836,89	0,00	0,00

8.0 – Serv. complementares	8.063,63	0,00	0,00
TOTAL (R\$)	294.151,45	88,61	262.658,91
Rua Antonio Fulgêncio			
1.0 - Serviços preliminares	7.305,44	28,94	2.108,64
2.0 - Serviços Topográficos	15.826,80	100,0	15.826,80
3.0 - Terraplenagem	43.321,92	0,00	0,00
4.0 - Drenagem	50.374,74	77,69	39.138,00
5.0 – Calçada Pública	52.241,83	83,33	45.533,11
6.0 – Pavimentação asfáltica	121.506,95	0,00	0,00
7.0 – Sinalização Viária	5.628,09	0,00	0,00
8.0 – Serv. complementares	9.795,05	0,00	0,00
TOTAL (R\$)	306.000,82	33,53	102.606,55
Tv. Vereador Costa Leite			
1.0 - Serviços preliminares	7.305,44	28,94	2.108,64
2.0 - Serviços Topográficos	8.316,00	100,0	8.316,00
3.0 - Terraplenagem	38.162,36	100,0	38.162,36
4.0 - Drenagem	31.860,72	78,17	24.906,00
5.0 – Calçada Pública	33.313,63	83,33	27.760,24
6.0 – Pavimentação asfáltica	54.579,63	100,0	54.579,63
7.0 – Sinalização Viária	4.316,70	0,00	0,00
8.0 – Serv. complementares	5.441,92	0,00	0,00
TOTAL (R\$)	188.607,01	82,62	155.832,87
Tv. Teixeira da Costa			
1.0 - Serviços preliminares	7.305,44	28,94	2.108,64
2.0 - Serviços Topográficos	3.136,32	100,0	3.136,32
3.0 - Terraplenagem	11.395,00	0,00	0,00
4.0 - Drenagem	9.393,12	100,0	9.393,12
5.0 – Calçada Pública	12.681,89	83,33	10.567,81

6.0 – Pavimentação asfáltica	20.584,32	0,00	0,00
7.0 – Sinalização Viária	872,10	0,00	0,00
8.0 – Serv. complementares	1.807,75	0,00	0,00
Total	67.175,94		25.205,89
Total do Contrato Administrativo nº 20130045	2.034.124,99	--/--	1.515.351,49
Saldo de contrato em análise pela CAIXA	24.833,34	--/--	
TOTAL GERAL DO CR	2.058.958,33	73,60	1.515.351,49

Fonte: Inspeção/medição da obra, planilhas orçamentárias das vias apresentadas na licitação.

Portanto, de acordo com a inspeção realizada pela CGU do objeto do contrato de repasse, a execução atinge o percentual de 73,60%.

Entretanto, apesar da constatação das quantidades de serviços executados atingir um alto percentual de execução, também foi constatada má qualidade de execução dos serviços realizados, além de não observância das especificações de projetos durante a execução desses itens, conforme apontado.

Para os problemas apontados na pavimentação executada, a solução passa pela necessidade de refazer os serviços de terraplenagem, que implica executar procedimentos de quebra de trechos (ou no todo) da pavimentação, recomposição do aterro e execução de novo asfaltamento.

Em virtude desses problemas apontados, a CAIXA considera a execução financeira aquém da execução física, pois em seu último relatório de acompanhamento, o Relatório de Acompanhamento de Engenharia nº 05 – RAE-05, com data de visita técnica em 01/12/2016, com base nas medições efetuadas e apresentadas pela Prefeitura Municipal de Breves/PA, relativo ao 5º Boletim de Medição, a CAIXA efetuou glosa de valor da medição dos serviços realizados no período, no total de R\$ 910.140,19.

Os motivos da CAIXA para efetuar a glosa de valores se deve a não considerar que a execução esteja de acordo com os projetos e especificações aceitos, além da qualidade aparente da obra não ser considerada aceitável, conforme citação no Ofício nº 0396/2017/GIGOV/BE:

“3.c. O ateste, a medição, a fiscalização e a aceitação dos serviços realizados e materiais/equipamento utilizados nas obras são de responsabilidade do profissional indicado pelo Agente Promotor/Tomador como Fiscal da Obra, conforme ART específica.

Em relação ao subitem 3.4 do RAE-05, baseado somente na constatação visual e na observação das falhas flagrantemente visíveis a olho nu, foi assinalado que a obra não está sendo executada em concordância com as especificações aceitas.

Identificamos, por ocasião da vistoria, afundamentos da base (Terraplenagem), sarjetas e meios fios quebrados (Drenagem), pavimento com trincas, fissuras e descolamentos (Pavimentação Asfáltica) e passeios rachados (Calçada Pública). Dessa forma, esses

serviços foram glosados na elaboração do RAE-05 por não terem sido considerados satisfatórios (em discordância com as especificações aceitas pela CAIXA)."

No Ofício nº 0396/2017/GIGOV/BE, a CAIXA descreve os serviços glosados em sua medição:

"6. Consta no quadro de glosas de RAE-05 que todos os serviços executados no período foram glosados, para as metas Av. Curralinho, Av. Portel, Rua Antonio Fulgêncio e Tv. Vereador Costa Leite, conforme discriminação a seguir:

BM da Av. Curralinho: foram glosados serviços de terraplenagem, drenagem, calçada pública e pavimentação asfáltica.

BM da Av. Portel: foram glosados serviços de terraplenagem, drenagem, calçada pública e pavimentação asfáltica.

BM da Rua Antonio Fulgêncio: foram glosados serviços de terraplenagem, drenagem e calçada pública.

BM da Tv. Vereador Costa Leite: foram glosados serviços de terraplenagem, drenagem, calçada pública e pavimentação asfáltica."

Resumo da medição de serviços efetuada pela CAIXA o objeto do contrato de repasse.

Discriminação dos Serviços	Valor do Orçamento (R\$)	Execução Acumulada	
		Índice (%)	Valor (R\$)
Av. Curralinho	723.717,63	15,96	115.521,01
Av. Portel	459.782,75	15,23	70.041,84
Rua José Rodrigues da Fonseca	294.151,45	91,57	269.367,64
Rua Antonio Fulgêncio	306.000,82	23,54	72.047,06
Tv. Vereador Costa Leite	188.607,01	56,53	106.806,64
Tv. Teixeira da Costa	67.175,94	56,54	37.978,65
Total do Contrato Administrativo nº 20130045	2.034.124,99	--//--	671.762,84
Saldo de contrato em análise pela CAIXA	24.833,34	--//--	
TOTAL GERAL DO CR	2.058.958,33	32,63	671.762,84

Fonte: Relatório de Acompanhamento de Engenharia nº 05 – RAE-05.

Com a efetuação da glosa, o valor considerado pela CAIXA para a execução financeira do objeto ficou em R\$ 671.762,84, correspondente a 32,63% do valor total do contrato de repasse.

Em virtude de a CAIXA efetuar o acompanhamento da execução das obras de pavimentação de forma mais tempestiva, a CGU adotará o posicionamento dela para avaliar e quantificar os serviços executados.

RELATÓRIO FOTOGRÁFICO



Início da Av. Curralinho com a Rua 30 de Novembro. Deveria ter esgoto e duas bocas-de-lobo nesse ponto inicial, entretanto, não foram executadas. Breves/PA, 23 de agosto de 2017.

Trecho inicial da Av. Curralinho até o cruzamento com a Rua Paes de Carvalho. 200,0m sem asfalto. Breves/PA, 23 de agosto de 2017.



Cruzamento da Av. Curralinho com a Rua Duque de Caxias, lado esquerdo. A boca-de-lobo está voltada para a Duque de Caxias, e não para a Av. Curralinho. Breves/PA, 23 de agosto de 2017.

Cruzamento da Av. Curralinho com a Rua Duque de Caxias, lado direito. A boca-de-lobo está fora da borda da calçada, sem efetividade. Breves/PA, 23 de agosto de 2017.



Trecho da Av. Curralinho, entre a Rua Sebastião Amado e Rua Antonio Fulgêncio, com asfalto

Alguns pontos da calçada apresentam deterioração. Breves/PA, 23 de agosto de 2017.

quebrado. Cerca de 120,0m de extensão. Breves/PA, 23 de agosto de 2017.	
--	--



Ponto sem execução de boca-de-lobo. Apenas o topo do tubo de concreto acima do nível da pista. Breves/PA, 23 de agosto de 2017.	Cruzamento da Rua José Rodrigues da Fonseca com Av. Justo Chermont. Uma única placa de rua. Breves/PA, 23 de agosto de 2017.
--	---



Foi executada a calçada em ambos os lados da rua e meio-fio/sarjeta. A pavimentação não foi executada. Breves/PA, 24 de agosto de 2017.	A vegetação rasteira invadiu a calçada. Breves/PA, 24 de agosto de 2017.
--	---



Pavimentação sem execução. Breves/PA, 24 de agosto de 2017.	Placa da obra de pavimentação na Tv. Vereador Costa Leite. Breves/PA, 24 de agosto de 2017.
---	---



Pavimentação não executada na Tv. Teixeira da Costa. Breves/PA, 24 de agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Em atenção ao exposto, informamos que para o cumprimento das recomendações pertinentes a execução das obras encaminhou-se cópia deste Relatório para o Fiscal das Obras desta Prefeitura e para o Engenheiro responsável pela execução dos serviços contratados, para as providencias necessárias.

Análise do Controle Interno

A Administração da Prefeitura Municipal de Breves/PA, em sua manifestação, não fez referência às afirmações apontadas no fato, mas limitou-se a afirmar que acionou o engenheiro da Prefeitura, responsável pela obra, e também acionou a empresa contratada para que a mesma adote “providências necessárias”

Por providências necessárias, o que se faz necessário é a retomada da obra, as correções necessárias e a execução dos serviços restantes.

2.1.9. Obra de pavimentação com cronograma de execução atrasado.

Fato

A inspeção da execução das obras de pavimentação nas vias urbanas do município de Breves/PA, objeto do Contrato de Repasse nº 2653.368.098-42/2012/MC/CAIXA, em confronto com o planejamento da obra, constatou que a execução da obra está atrasada.

O início da execução dos serviços de pavimentação ocorreu em 06 de junho de 2013 e tinha a previsão para a conclusão em 06 de dezembro de 2013. Entretanto, até o momento dos trabalhos de fiscalização, o objeto do contrato de repasse não estava plenamente concluído.

A corroborar com a lenta evolução dos serviços, consta da documentação analisada um conjunto de sete termos aditivos ao contrato de repasse, que prorrogaram o prazo de execução em 1.733 dias, conforme discriminado na planilha a seguir.

Prorrogação da vigência do Contrato de Repasse nº 2653.368.098-42/2012/MC/CAIXA.

Termo Aditivo	Data de Assinatura	Objeto	Período Prorrogado	Nova Vigência
1º	28/03/2013	Prorrogação da vigência	364 dias	31/04/2014
2º	16/08/2013	Movimentação em conta única da CEF nº 006.00041-1, Ag. 3794-1	--//--	--//--
3º	31/03/2014	Prorrogação da vigência	365 dias	31/03/2015
4º	31/03/2015	Prorrogação da vigência	396 dias	30/04/2016
5º	29/04/2016	Prorrogação da vigência	244 dias	30/12/2016
6º	30/12/2016	Prorrogação da vigência	180 dias	30/06/2017
7º	Prorrogação de Ofício	Prorrogação da vigência	184 dias	30/12/2017
TOTAL			1.733 dias	

Fonte: Termos Aditivos nº 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7.

A análise da documentação constatou a emissão de sete termos aditivos ao Contrato de Repasse nº 368.092-42, entretanto, não consta dos documentos analisados o novo cronograma de execução contemplando os serviços remanescentes do objeto.

Durante os trabalhos de fiscalização, efetuados pela CGU/PA, não foi constatada nenhuma equipe de trabalho da empresa contratada pela Prefeitura Municipal de Breves/PA executando serviços referentes ao objeto do contrato de repasse e não há previsão de retorno das atividades.

Manifestação da Unidade Examinada

Em relação ao presente, como já devidamente informado alhures, houve a prorrogação do contrato de repasse para dezembro de 2017, assim, mantém-se o cronograma para conclusão das obras até 31 de dezembro do presente exercício, término da vigência do Contrato de Repasse em apreciação.

Análise do Controle Interno

A Administração da Prefeitura Municipal de Breves/PA, em sua manifestação, não faz referência ao fato mencionado e afirma que, atualmente, o prazo final para a vigência do contrato de repasse é o dia 31 de dezembro de 2017. Na verdade, a data final para a vigência é 30 de dezembro de 2017.

Entretanto, mesmo com a atual prorrogação, há de se admitir o atraso para a execução do objeto, inclusive para o atual cronograma, pois os serviços estão paralisados.

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

Os exames realizados revelaram que os gestores municipais, ao executar o contrato de repasse, cometeram diversas irregularidades, a seguir resumidas:

1. Irregularidades na execução das despesas do Contrato de Repasse nº 368098-42;
 2. Contratação de empresa sem capacidade operacional;
 3. Descumprimento da Lei 9.452/1997;
 4. O Edital da licitação deflagrada para a contratação da obra foi divulgado com informação incompleta;
 5. Ausência de ampla divulgação do edital da licitação deflagrada para a contratação da obra;
 6. Execução de contrato sem o respaldo da garantia contratual;
 7. Obra de pavimentação está com serviços paralisados e índice de execução em 32,63%;
- Atualmente a obra encontra-se paralisada. Por meio dos ofício n.º 0118/2017/GIGOVBE, de 23 de junho de 2017, a Caixa Econômica Federal notificou o gestor municipal para que regularizassem, no prazo máximo de 45 dias, a ocorrência referente ao objeto contratual paralisado há mais de 120 dias. O prazo de conclusão da obra foi prorrogado pelo Convenente para 30 de dezembro de 2017, prazo que a CGU avalia como inexequível devido a situação encontrada.

Ordem de Serviço: 201700723

Município/UF: Breves/PA

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: CAIXA ECONOMICA FEDERAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 48.806.921,54

1. Introdução

O presente relatório é concernente à fiscalização realizada na Superintendência Regional Norte do Pará, da Caixa Econômica Federal em Belém, sobre o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, financiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, Programa 2049 – Moradia Digna, Ação 00AF – Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, em execução no município de Breves/PA.

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foi instituído para receber recursos transferidos do Orçamento Geral da União (OGU) com a finalidade de assegurar a construção de unidades habitacionais, e reduzir o déficit habitacional urbano destinado às famílias com renda de até R\$ 1.600,00.

A CAIXA na condição de Agente Gestor do FAR contrata as construtoras para execução das obras do empreendimento, que se responsabiliza pela entrega dos imóveis concluídos e legalizados. Os imóveis contratados são de propriedade exclusiva do FAR e integram seu patrimônio até que sejam alienados.

Nesta fiscalização foram analisados recursos no montante de R\$ 48.806.921,54 em dois contratos celebrados com a construtora Empresa Nacional de Construções Ltda. – ENACO.

Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tais como, análise documental, indagação escrita, visita ao local do empreendimento. Tais procedimentos tiveram como finalidade averiguar a regularidade dos atos praticados, pelos Setores Técnicos da CAIXA, durante o processo de contratação da construtora no que se refere à análise da proposta quanto à viabilidade técnica/financeira do projeto, assim como, à análise jurídica no que tange à documentação relativa à propriedade dos terrenos adquiridos com recursos do Fundo.

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 sobre os contratos celebrados com a finalidade de implementar o Programa Minha Casa Minha Vida no município de Breves/PA.

Fato

Trata-se da avaliação das execuções dos Contratos de n^{os} 33902556 (Residencial Nova Vida) e 39041877 (Residencial Parauá) no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, na modalidade Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, em realização no município de Breves/PA.

Conforme a Cartilha do PMCMV, editada pela CAIXA, o objetivo deste programa consiste na aquisição de empreendimento na planta, para famílias com renda bruta de até R\$ 1.600,00, pelo Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, em parceria com o Poder Público.

A operacionalização ocorre conforme sequência detalhada a seguir:

- União aloca recursos por área do território nacional com base no déficit habitacional no Brasil 2000 – Fundação João Pinheiro/MCidades, contagem populacional 2007 – IBGE;
- Estados e municípios realizam, gratuitamente, o cadastramento das famílias, enquadram nos critérios de priorização definidos para o programa e indicam as famílias à CAIXA para validação utilizando as informações do Cadastro Único – CADÚNICO e outros cadastros;
- Construtoras apresentam projetos às Superintendências Regionais da CAIXA, podendo fazê-los em parceria com estados, municípios;
- Após análise simplificada, a CAIXA contrata a operação, acompanha a execução da obra pela construtora, libera recursos conforme cronograma e, concluído o empreendimento, contrata o parcelamento com as famílias selecionadas.

Quadro: Localização dos dois empreendimentos do município de Breves/PA



Localização dos dois empreendimentos no mapa do município de Breves/PA.

Fonte: Os dois empreendimentos locados sobre a imagem de satélite obtida por meio do aplicativo Google Maps.

A Caixa Econômica Federal – CAIXA, na condição de Agente Gestor do FAR, celebrou os referidos contratos com a Empresa Nacional de Construções Ltda. – ENACO, inscrita no

CNPJ sob nº 09.578.807/0001-80, em 28 de dezembro de 2010 e 28 de fevereiro de 2013, respectivamente.

Do mesmo modo, a CAIXA celebrou, em 14 de outubro de 2011, o Termo de Adesão com a Prefeitura Municipal de Breves, cuja finalidade foi estabelecer parceria na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida no referido município.

Tabela: Detalhamento dos valores contratados

Contrato	Aquisição do terreno	Produção do empreendimento	Projeto Trabalho Social	Valor global da contratação
33902556	735.000,00	18.371.921,54	0,00	19.106.921,54
39041877	1.150.000,00	28.104.500,00	445.500,00	29.700.000,00

Fonte: Contratos celebrados entre a CAIXA e a ENACO.

A parcela relativa à produção do empreendimento engloba a execução de pavimentação, sistema de drenagem pluvial, sistemas autônomos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica com iluminação pública pela concessionária de energia, e construção de Unidades Habitacionais (U.H.) térreas de 35,00m², composto por dois quartos, sala de estar/jantar, cozinha, banheiro e área de serviço.

Em relação ao quantitativo de casas a serem construídas, foram previstas para Residencial Nova Vida 490 U.H., dos quais 15 com adaptações às pessoas portadoras de necessidades especiais (PPNE). Da mesma forma, foi prevista para Residencial Parauá a produção de 500 U.H, dos quais 15 PNNE.

Em análise aos processos de pagamentos foi verificado que a CAIXA havia desembolsado o equivalente a R\$ 15.500.390,00 referente ao contrato 33902556, que correspondeu a 81,12% do valor contratado, e R\$ 4.898.842,59 relativo ao contrato 39041877, que correspondeu a 16,49% do contratado. Segue resumo dos desembolsos realizados.

Tabela: Demonstraçao dos pagamentos realizados pela CAIXA

Contrato	Valor contratado	Terreno	Obra de engenharia	Total
33902556	19.106.921,54	735.000,00	14.765.390,00	15.500.390,00
39041877	29.700.000,00	1.150.000,00	3.748.842,59	4.898.842,59

Fonte: Contratos celebrados entre a CAIXA e a ENACO, processos de pagamentos.

Em relação à execução de serviços de engenharia foi verificado pelos últimos Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento – RAE, emitidos pela CAIXA, que a evolução física da obra se encontrava conforme demonstrada na tabela a seguir:

Tabela: Evolução física da obra conforme último RAE de cada contrato

Contrato	RAE nº	Data emissão	Habitação	Infraestrutura	Total
33902556	17	18/01/2013	53,11%	30,28%	83,39%
39041877	04	21/06/2013	5,24%	8,52%	13,75%

Fonte: Relatórios de Acompanhamento de Empreendimento – RAE's emitidos pela CAIXA.

Cabe registrar que a ENACO havia celebrado mais dois contratos com a CAIXA, a saber, Residencial Taguará, localizado no município de Ananindeua/PA que foi celebrado em 30 de junho de 2010, ao custo global de R\$ 8.255.619,62, com previsão de construção de 192 Unidades Habitacionais – U.H; e Residencial Canaã, localizado no município de Canaã dos Carajás/PA, celebrado em 16 de setembro de 2011, ao custo global de R\$ 42.918.000,00, com previsão para construir 933 U.H.

Compulsando-se os autos dos processos de contratação foi constatado que a Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural de Belém/PA – GIDUR/BE por meio do expediente CI GIDUR/BE 0238/13, de 17 de julho de 2013, solicitou à Auditoria Regional de Fortaleza/CE – AUDIR/FO a “Análise Preliminar de Apuração de Responsabilidade Disciplinar e Civil” relativa à conduta do engenheiro civil, empregado da CAIXA, no desempenho da atividade de fiscal de acompanhamento da obra do Residencial Canaã.

Segundo consta no expediente retromencionado, os engenheiros designados pela Representação de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural de Marabá – REDUR/MB ao realizarem vistoria, em 31 de maio de 2013, no Residencial Canaã constataram a incompatibilidade dos quantitativos de serviços registrados no RAE nº 18 em comparação aos serviços executados pela ENACO, deste modo, o Gerente de Filial da GIDUR/BE determinou a realização da revisão do referido RAE.

Conforme consta na Nota Técnica nº 01/2013, documento que respaldou a revisão do RAE, foi constatada por meio de vistoria realizada, em 4 de julho de 2013, que a evolução real da obra era de 60,46%, uma diferença a menor de 13,45%, em comparação ao percentual de execução acumulado do RAE nº 18 de 73,91%, o que ocasionou em desembolso indevido de R\$ 5.666.477,59 na obra do Residencial Canaã.

Por este motivo, o Gerente de Filial da GIDUR/BE determinou a realização de revisão dos RAE'S referentes aos demais contratos sob a responsabilidade do referido profissional, e foi constatado que também ocorreram pagamentos indevidos nos contratos relativos aos Residenciais Nova Vida e Parauá executados no município de Breves/PA, conforme resumo a seguir:

Tabela: Comparação entre os percentuais registrados nos RAE's e a vistoria de revisão

Residencial	Nota Técnica	Data vistoria	Último RAE	Percentual acumulado	Evolução real da obra	Diferença percentual	Diferença em valor
Nova Vida	02/2013	16/07/2013	17	83,39%	42,34%	- 41,05%	7.477.358,15
Parauá	03/2013	16/07/2013	04	13,75%	9,29%	- 4,46%	1.248.424,58
Total de pagamentos indevidos realizados à ENACO nos dois contratos							8.725.782,73

Fonte: Notas Técnicas nºs 02 e 03/2013, e RAE's revisados de nºs 18 e 05.

Em 9 de setembro de 2013, por meio da Portaria nº 061/2013, da Auditoria Regional de Fortaleza/CE – AUDIR/FO, foi constituída a Comissão para Apuração de Responsabilidade Disciplinar e Civil, PA 7122.2013.A.000234, do engenheiro fiscal da obra responsável por cinco contratos do Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Pará.

O Relatório Conclusivo da Comissão, elaborado em 8 de outubro de 2013, descreveu que o referido profissional agiu com dolo ao descumprir os normativos da CAIXA, favorecendo as construtoras ENACO e MGF, em razão de acompanhamento deficiente com aferições incorretas dos quantitativos de serviços de engenharia acarretando em liberações de recursos superiores e incompatíveis aos executados no montante de R\$ 23.178.255,11, em cinco contratos avaliados.

Tabela: Valores atestados a maior pelo engenheiro fiscal de obra da CAIXA

Contrato	Construtora	Diferença na execução	Pagamento a maior
339.025-56 – Residencial Nova Vida (Breves/PA)	ENACO	41,05%	7.477.358,15
390.418-77 – Residencial Parauá (Breves/PA)	ENACO	4,46%	1.248.424,58
342.559-77 – Residencial Canaã (Canaã dos Carajás/PA)	ENACO	13,45%	5.666.477,59

368.255-59 – Parque Encantado (Cametá/PA)	MGF	26,25%	6.977.024,64
382.277-02 – Morada Caa-Mutá (Cametá/PA)	MGF	3,36%	1.808.970,15
Total de pagamentos indevidos			23.178.255,11

Fonte: Relatório Conclusivo da Comissão da AUDIR/FO emitido em 08/10/2013.

Em 18 de junho de 2014, por meio do expediente CI 0022/GIHAB/BE/13 #30, o empregado da CAIXA, que exercia a função de engenheiro fiscal da obra, foi notificado da rescisão do contrato de trabalho por justa causa em consonância ao artigo 482, alínea “a”, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, conforme a determinação da Portaria nº 0758/2014, de 10 de junho de 2014, do Conselho Disciplinar Regional de Fortaleza/CE.

O Conselho Disciplinar Regional, da AUDIR/FO, por intermédio da Resolução CDR/FO nº 957/2014, de 10 de junho de 2014, recomendou à Autoridade Instauradora pelo encaminhamento de “notícia crime” ao Ministério Público Federal, em observância ao normativo interno MN AE 079, subitem 3.4.21.3, em virtude de indícios de prática de improbidade administrativa, pelo empregado da CAIXA, enquadrada na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.

Em 10 de julho de 2014, a Gerência Executiva de Habitação de Belém/PA – GIHAB/BE encaminhou ao Ministério Público Federal o Ofício nº 0029/2014/GIHAB/BE relatando acerca da conduta delituosa do profissional que, na atribuição de engenheiro fiscal do contrato, cometeu prática de ilícito enquadrado em ato de improbidade administrativa, capitulado pelo artigo 10, inciso XI, da Lei 8.429/1992, ocasionando um prejuízo potencial à Instituição no montante de R\$ 23.178.255,11.

A CAIXA foi instada a informar quanto às medidas administrativas adotadas em relação à empresa ENACO. A Instituição se manifestou, em 17 de agosto de 2017, por meio de Ofício nº 359/2017/GIHAB/BE conforme transcrição do excerto a seguir:

“Quanto às medidas administrativas, informamos que em julho/2013, imediatamente após detectadas as involuções de obras, o caso foi encaminhado à Auditoria Interna em Fortaleza para apuração de responsabilidades. Paralelamente ao processo de auditoria, a CAIXA, através da SR Norte do Pará, após diversas interlocuções com a Construtora sem obter um plano satisfatório que alcançasse os percentuais de obras defasadas, emitiu em 26/11/2013 as notificações extrajudiciais para rescisão dos contratos por atraso no cronograma físico-financeiro da obra. Em Dezembro de 2013 houve a rescisão contratual das obras com a ENACO, por atraso e por valores pagos a maior, sendo que existem ações realizadas pelo jurídico contra a empresa para recuperação dos valores devidos em função das involuções descobertas, conforme processos digitalizados em anexo. Em 30/06/2014, a construtora ENACO foi incluída no CONRES (Cadastro informativo de pessoas físicas e jurídicas com relacionamento com a Caixa), por descumprimento contratual e prejuízos à Caixa.”

Conforme informado pela Instituição, a Empresa Nacional de Construções Ltda – ENACO foi notificada extrajudicialmente pela Superintendência Regional Norte do Pará, em 26 de novembro de 2013, por meio dos Ofícios nº 324 a 326/2012 SR Norte do Pará, devidamente registrados no Cartório de Registro de Títulos e Documentos do 1º Ofício de Belém/PA, acerca da rescisão contratual unilateral, respectivamente, dos contratos de nºs 33902556 (Residencial Nova Vida), 342.559-77 (Residencial Canaã) e 39041877 (Residencial Parauá).

A ENACO, discordando da decisão unilateral, encaminhou à CAIXA, em 4 de dezembro de 2013, expediente apresentando sua contestação. Posteriormente, em 27 de janeiro de 2014, impetrhou junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região Ação Inibitória com Pedido de

Antecipação de Tutela, Processo nº 2239-58.2014.4.01.3900, contra o Fundo de Arrendamento Residencial e a CAIXA. O qual teve o seu pedido de tutela antecipada rejeitado em decisão proferida pelo Juiz Federal Substituto da 1ª Vara, em 6 de fevereiro de 2014, em virtude da parte autora não ter comprovado a urgência na concessão de medida antecipatória.

Por fim, em 31 de maio de 2017, o Juiz Federal Substituto da 1ª Vara Federal, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, proferiu a sentença conforme transcrição a seguir:

“(...) Por todas essas razões, julgo extinto sem resolução de mérito do incidente de falsidade (perda superveniente de objeto), rejeito as preliminares, conheço em parte do mérito desta ação judicial, e, nessa parte, julgo improcedente.”

Em contrapartida, a CAIXA impetrou contra a ENACO, no mês de julho de 2014, duas Ações na 5ª Vara Federal, Seção Judiciária do Estado do Pará, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Sendo o de nº 21549-50.2014.4.01.3900, referente à Ação Cautelar de produção antecipada de provas proposta com a finalidade de realizar prova pericial nos dois empreendimentos do município de Breves a fim de proceder à correta medição das obras. E de nº 21985-09.2014.4.01.3900, relativa à Ação Ordinária principal, em que pede a restituição de valor liberado indevidamente a maior, assim como, a multa relativa à rescisão contratual.

No mesmo período, foram ingressadas duas Ações na 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá/PA, do Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Sendo que o de nº 3191-34.2014.4.01.3901 é referente ao pedido cautelar de produção antecipada de provas por meio de perícia judicial, e de nº 02.2014.4.01.3901 relativa à Ação Ordinária com as mesmas pretensões, contudo em referência ao Residencial Canaã em execução no município de Canaã dos Carajás.

Em 30 de julho de 2014, o Juiz Federal da 5º Vara Federal denegou o pedido liminar referente à Ação nº 3191-34.2014.4.01.3901, em vista disso, a CAIXA impetrou o Embargo de Declaração, em 12 de agosto de 2014, o que foi acolhido pelo Juiz Federal em nova Decisão, exarada no dia 9 de setembro de 2014, nomeando um perito judicial com formação em engenharia civil para realização da perícia judicial.

Quanto ao Processo nº 21985-09.2014.4.01.3900 verificou-se que o Juízo emitiu dois Mandados de Citação (nos dias 9 de janeiro, e 30 de setembro de 2015) para a ENACO, com a finalidade de dar ciência dos termos da Ação, franqueando a apresentação de sua defesa. Contudo, as diligências de citação restaram infrutíferas, uma vez que, a construtora não estava mais em atividade no endereço comercial cadastrado no sistema do Ministério da Fazenda, tampouco no endereço de cobrança registrado no sistema bancário em nome de um dos sócios da empresa.

Ademais, com a finalidade de certificar a evolução real dos empreendimentos, foi requisita à CAIXA a disponibilização da documentação relativa ao resultado das perícias judiciais realizadas nos três empreendimentos, objeto do pedido referente às duas Ações (21549-50.2014.4.01.3900 e 3191-34.2014.4.01.3901) impetradas na Justiça Federal.

A CAIXA manifestou-se por meio do Ofício nº 422/2017/GIHAB/BE, de 19 de setembro de 2017, acerca do resultado das perícias judiciais dos três empreendimentos, conforme transcrição a seguir:

“Quanto ao resultado das Perícias Judiciais, de acordo com a área Jurídica da CAIXA, informamos que em relação aos empreendimentos Nova Vida e Parauaú ainda não foi iniciada a perícia, restando pendente a decisão quanto aos honorários requeridos pelo Perito.

No que diz respeito ao empreendimento Residencial Canaã, o laudo pericial e o parecer da GIHAB/MB encontram-se no arquivo anexo.”

Cabe mencionar, que o empreendimento Residencial Nova Vida foi invadido, em 24 de setembro de 2016 às 05:00 horas, por 150 pessoas armadas conforme relatado por dois vigilantes da empresa Pará Segurança que realizaram o registo de Boletim de Ocorrência Policial nº 00053/2016.001566-8, no dia 26 de setembro de 2016, na Unidade Policial 53 do município de Breves/PA.

A empresa Pará Segurança Ltda, inscrita no CNPJ sob nº 04.113.174/0001-11, foi contratada pela CAIXA, por meio do Contrato nº 161/2014, de 7 de fevereiro de 2014, para prestação de serviços de vigilância ostensiva, posteriormente foi renovado por meio de Contrato nº 07333/2016, de 29 de novembro de 2016.

A CAIXA por meio do Ofício nº 359/2017/GIHAB/BE, de 17 de agosto de 2017, informou que “em 2016 foi providenciado o edital de chamamento para retomada de obras paralisadas, sendo que no momento o Residencial Nova Vida está invadido (boletim de ocorrência anexo) e o processo referente ao Residencial Parauá está em fase de aprovação pelas áreas gestoras na matriz da CAIXA, para prosseguimento dos trâmites de retomada com a coleta de propostas orçamentárias pelas empresas habilitadas no edital de chamamento. O Residencial Canaã dos Carajás já foi retomado e finalizado por outra construtora e cujo processo foi gerido pela GIHAB/MB (Marabá).”.

E complementou a informação por meio do Ofício nº 403/2017/GIHAB/BE, de 6 de setembro de 2017, consignando que “Esclarecemos que este edital visa a qualificação de empresas da construção civil para construção e legalização de empreendimentos em imóvel adquirido pelo FAR, e que até a presente data não houve nenhuma contratação, assim como, não há levantamento remanescente consolidado de serviços de engenharia, haja vista as justificativas prestadas no item 2 do Ofício nº 359/2017/GIHAB/BE, quais sejam: Residencial Nova Vida está invadido e o processo referente ao Residencial Parauá está em fase de aprovação pelas áreas gestoras na matriz CAIXA.”.

A Equipe de Fiscalização da CGU/PA realizou visita, em 24 de agosto de 2017, nos dois empreendimentos do município de Breves/PA, e foi confirmado que o Residencial Nova Vida permanece ocupado irregularmente. Quanto ao Residencial Parauá verificou-se que permanece com a obra paralisada, e foi possível constatar visualmente que foram realizados serviços de fundações de algumas unidades habitacionais.

Cabe, ressaltar, que não foi realizado medição de serviços executados nos empreendimentos, uma vez que, as obras se encontram paralisadas há muito tempo o que inviabilizaria qualquer comparação com os RAE's revisados pela CAIXA.

Quadro: Registro fotográfico dos empreendimentos visitados em 24 de agosto de 2017.



Residencial Nova Vida, município de Breves/PA, 24 de agosto de 2017. Casas invadidas desde set/2016.



Residencial Nova Vida, município de Breves/PA, 24 de agosto de 2017. Casas invadidas desde set/2016.



Residencial Parauá, município de Breves/PA, 24 de agosto de 2017. Algumas fundações executadas.

Fonte: Registro fotográfico realizado pela Equipe de Fiscalização da CGU/PA.

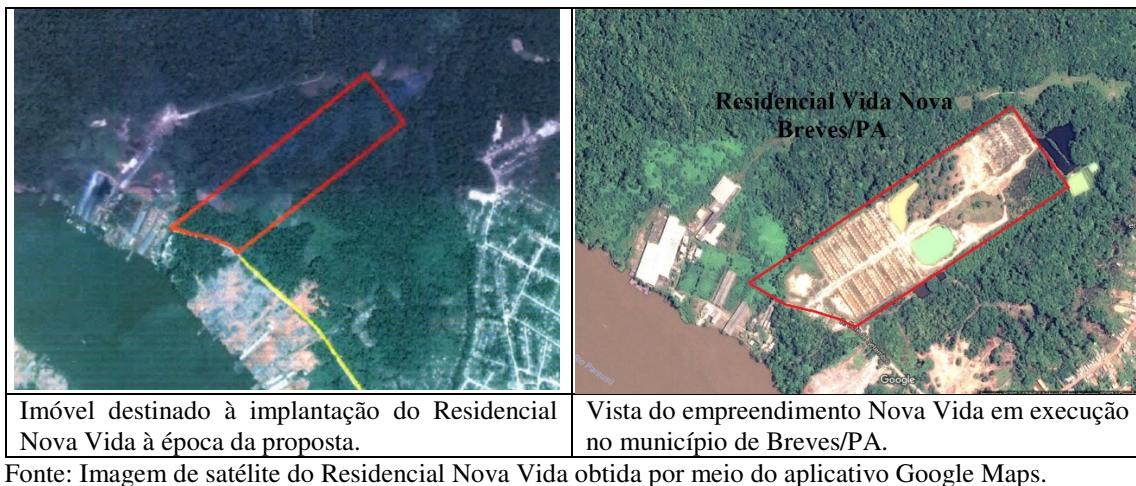
2.1.2. Realização da análise técnica da proposta, pela Equipe Técnica, em desconformidade com o Normativo da CAIXA.

Fato

Trata-se do exame do processo de contratação de Construtora pela CAIXA, no que tange à análise de engenharia referente ao terreno que foi destinado à implantação do Residencial Nova Vida, objeto do Contrato nº 33902556, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, na modalidade Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, em realização no município de Breves/PA.

O procedimento para contratação de Construtoras no âmbito do PMCMV, modalidade FAR, conforme a Cartilha editada pela CAIXA, o fluxo operacional inicia-se com o recebimento de projeto/proposta pela Superintendência Regional da CAIXA que realiza análises de risco de crédito, de engenharia/trabalho social, e jurídico, para posteriormente encaminhar o resultado das análises ao Comitê Regional para aprovação.

Quadro: Localização do Residencial Nova Vida do município de Breves/PA



Fonte: Imagem de satélite do Residencial Nova Vida obtida por meio do aplicativo Google Maps.

A Caixa Econômica Federal – CAIXA, na condição de Agente Gestor do FAR, celebrou o Contrato nº 33902556 com a Empresa Nacional de Construções Ltda. – ENACO, inscrita no CNPJ sob nº 09.578.807/0001-80, em 28 de dezembro de 2010, ao custo global de R\$ 19.106.921,54, dos quais R\$ 735.000,00 foi destinado para aquisição de terreno.

Tabela: Detalhamento dos valores contratados

Contrato	Aquisição do terreno	Produção do empreendimento	Projeto Trabalho Social	Valor global da contratação
33902556	735.000,00	18.371.921,54	0,00	19.106.921,54

Fonte: Contrato celebrado entre a CAIXA e a ENACO.

Conforme Escritura Pública nº 4.340, folha 172 do livro 2R, registrado no Cartório de 1º Ofício da Comarca de Breves/PA, consta que o domínio do imóvel pertence à Empresa Nacional de Construções Ltda com área total de 231.596,89 m² (divididos em 98.000,00 m² para lotes residenciais, 36.512,16 m² para implantação do sistema viário, 21.460,73 m² destinados para equipamentos comunitários, e 68.097,89 m² para área verde e condominial).

Em exame aos autos do processo operacional, volume II da CAIXA, foi verificado que, em 20 de setembro de 2011, a construtora ENACO protocolizou expediente sem número, com a finalidade de requerer a atualização dos valores conforme o “PMCMV II Transição” com a consequente atualização dos valores das casas, assim como, dos equipamentos de uso comunitário.

Segundo a justificativa apresentada pela Construtora, após o desmatamento de 70% da área do terreno foi constatada que uma grande extensão do mesmo estava inundada por 1,60 m de lâmina d’água o que demandaria a execução de grande volume de aterro para corrigir a cota do terreno aumentando os custos de terraplanagem. Por fim, solicitou à Superintendência da CAIXA que promovesse a atualização dos valores contratados, ou que autorizasse a substituição por uma área compatível com o projeto aprovado.

Ressalta-se que nos autos dos processos de contratação (compostos por volume operacional, jurídico e engenharia) não foi localizado qualquer documento relativo à autorização dos serviços de terraplanagem pela CAIXA, tampouco de substituição do terreno.

Contudo, compulsando-se os autos do processo nº 2239-58.2014.4.01.3900, que trata da Ação impetrada pela ENACO contra a CAIXA, foi localizado um Parecer Técnico produzido por dois engenheiros civis da GIDUR, PA GIDUR/BE 2013 #10, datado de 13 de novembro de 2013, que analisaram o relatório elaborado pela empresa AlphaGeo Fundações Ltda acerca do

levantamento do volume de aterro executado pela construtora ENACO na poligonal do Residencial Nova Vida.

Os referidos profissionais confirmaram que o laudo técnico elaborado pela AlphaGeo é consistente e comprova a execução de 521.183,83 m³ de aterro contra 47.854,70 m³ previstos em planilha orçamentária contratada, faltando executar, ainda, aproximadamente 25% da área do terreno estimando em um acréscimo de 100.000,00 m³, totalizando 621.183,83 m³ necessários para aumentar a cota do terreno.

Quadro: Excerto do Parecer Técnico da CAIXA.

- b) Neste estudo realizado pela AlphaGeo Fundações LTDA, o solo do aterro foi classificado como uma argila siltosa de cor variegada. Foram demonstrados alguns índices físicos deste solo, dentre os quais o índice de empolamento que é de 31,52%.
- c) Foi demonstrado que o volume de aterro atualmente executado, já aplicado o índice de empolamento, corresponde a 521.183,83m³.
- d) Observamos que o volume de aterro executado, conforme estudo da AlphaGeo Fundações, está muito superior ao previsto na planilha orçamentária objeto da análise inicial que corresponde a 47.854,70m³.
- e) Ressaltamos a existência de uma área não aterrada que corresponde a aproximadamente seis quadras do empreendimento, ou seja, em torno de 25% da área total ainda não foi aterrada. Estimamos que haverá um acréscimo no volume de aterro de aproximadamente 100.000,00m³, caso seja mantido o atual projeto de implantação, o que fará com que o volume total de aterro fique em torno de 621.183,83m³.
- f) Considerando que o preço do aterro na planilha da análise inicial é de R\$ 26,39/m³, e que a diferença aproximada entre o volume de aterro total e o volume de aterro que consta na planilha da análise inicial é de 573.329,13m³, concluímos que o preço estimado para executar todas as unidades do empreendimento é de aproximadamente R\$ 15.130.155,74, ou seja, em torno de R\$ 31.000,00 por unidade habitacional apenas de aterro, visto que são previstas 490 unidades em todo o empreendimento.

3. Conclusão da análise:

Diante do exposto, a AlphaGeo Fundações, conforme documentação em anexo, apresentou em seu laudo, de forma consistente, o quantitativo total de aterro executado na poligonal do empreendimento, objeto deste parecer.

Fonte: Parecer Técnico Gidur/BE # 10 de 13 de novembro de 2013.

Pelo exposto, restou evidenciado que o terreno adquirido pela Construtora, e aprovado pela CAIXA, se revelou antieconômico em face da necessidade de intervenção na topografia do mesmo por meio de serviços de terraplanagem com acréscimo de custo na ordem de R\$ 15.130.155,74.

Deste modo, com a finalidade de verificar quais aspectos do projeto foram analisados pela CAIXA, na fase que antecedeu à contratação, foi realizada consulta ao Normativo da Caixa HH 151 018, referente ao item 3.13.5.1, que estabeleceu acerca da análise técnica de engenharia, e foi constatado que a viabilidade técnica da proposta é realizada conforme instruções contidas no Caderno de Orientações Técnicas (COT) AE098.

Deste modo, ao compulsar o Normativo AE 098 008 verificou-se que o item 3.2 estabeleceu diretrizes relativas à análise técnica de engenharia conforme transcrição a seguir:

3.2.1 ESCOPO

3.2.1.1 A análise de engenharia objetiva concluir sobre a viabilidade técnica da proposta e engloba a verificação da área de intervenção e entorno, projetos, especificações, custos, incorporações, viabilidade econômico financeira e adequação aos objetivos e orientações dos Programas, observando-se, principalmente, os aspectos inerentes a:

- Localização;
 - Funcionalidade;
 - Habitabilidade;
 - **Exeqüibilidade Técnica;**
 - **Necessidade de intervenções complementares;**
 - **Economicidade;**
 - Prazos;
 - Inserção no mercado imobiliário e manifestação quanto à garantia real.
- (...)

3.2.1.5 A Pré-Análise verifica, por meio de vistoria, a localização e a adequação do terreno para fins habitacionais, analisa a compatibilidade do projeto arquitetônico com o terreno, o entorno e público alvo, e define o preço em mercado do terreno e das unidades projetadas.

(...)

3.2.3 VISTORIA DA ÁREA DE INTERVENÇÃO E ENTORNO

3.2.3.1 A vistoria técnica compreende a verificação dos seguintes itens:

- infraestrutura no entorno necessária ao empreendimento;
 - condições topográficas da área, bem como acidentes geográficos que possam indicar a possibilidade de passivos ambientais, a estabilidade do empreendimento e elevação do custo das obras;
 - histórico de utilização do terreno e entorno, com intuito de identificação de área potencialmente contaminada;
 - ocupação do terreno, edificações a serem demolidas e/ou servidões;
 - compatibilidade entre os documentos apresentados e a realidade do terreno “*in loco*”;
 - estágio das obras em andamento, quando for o caso;
 - interferências ambientais que necessitem de manifestação dos órgãos competentes.
- (grifos inseridos pela CGU/PA)

Portanto, o Normativo da CAIXA é taxativo ao enumerar os aspectos a serem analisados pela equipe técnica da Instituição, principalmente quanto à viabilidade técnica e econômica por meio de averiguação da área de intervenção com a realização de vistoria do local, para verificar as condições topográficas da área.

Foi solicitada à CAIXA a apresentação da Ficha de Vistoria do Terreno, que contém as informações relativas ao terreno, e por intermédio do Ofício nº 423/2017/GIHAB/BE, de 20 de setembro de 2017, foi disponibilizado o Parecer Técnico, de 1º de março de 2010, elaborado pelo engenheiro civil da GIDUR/BE como sendo o documento equivalente que comprova a realização de vistoria do terreno.

O profissional relatou no referido Parecer Técnico a realização da vistoria do terreno no dia 23 de fevereiro de 2010, informou que a área não era dotada de infraestrutura básica, portanto deveriam ser implantados todos os serviços previstos no normativo, como sistemas de abastecimento de água e de esgotos sanitários, rede de energia elétrica com iluminação pública, sistema de drenagem pluvial, pavimentação das vias, assim como obras de urbanização e melhoria da via de acesso ao residencial. E por fim, concluiu que “em função da localização e das características do entorno, compatível com a realidade local, a área oferece potencial para a implantação do empreendimento pleiteado, destinado à faixa de renda de até três salários mínimos.”

Ressalta-se que não há qualquer informação, relacionado no item 3.2.3.1 do normativo, quanto aos dados a serem analisados como:

- As condições topográficas da área, bem como acidentes geográficos que possam indicar a possibilidade de passivos ambientais, a estabilidade do empreendimento e elevação do custo das obras;
- A compatibilidade entre os documentos apresentados e a realidade do terreno “in loco”.

Ante o exposto, ficou comprovado que a vistoria realizada na área de intervenção, pela Equipe Técnica da CAIXA, foi deficiente por não contemplar os aspectos técnicos do terreno em inobservância ao normativo, uma vez que, é cediço que por se tratar de terreno localizado às margens do rio sofre a influência de enchentes sazonais. A ausência dessas informações acarretou na decisão equivocada pelo Comitê Regional que realizou contratação antieconômica para Governo Federal.

Manifestação da Unidade Examinada

A CAIXA por intermédio do Ofício nº 495/2017/GIHAB/BE, de 27 de outubro de 2017, apresentou a sua manifestação conforme transcrição a seguir:

A vistoria técnica preliminar, realizada por técnico da CAIXA, tem como objetivo principal, verificar se a área está livre de ocupação, se a mesma é dotada de infraestrutura básica (energia elétrica, água, pavimentação de acesso e etc.) ou se será necessário a implantação da infraestrutura, se é possível a implantação de um empreendimento para fins residenciais, bem como, se existe compatibilidade do projeto arquitetônico com o terreno (se a área do terreno está adequada ao proposto em número de Unidades habitacionais (UH), áreas verdes, institucionais, etc.), portanto na vistoria preliminar foi concluído que o terreno oferecia potencial para a implantação do empreendimento habitacional do MCMV, conforme definido pelo Programa MCMV;

Analisando-se as informações gerais do Parecer técnico, datado de 01 de março de 2010, pode-se atestar que as informações pertinentes ao terreno detalham as condições de localização e características do entorno, conforme estabelecido pelo Normativo do Programa à época, ou seja, há a manifestação do potencial do terreno para implantação de um projeto habitacional, todavia, as condições topográficas do terreno, não eram o objetivo inerente dessa vistoria preliminar, bem como, seriam impossíveis de serem atestadas, visto não haver projetos que possibilitassem a análise precisa de todos aspectos da área;

Para emissão do LAE (Laudo de Análise do Empreendimento) é obrigatória a vistoria, que não é a mesma vistoria preliminar citada anteriormente, portanto nesta vistoria técnica para emissão do LAE todas as diretrizes estabelecidas no AE 098 008, como as descritas nos itens citados por essa CGU (3.2.1.1 e 3.2.3.1) devem ser observados e, para o caso específico, destacamos a viabilidade econômica financeira;

É importante frisar que entre a visita técnica preliminar na área proposta, que subsidiou o Parecer técnico retro mencionado, e a elaboração do LAE (Laudo de Análise do Empreendimento), datado de 24 de setembro de 2010, que apresentou parecer favorável a implantação do empreendimento Residencial Nova Vida, foram transcorridos 06 (seis) meses, sem que houvesse nova vistoria pelo técnico que acompanhava o processo, a fim de conhecer a área, inclusive averiguar se havia ocorrido algum tipo de incoerência que prejudicasse a referida contratação, principalmente no que tange a ocupações irregulares (invasões);

Conforme PDC encaminhado a essa CGU restou claro que era obrigatória a vistoria da área de intervenção pelo profissional que emitiu o LAE, pois com base nos projetos e demais peças técnicas fornecidas pela construtora, ele analisaria qualquer tipo de suspeita quanto a passíveis ambientais, infraestrutura do entorno, ocupação e, por conseguinte, analisaria a própria viabilidade econômica financeira, sendo que esse fato foi um dos motivos ensejadores da penalidade imposta ao empregado arrolado no referido PDC;

Toda essa abordagem nos permite afirmar que a contratação foi prejudicada pelo fato do técnico que acompanhou o processo não ter vistoriado a área, afim de conhecer as características que poderiam comprometer a implantação desse empreendimento;

Esclarecemos que o Parecer Técnico sobre a Vistoria Preliminar não validou, no que tange aos aspectos técnicos, a contratação equivocada pelo Comitê Regional, pois a validação técnica é realizada pela emissão do LAE (Laudo de Análise do Empreendimento), sendo imprescindível ter havido uma vistoria técnica pelo profissional que emitiu o referido documento, ratificando que a não realização dessa vistoria comprometeu a análise, ocasionando inúmeros problemas que resultaram na abertura do PDC e posterior penalização do referido funcionário.

Análise do Controle Interno

Inicialmente faz-se necessário esclarecer que, o Laudo de Análise do Empreendimento - LAE como instrumento utilizado para respaldar a decisão do Comitê Regional, conforme informado pela Instituição, não foi localizado no momento da análise documental nos oito volumes apresentados pela CAIXA. Portanto, foi requisitada à época a disponibilização do documento por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201700723/05, expedida em 18 de setembro de 2017, e a CAIXA por meio do Ofício nº 423/2017/GIHAB/BE, de 20 de setembro de 2017, encaminhou um documento denominado Laudo de Análise – Crédito Imobiliário, emitido em 24 de setembro de 2010, como sendo documento equivalente ao LAE.

Ressalta-se que este documento havia sido analisado, pois foi apensado aos autos do processo. Foi verificado que, no campo 3, relativo à “Característica do terreno”, não continha qualquer informação relevante sobre o terreno, tais como, referente à topografia da área, acidentes geográficos que pudessem indicar a possibilidade de passivos ambientais, dentre outras, conforme estabelecido no normativo Caderno de Orientações Técnicas (COT) AE098 para serem verificados no momento da vistoria técnica.

Quadro: Imagem do Laudo de Análise – Crédito Imobiliário disponibilizado pela CAIXA como documento equivalente ao LAE

3 - Características do terreno																													
3.1 - Ocupação																													
<input checked="" type="checkbox"/> Livre	<input type="checkbox"/> Ocupado																												
3.1.1 - Forma de ocupação																													
Laudo de Análise Residencial Nova Vida 2- MCMV - Breves																													
2/6																													
CAIXA LAUDO DE ANÁLISE - CRÉDITO IMOBILIÁRIO v.05 N° SIDUR ADM Crédito imobiliário a/ou FAR 8048 SR Processo 2653 0339025-56 Nº da OS:																													
3.2 - Identificação do terreno <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>Matrícula do terreno nº: 2.243</td> <td>Data da matrícula: 29/03/2004</td> <td>Cartório: Raimundo Santos Filho</td> </tr> </table>		Matrícula do terreno nº: 2.243	Data da matrícula: 29/03/2004	Cartório: Raimundo Santos Filho																									
Matrícula do terreno nº: 2.243	Data da matrícula: 29/03/2004	Cartório: Raimundo Santos Filho																											
3.3 - Áreas <table border="1" style="width: 50%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>Área total do terreno</td> <td>231.626,77</td> <td>Área do(s) lote(s)</td> <td>159.609,98</td> </tr> <tr> <td>Investidura</td> <td></td> <td>Sistema viário</td> <td>36.512,16</td> </tr> <tr> <td>Reculo</td> <td></td> <td>Praças/área verde</td> <td>35.504,63</td> </tr> <tr> <td>Área non aedificandi</td> <td></td> <td>Outros equipamentos</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Área remanescente</td> <td>231.626,77</td> <td>Total</td> <td>231.626,77</td> </tr> </table> <table border="1" style="width: 50%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td>68,91%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>15,76%</td> <td></td> </tr> <tr> <td>15,33%</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2">100,00%</td> </tr> </table>		Área total do terreno	231.626,77	Área do(s) lote(s)	159.609,98	Investidura		Sistema viário	36.512,16	Reculo		Praças/área verde	35.504,63	Área non aedificandi		Outros equipamentos		Área remanescente	231.626,77	Total	231.626,77	68,91%		15,76%		15,33%		100,00%	
Área total do terreno	231.626,77	Área do(s) lote(s)	159.609,98																										
Investidura		Sistema viário	36.512,16																										
Reculo		Praças/área verde	35.504,63																										
Área non aedificandi		Outros equipamentos																											
Área remanescente	231.626,77	Total	231.626,77																										
68,91%																													
15,76%																													
15,33%																													
100,00%																													
4 - Situação das obras																													

Fonte: Excerto do Laudo de Análise – Crédito Imobiliário, de 24-09/2010, Campo 3 “Característica do terreno”.

Ademais, foi verificado, no campo 4, que foi registrado como data de realização da vistoria o dia 23 de fevereiro de 2010, conforme informado pela Instituição em sua manifestação. Segundo justificativa apresentada pela CAIXA, o empregado designado para acompanhar o processo não realizou nova vistoria antes de emitir o laudo em desacordo com o normativo citado, o que teria comprometido a decisão do Comitê Regional na contratação da Construtora, e consequente penalização do profissional.

Conforme se depreende pela manifestação, a CAIXA não trouxe elementos novos que possam dirimir a irregularidade apontada pela CGU, cuja responsabilidade atribui-se à Instituição, que deverá arcar com os prejuízos causados ao FAR em consequência dos atos perpetrados por seus prepostos, terceirizados ou não, posto que o fato se enquadra na hipótese prevista no art. 37, § 6 da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva da Administração Pública.

2.1.3. Fragilidade do instrumento legal utilizado pela CAIXA, na contratação de Construtoras, no que se refere a resguardar ao Fundo o direito real sobre os bens imóveis adquiridos.

Fato

Trata-se do exame da documentação legal que transfere o domínio dos terrenos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR relativos à implantação dos Residenciais Nova Vida e Parauaú, objetos dos Contratos nº 33902556 e 39041877, respectivamente, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, com recursos do FAR, em realização no município de Breves/PA.

Compulsando-se os autos dos processos jurídicos, relativos aos dois contratos sob exame, verificou-se que os Registros de Imóveis apresentados no momento da contratação constam

como proprietário a construtora Empresa Nacional de Construções Ltda – ENACO, onde se constatou a realização dos parcelamentos dos solos referentes aos Residenciais Nova Vida e Parauá, contudo não se verificou qualquer registro de averbação com relação à transmissão dos mesmos ao Fundo de Arrendamento Residencial.

O Residencial Nova Vida foi registrado sob matrícula nº 4.340, folha 172 do livro 2R, em 17 de fevereiro de 2011; e o Residencial Parauá sob matrícula nº 4.588, folha 197 do livro 2S, em 5 de dezembro de 2012, ambos registrados no Cartório de 1º Ofício da Comarca de Breves/PA.

Contudo, em 26 de novembro de 2013, devido às irregularidades verificadas durante as execuções das duas obras, a ENACO foi notificada extrajudicialmente, pela Superintendência Regional Norte do Pará, sobre a rescisão contratual unilateral, e foi comunicada da necessidade em realizar a devolução da posse dos imóveis, ao Fundo de Arrendamento Residencial, relativos aos contratos sob análise.

Quadro: Excerto da notificação encaminhada pela CAIXA onde consta a exigência pela devolução da posse dos terrenos ao FAR

Serve, ainda, a presente Notificação para cientificar V.Sª de que, conforme foi pactuado nas aludidas disposições contratuais, deverá devolver a posse do terreno ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, bem assim que lhe serão aplicadas as penalidades de multa, no importe de 2% (dois por cento) do valor do contrato e impedimento em contratar com a CAIXA, pelo período de 2 (dois) anos, sem prejuízo de responsabilização civil pelos eventuais prejuízos apurados e que forem decorrentes de culpa exclusiva dessa Construtora.

Fonte: Excerto do Ofício nº 326/2012 que notificou extrajudicialmente acerca da rescisão contratual.

A Construtora por discordar da decisão unilateral, encaminhou à CAIXA, em 4 de dezembro de 2013, expediente apresentando sua contestação. Posteriormente, em 27 de janeiro de 2014, impetrou junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Ação Inibitória com Pedido de Antecipação de Tutela, Processo nº 2239-58.2014.4.01.3900, contra o Fundo de Arrendamento Residencial e a CAIXA.

Em exame aos autos do retro mencionado processo constatou-se que a CAIXA, por meio da peça “Contra-razão de Agravo Retido”, apresentado ao Juízo em 27 de maio de 2016, informou acerca da negação da Construtora em realizar a transferência da propriedade dos terrenos ao FAR, conforme descritos nos fragmentos a seguir:

Quadro: Fragmentos da peça Contra-razão de Agravo Retido impetrada pela CAIXA

Em razão da rescisão, além do pagamento da **multa contratual** e da **devolução da posse dos terrenos ao FAR**, caberia à ENACO, ora requerida, proceder à **devolução dos montantes liberados a maior**, em razão das medições equivocadas no andamento das obras, o que, até a presente data, não ocorreu e, por isso, encontra-se *sub judice*.

CAIXA

Por discordar da rescisão unilateral do contrato, a requerida apresentou contra-notificação extrajudicial à CAIXA, comunicando sua recusa em devolver os imóveis de propriedade da CAIXA, uma vez que supostamente teria utilizado recursos próprios para dar continuidade às obras, em relação aos quais supostamente caberia a restituição pela CAIXA.

Fonte: Excerto da Contra-razão de Agravo Retido apresentada pela CAIXA, em 27 de maio de 2016, no âmbito do processo nº 2239-58.2014.4.01.3900.

A CAIXA foi requisitada a comprovar o cumprimento pela ENACO da devolução da posse dos terrenos, o qual se manifestou por intermédio do Ofício nº 421/2017/GIHAB/BE, de 19 de setembro de 2017, conforme transcrição a seguir:

“(...) de acordo com informações repassadas pelas áreas responsáveis – Representação de Segurança Belém – RESEG/BE e SR Norte/PA, os mesmos estão sob a guarda da CAIXA desde o período em que a Construtora ENACO foi afastada dos canteiros de obras.

Para tanto, foram contratados serviços extraordinários de vigilância da Empresa Pará Segurança Ltda, conforme contrato 00161/2014.”

Ademais, compulsando-se os autos do Processo nº 21549-50.2014.4.01.3900 referente à ação impetrada pela CAIXA na 5ª Vara Federal, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, referente à Ação Cautelar de Produção Antecipada de Prova foi constatado que o Jurídico da CAIXA informou, no bojo da peça exordial, à folha 3, de que ajuizaria uma ação própria contra a ENACO para reintegração da posse dos imóveis.

Quadro: Excerto da Ação Cautelar de Produção Antecipada de Prova

Foram esgotados todos os meios possíveis para o recebimento amigável do crédito sem que se tenha obtido qualquer êxito, não restando alternativa senão recorrer ao Poder Judiciário.

Desta forma, a CAIXA ajuizará ação própria contra a ENACO para a reintegração da posse dos imóveis e para cobrança dos valores a serem resarcidos. Entretanto, as obras em questão têm de ser concluídas, para o que será contratada pelo FAR nova construtora. Frise-se que, por se tratarem de obras do PMCMV, destinadas a minimizar o déficit da moradia para a população de baixa renda, sua conclusão é urgente. Por outro lado, obra paralisada fica sujeita à ação das intempéries, que em nossa região, com temperaturas elevadas e

Fonte: Peça exordial da Ação Cautelar de Produção Antecipada de Prova.

A CAIXA foi requisitada a apresentar o instrumento legal que transferiu a propriedade dos imóveis ao Fundo de Arrendamento Residencial, e a mesma informou que as condições estabelecidas no “Contrato por Instrumento Particular de Compra e Venda de Imóvel e de Produção de Empreendimento Habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Recursos FAR, com Pagamento Parcelado” celebrado com a Construtora, mais precisamente a Cláusula Primeira – Da Compra e Venda do Imóvel, concomitantemente com a descrição da alínea C garantiriam a transmissão da propriedade do terreno ao Fundo.

329.025-26

Quadro: Excertos do Contrato de Compra e Venda do Imóvel celebrado entre a CAIXA e a ENACO

CAIXA

PROC. N° 025-5

FLS. 15

[Assinatura]

Contrato por Instrumento Particular de Compra e Venda de Imóvel e de Produção de Empreendimento Habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – RECLUSOIO FAR, com Pagamento Parcelado.



Por este instrumento particular, com força de escritura pública, na forma do Artigo 8º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2.001, compilada com as alterações posteriores, as partes adiante mencionadas e qualificadas, têm entre si, justo e contratado a presente operação de compra e venda de imóvel e de produção de empreendimento residencial, mediante cláusulas, termos e condições seguintes:

A - QUALIFICAÇÃO DAS PARTES

I - VENDEDORA/CONSTRUTORA - EMPRESA NACIONAL DE CONSTRUÇÕES LTDA., estabelecida em Ananindeua (Pa), com sede à Alameda Caixaparah nº 45, inscrita no CNPJ sob o nº 09.578.807/0001-80, neste ato devidamente representada por seu sócio GLAUBER AUGUSTO FERREIRA JARDIM, brasileiro, solteiro, Arquiteto e Urbanista, portador do CREA/PA nº 14.337/D e CPF 277.660.188-37, domiciliado em Belém à Rua Anchieta, nº 77/301, daqui por diante denominada simplesmente VENDEDORA ou CONSTRUTORA.

II - COMPRADOR/CONTRATANTE - FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL – FAR, CNPJ nº 03.190.167/0001-50 representado, por força do parágrafo oitavo, do artigo 2º e inciso VI do artigo 4º da Lei nº 10.188 de 12 de fevereiro de 2001, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.859, de 14 de abril de 2004, alterada pela Lei 11.474 de 15 de maio de 2007 - pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, instituição financeira sob a forma de empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda, criada pelo Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969 e regendo-se pelo Estatuto vigente na data da presente contratação com sede no Setor Bancário Sul, Quadra 4, Lotes 3/4, em Brasília-DF, inscrita no CNPJ sob o nº 00.360.305/0001-04, neste ato representada por JOÃO HUGO BARRAL DE MIRANDA, brasileiro, separado judicialmente, economista, portador da Carteira de Identidade nº RG 4081723-SSP/PA, CPF 087.864.702-30, nos termos da procuração lavrada em notas do 2º Tabelião de Notas e Protestos de Brasília/DEF, livro 2720, fls.052, doravante designada "CAIXA".

C - DA DESCRIÇÃO E CARACTERÍSTICAS DO IMÓVEL OBJETO DA VENDA E DA CONSTRUÇÃO DO EMPREENDIMENTO

C.1 - DESCRIÇÃO DO IMÓVEL

A VENDEDORA, na qualidade de proprietária de uma gleba de terras, havida por força da Escritura Pública nº 4.340, folha 172 do livro 2R, do Cartório do 1º Ofício da Comarca de Breves - Pa, com área de 231.596,89 m², localizada no perímetro urbano da cidade de Breves, Estado do Pará, implantou o loteamento do empreendimento denominado Residencial Nova Vida, constituído por 490 lotes, onde serão construídas os 490 casas cujas matrículas serão abertas e inscritas perante a Prefeitura Municipal local. Constituem o objeto da presente compra e venda apenas os 490 (quatrocentos e noventa) lotes, descritos a seguir:
O empreendimento possuirá 22(vinte e duas) quadras com Unidades Habitacionais identificadas pelas letras **Q01** lotes 1 a 24, **Q02** lotes 1 a 22, **Q03** lotes 1 a 22, **Q04** lotes 1 a 20, **Q05** lotes 1 a 24, **Q06** lotes 1 a 22, **Q07** lotes 1 a 24, **Q08** lotes 1 a 22, **Q09** lotes 1 a 22, **Q10** lotes 1 a 20, **Q11** lotes 1 a 24, **Q12** lotes 1 a 22, **Q13** lotes 1 a 24, **Q14** lotes 1 a 22, **Q15** lotes 1 a 22, **Q16** lotes 1 a 20, **Q17** lotes 1 a 24, **Q18** lotes 1 a 22, **Q19** lotes 1 a 24, **Q20** lotes 1 a 22, **Q21** lotes 1 a 22, **Q22** lotes 1 a 20. As demais quadras com praças, quadras de esporte, reservatório e área de preservação não compõem a presente compra e venda.

C.2 - DESCRIÇÃO DO EMPREENDIMENTO

2

CAIXA

PROC. N° 33902
FLS. 37/40

Contrato por Instrumento Particular de Compra e Venda de Imóvel e de Produção de Empreendimento Habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Recursos FAR, com Pagamento Parcelado.



No imóvel mencionado na letra C.1 foi autorizado pela Prefeitura Municipal total a edificação do empreendimento denominado Residencial Nova Vida constituído de 490 casas residenciais, a qual será realizada com os recursos mencionados no quadro "B" deste instrumento, em conformidade com as especificações contidas nas plantas, projetos, memoriais descritivos que fazem parte integrante do presente contrato.

C.3 - A produção do empreendimento será realizada pela CONSTRUTORA qualificada na letra "A" deste instrumento, a qual comprovou o atendimento a todos os requisitos legais exigidos pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, sendo que o pagamento por seus serviços será efetivado na forma, prazos e condições definidas neste instrumento.

C.4 - Os imóveis do empreendimento antes mencionado integrarão o patrimônio do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, regido pela Lei nº 10.188 e serão objeto de alienação destinado à população alvo definida no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, regido pela Lei nº 11.977, de 07.07.2009.

CLÁUSULA PRIMEIRA - DA COMPRA E VENDA DO IMÓVEL - A VENDEDORA declara-se senhora e legítima possuidora do(s) imóvel(is) descrito(s) e caracterizado(s) na(s) matrícula(s) imobiliária(s) mencionada(s) na letra C1 retro, livre(s) e desembargado(s) de quaisquer ônus, inclusive de natureza fiscal e assim, ressalvando-se-lhe o direito de, atendidos os requisitos legais exigidos para tanto, nele(s) promover a produção do empreendimento descrito na letra C.2 retro, o(s) vende à CEF na forma e pelo preço certo e irajustável constante da letra "B2" deste contrato. Assim, satisfeito o preço da venda, a VENDEDORA dá à CEF plena e irrevogável quitação e, por força deste instrumento e da cláusula "constitui", transmite-lhe toda a posse, domínio, direito, obrigando-se por si e seus sucessores, a fazer a presente venda sempre firme, boa e valiosa, e, ainda, a responder pela evicção de direito. A CEF declara aceitar a presente compra e venda nos termos em que é efetivada.

Fonte: Contrato de Compra e Venda de Imóvel celebrado entre a CAIXA e a ENACO.

Conforme se verificou pelos fragmentos do Contrato, a CAIXA utiliza único instrumento particular que abrange a aquisição do terreno e a contratação da empresa para produção do empreendimento habitacional no âmbito do PMCMV.

Isto posto, foi realizado consulta à Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, dentre as quais acerca dos Contratos, estabelecidos em Capítulo VII conforme transcritos a seguir:

Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações:

(...)

§ 3º Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao qual se atribui, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando a disposição do inciso II do art. 134 do Código Civil. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

(...)

§ 6º Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando

acompanhados da respectiva prova de quitação. (Incluído pela Lei nº 9.785, de 1999)

(...)

Art. 36. O registro do compromisso, cessão ou promessa de cessão só poderá ser cancelado:

I - por decisão judicial;

II - a requerimento conjunto das partes contratantes;

III - quando houver rescisão comprovada do contrato.

Portanto, pela apreciação da referida Lei depreende-se que, ao Contrato de Compra e Venda de Imóvel, como instrumento particular celebrado entre a Entidade delegada pela União e a Construtora, foi conferido, para todos os fins de direito, o caráter de escritura pública. Contudo, constata-se, ainda, que esse registro de compromisso poderá ser cancelado conforme estabelecido no artigo 36, inciso III, quando houver rescisão comprovada do contrato.

Neste caso em tela, conforme relatado em parágrafos anteriores, a CAIXA rescindiu unilateralmente os contratos celebrados com a ENACO, em 26 de novembro de 2013.

Deste modo, representa um risco ao Fundo em ter os direitos de propriedade sobre os imóveis adquiridos cassados, caso a ENACO recorra, uma vez que, o instrumento particular adotado para celebrar o acordo entre as partes incorporava tanto a aquisição do imóvel, quanto a prestação de serviços de engenharia para implementação do empreendimento habitacional.

Manifestação da Unidade Examinada

A CAIXA por intermédio do Ofício nº 495/2017/GIHAB/BE, de 27 de outubro de 2017, apresentou a sua manifestação conforme transcrição a seguir:

O argumento utilizado no relatório seria que, na forma do art. 36, III, da Lei 6.766/79, o registro do compromisso de compra e venda pode ser cancelado quando houver rescisão do contrato, o que fragilizaria a posição da CAIXA, que poderia perder a propriedade do imóvel objeto do empreendimento;

Neste caso, as cláusulas que tratam da transmissão da propriedade objeto do empreendimento são os itens B e C do contrato e a sua cláusula primeira. Outrossim, a cláusula décima quinta do contrato impõe à Construtora o ônus do registro do contrato no CRI. Logo, com o registro do contrato, resta transferida a propriedade. E, se não houve registro do contrato, caberá à CAIXA pleitear judicialmente a adjudicação do imóvel, ante a comprovação do pagamento do preço;

É o que dispõe o Código Civil:

"Art. 1.417. Mediante promessa de compra e venda, em que se não pactuou arrependimento, celebrada por instrumento público ou particular, e registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel.

Art. 1.418. O promitente comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos, a outorga da escritura definitiva de compra e venda, conforme o disposto no instrumento preliminar, e, se houver recusa, requerer ao juiz a adjudicação do imóvel."

Sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça – STJ editou a Súmula 239 estabelecendo que: “O direito à adjudicação compulsória não se condiciona ao registro do compromisso de compra e venda no cartório de imóveis”;

Quanto ao mencionado art. 36, III, da Lei 6.766/79, não se aplica ao caso. Tal norma assegura o cancelamento do compromisso de compra e venda quando houver rescisão do contrato. No caso em questão, trata-se de descumprimento contratual por uma das partes, a construtora; logo, a consequência de tal inadimplemento, de acordo com as normas basilares do Direito Civil, é a rescisão do contrato com a imposição das penalidades pertinentes à inadimplente. O contrato, portanto, não é anulado. Assim, as cláusulas relativas à compra e venda do terreno não são anuladas, nem há previsão alguma no contrato de que, em caso de inadimplência da construtora, o imóvel retornará à sua propriedade;

Entendemos, pois, que não há fragilidade quanto à minuta contratual adotada pela CAIXA.

Análise do Controle Interno

Em que pese a CAIXA ter afirmado, com amparo nos artigos 1.417 e 1.418 do Código Civil, que “*com o registro do contrato, resta transferida a propriedade. E, se não houve registro do contrato, caberá à CAIXA pleitear judicialmente a adjudicação do imóvel, ante a comprovação do pagamento do preço*”, não apresentou a Certidão atualizada de Inteiro Teor da Matrícula contendo registro atual para que pudesse comprovar que a Construtora havia providenciado o devido registro em Cartório de Registro de Imóveis transferindo a titularidade do terreno ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

Cabe ressaltar, que no sistema jurídico brasileiro o contrato de compra e venda de imóvel não representa, por si só, em aquisição do direito real de propriedade pelo adquirente quando se tratar de bens imóveis. Uma vez que, conforme o artigo 1.245 do Código Civil, “Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis”.

Ademais, conforme estabelecido em seu parágrafo 1º, do retro mencionado artigo, “Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel”.

Em todo caso, ainda que remanescente a validade da operação de compra e venda, resta presente a fragilidade em decorrência da ausência de registro do bem em nome do adquirente, ou ainda, a constituição de garantia hipotecária em favor do Fundo. Dessa feita, inexiste na presente operação qualquer garantia formal de direito real ou ainda a titularidade do registro do imóvel que resgarde o interesse do adquirente, no caso o FAR. Destarte a fragilidade reside nesse ponto, haja vista o potencial risco de o bem objeto do contrato ser arrolado em possíveis ações de execução com concorrência de credores, em que o FAR não teria privilégio e pode ser preterido com a eventual existência de credores preferenciais, como exemplo os créditos trabalhistas, em face da Empresa Nacional de Construções – ENACO que detém o registro do imóvel em seu nome, o que de per si gera insegurança jurídica.

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, verificou-se que a CAIXA rescindiu os dois contratos com a construtora ENACO em virtude de irregularidades nas execuções físicas das obras que foram inferiores aos pagamentos realizados no montante de R\$ 8.725.782,73, os dois empreendimentos permanecem paralisados.

Ademais, foi constatada a deficiência da vistoria técnica do terreno, destinado ao Residencial Nova Vida, realizada pelo setor de engenharia que não avaliou corretamente os aspectos técnicos do terreno em inobservância ao normativo da CAIXA, cuja responsabilidade atribui-se à Instituição, que deverá arcar com os prejuízos causados ao FAR em consequência dos atos perpetrados por seus prepostos, terceirizados ou não, posto que o fato se enquadra na hipótese prevista no art. 37, § 6 da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva da Administração Pública.

Foi observada, ainda, a fragilidade do instrumento legal utilizado pela CAIXA no processo de aquisição dos terrenos no que se refere a resguardar o direito real sobre os bens imóveis ao Fundo.

Ordem de Serviço: 201701767

Município/UF: Breves/PA

Órgão: MINISTERIO DAS COMUNICACOES

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: SERVIÇO DE INCLUSÃO DIGITAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.803,87

1. Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre Ações de Governo executadas no município de Breves/PA em decorrência do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 21 a 25 de agosto de 2017 sobre a aplicação de recursos federais na região mediante o Programa 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia, Ação 20ZB - Apoio a Iniciativas de Inclusão Digital.

Neste Programa, destaca-se a implementação de Pontos de Inclusão Digital – PID como Telecentros e o Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac).

O programa Telecentros tem o intuito de prover conjuntos de equipamentos de informática e mobiliário para implantação de espaços públicos para o acesso à internet, bem como atividades de formação com foco na inclusão digital. O objetivo dessa iniciativa é promover o desenvolvimento social e econômico das comunidades atendidas, reduzindo a exclusão social e criando oportunidades de inclusão digital aos cidadãos.

Por sua vez, o Gesac destina-se a prover conexão à internet em banda larga gratuita para as comunidades de áreas remotas ou com populações vulneráveis social e economicamente, com o objetivo de promover a inclusão digital e social, bem como para incentivar ações de governo eletrônico para a população atendida.

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

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. Pontos de Inclusão Digital inoperantes.

Fato

Em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (<http://simmc.c3sl.ufpr.br/>), realizada em 15 de fevereiro de 2017, verificou-se, por meio do Relatório de Disponibilidade, a existência de Telecentros e Gesac inativos, que não se conectavam à internet há mais de trinta dias. Estes casos foram definidos como escopo de auditoria para a 4º fase do Programa de Fiscalização de Entes Federativos.

No estado do Pará, observou-se, no município de Breves, que as conexões Gesac no EB/Tiro de Guerra de Breves, Unidade de Saúde da Família do Aeroporto e Unidade de Saúde da Família do Bandeirantes não se conectavam à internet há mais de trinta dias. Em inspeção física realizada entre 21 a 25 de agosto de 2017, verificou-se que:

1. Gesac - EB/Tiro de Guerra de Breves (Rodovia Breves/Corcovado, Aeroporto)

Segundo o encarregado do Unidade Militar, o PID está em operação e sendo utilizado no posto somente pelos militares. O sinal é fornecido pelo GESAC.

Quanto à qualidade do sinal, somente foi possível aferir a velocidade de download no site <http://velocidade.fox.com.br/>, com resultado de 0,60 Kbps.

2. Gesac - Unidade de Saúde da Família do Aeroporto (Rua Constantino Felix, Aeroporto)

Existe sinal de internet, disponibilizado pelo GESAC, mas não está sendo utilizado, sequer existem computadores conectados para receber o sinal de internet.

Quanto à qualidade do sinal, somente foi possível aferir a velocidade de download no site <http://velocidade.fox.com.br/>, com resultado de 0,15 Kbps.

3. Gesac - Unidade de Saúde da Família do Bandeirantes (Rua Constantino Felix, Bandeirantes)

No local, somente foi localizado a antena do PID. Não foram localizados outros equipamentos que compõem o sistema. Os gestores do Posto de Saúde não souberam informar sobre a existência dos demais equipamentos, sequer sabiam da existência do PID.

Por fim, cumpre registrar que os responsáveis pelas Unidade Militar e USB Aeroporto informaram que não fizeram contato com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações – MTCIC para informar sobre as dificuldades apresentadas, entretanto, foram enviados técnicos para verificação e correção dos problemas dos PIDs. Seguem registros fotográficos das inspeções realizadas.

Relatório Fotográfico.

	
Foto 1: Gesac - EB/Tiro de Guerra. Breves/PA 24 de agosto de 2017.	Foto 2: Print da Tela do computador do PID Tiro de Guerra. site http://velocidade.fox.com.br/ Breves/PA 24 de agosto de 2017.

	
Foto 3: Equipamentos do Gesac - EB/Tiro de Guerra. Breves/PA 24 de agosto de 2017.	Foto 4: Antena do PID Tiro de Guerra. site http://velocidade.fox.com.br/ Breves/PA 24 de agosto de 2017.

	
Foto 5: USB do Aeroporto. Breves/PA 24 de agosto de 2017.	Foto 6: Print da Tela do computador do PID USB Aeroporto. site http://velocidade.fox.com.br/ Breves/PA 24 de agosto de 2017.

	
Foto 7: Equipamentos do USB do Aeroporto. Breves/PA 24 de agosto de 2017.	Foto 8: Antena do PID USB Aeroporto. site http://velocidade.fox.com.br/ Breves/PA 24 de agosto de 2017.

	
Foto 9: USB do Bandeirantes. Breves/PA 24 de agosto de 2017.	Foto 10: Antena localizada no USB Bandeirantes. Breves/PA 24 de agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento s/n, datado de 16 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Breves apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto aos Pontos de Inclusão Digital-PID, informamos que não se tinha conhecimento deles, que não encontramos na Prefeitura Municipal registros desses pontos. No Entanto, agora que temos conhecimento da existência deles, serão tomadas todas as providências para a correta execução do programa.”

Análise do Controle Interno

Verifica-se, por meio da Portaria 2.662, de 13 de novembro de 2014, que compete ao órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, ou organização da sociedade civil, que celebra parceria com o MCTIC por meio de instrumento específico, assegurar o alcance, em sua esfera de competência, do benefício social proposto decorrente da disponibilização de infraestrutura tecnológica de solução para provimento do serviço de conexão à internet em banda larga.

Como a Prefeitura Municipal de Breves informa que adotará providências no sentido de reativar os serviços de inclusão digital no município, somente após seu efetivo funcionamento,

com o atendimento dos objetivos previstos, será possível atestar a regularidade da execução do Programa.

3. Conclusão

No município de Breves/PA, verificou-se que a implementação de Pontos de Inclusão Digital – PID como Telecentros e o Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), apesar de parcialmente implantados, não estão atendendo aos objetivos propostos, seja devido à baixa qualidade do sinal disponibilizado nos Pontos de Inclusão Digital, seja pelo fato de que a população não tem acesso aos pontos de acesso à internet, sendo que somente em um posto visitado o sistema estava em operação, mas restrito aos servidores da Unidade por ser área militar.