

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701862

Sumário Executivo Canguaretama/RN

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre seis Ações de Governo executadas pelo Município de Canguaretama/RN, em decorrência do 4º ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais repassados ao Município relativos ao período escopo dos exames indicado individualmente em cada ação de controle, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 14 a 18 de agosto de 2017.

As ações de governo examinadas por ocasião da fiscalização foram:

- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate);
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica (Caminho da Escola);
- Programa Saúde da Família (PSF);
- Planejamento Urbano/Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; e
- Construção de Ginásio Poliesportivo - FNDE - 12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares.

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

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

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

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	30916
Índice de Pobreza:	56,15
PIB per Capita:	4.132,37
Eleitores:	20491
Área:	246

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	4	39.743.605,33
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		4	39.743.605,33
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	5.241.847,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		1	5.241.847,00
MINISTERIO DAS CIDADES	Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano	1	719.000,00
	PLANEJAMENTO URBANO	2	715.404,03
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		3	1.434.404,03

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 17 de outubro de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante a fiscalização foram constatadas diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados. Na sequência estão relatadas as mais relevantes quanto aos impactos sobre a efetividade das Ações de Governo avaliadas.

Ministério da Saúde

Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família - Programa Saúde da Família (PSF)

Identificou-se que as Unidades Básicas de Saúde - UBS visitadas não apresentam todas as condições mínimas de infraestrutura física básica previstas. Foram detectadas falhas na contratação dos Agentes Comunitários de Saúde do município. Houve a ocorrência de contratação irregular de profissionais de saúde da Estratégia Saúde da Família. Nos termos de contratos celebrados entre a Prefeitura e os profissionais do PSF que a equipe de fiscalização teve acesso, foi detectada a ausência de cláusula estipulando a carga horária semanal a ser cumprida.

Ministério da Educação

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate.

Foi identificado superfaturamento de R\$ 138.433,20 nos pagamentos aos prestadores de serviço de transporte escolar no período de janeiro de 2016 a julho de 2017, com base na comparação da quilometragem diária contratada com as distâncias efetivamente percorridas. Dentre todos os processos de pagamento analisados, somente um continha informações detalhadas dos trajetos e quantidade de dias da efetiva prestação do serviço, com o montante de R\$ 9.636,00, verificado o superfaturamento de R\$ 7.521,62. A comparação dos valores pagos mensalmente com o resultado da multiplicação da quilometragem contratada para cada dia de serviço pela quantidade de dias letivos de cada mês revelou pagamentos por serviços não prestados no valor de R\$ 186.790,83, no período de janeiro de 2016 a julho de 2017.

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

O montante de R\$ 9.777.420,86 foi transferido irregularmente para a conta corrente do Fundo de Participação dos Municípios e do ICMS, no período de janeiro de 2016 a julho de 2017. Adicionalmente, foi verificado o desvio de finalidade do montante de R\$ 4.392.857,72.

Foram identificados 146 servidores municipais em situação irregular pois recebem à conta do Fundeb e possuem mais de um vínculo empregatício ou carga horária superior a 60 horas semanais. A atuação do Cacs, do período examinado, é deficiente.

Celebração do Contrato nº 23/2017, fornecimento de combustíveis para a Prefeitura, no montante de R\$ 3.536.500,00, sem o devido respaldo de procedimento licitatório e sem pesquisa de mercado em realinhamento de preços. E a venda de combustíveis a preços mais elevados para a Prefeitura do que os praticados para os demais compradores.

Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - (Caminho da Escola)

Foi constatada a retirada indevida de R\$ 275.000,00 dos recursos da conta específica do programa Caminhos da Escola.

Educação de qualidade para todos / Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares

Identificou-se a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame nos quatro editais analisados referentes às Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2015, 07/2015 e 08/2015 relativas à construção de três quadras escolares cobertas com vestiário.

Foi verificado ainda superfaturamento no montante de R\$ 60.074,83 por quantitativos de serviços medidos e pagos que não foram efetivamente executados.

Ministério das Cidades

Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

(OS 201700685)

Obra com atraso de mais de cinco anos, paralisadas, considerando-se a data final da vigência do contrato de repasse marcada para 30 de outubro de 2017. Serviço de instalação da placa da obra pago e não executado.

Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

(OS 201701730) E (OS 201701731)

Identificou-se a existência de cláusulas restritivas à competitividade no Edital da Tomada de Preços nº 02/2014, relativo aos Termos de Compromisso nº 784788/2013-RN e nº 792782/2013.

Com relação à obra do Contrato de Repasse nº 1005148-41, no valor de R\$260.000,00, identificou-se a paralisação e serviços realizados com baixa qualidade, bem como pagamentos de serviços não realizados, no montante de R\$ 3.430,32, referentes a placas de sinalização e identificação de ruas.

Com relação a execução da obra referente ao Contrato de Repasse nº 1009964-87 (Siafi nº 792782), no valor de R\$455.404,03, verificou-se a paralisação dos serviços com 38,44% de execução e apresentação de defeitos, e pagamentos no valor de R\$ 659,96, referentes a placas de sinalização não instaladas.

Ordem de Serviço: 201701765

Município/UF: Canguaretama/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CANGUARETAMA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.160.988,30

1. Introdução

O presente relatório revela os resultados de fiscalização realizada no município de Canguaretama/RN, cuja finalidade foi a verificação da aplicação dos recursos financeiros federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE no período entre 01 de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, referente ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15 a 18 de agosto de 2017 e tiveram como objetivo verificar a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / ação 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica. A ação fiscalizada destina-se a proporcionar a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

O montante repassado ao município fiscalizado foi R\$ 235.659,11 no ano de 2016 e R\$ 100.396,36 de 01 de janeiro até 30 de junho de 2017. Adicionalmente, a Prefeitura aplicou recursos próprios, totalizando R\$ 1.123.197,54 no ano de 2016 e R\$ 701.735,29 em 2017. Portanto, o total fiscalizado no período de janeiro de 2016 a junho de 2017 foi de R\$ 2.160.988,30.

Foram realizados exames nos extratos bancários, despesas executadas e pagas, no funcionamento do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb - Cacs, nos processos licitatórios associados às despesas realizadas, inspeção dos veículos utilizados no transporte escolar, entre outros.

Ressalta-se que os resultados a seguir apresentados são referentes às amostras selecionadas e delimitadas ao longo dos registros. Assim, eles não representam a totalidade dos problemas e irregularidades que por ventura possam existir na execução do Pnate pela Prefeitura de Canguaretama/RN.

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. Diferenças verificadas nas distâncias dos itinerários contratados, demonstram superfaturamento de R\$ 138.433,20.

Fato

A realização do Pregão Presencial nº 005/2015, que teve por objeto a contratação de serviço de transporte de alunos da zona rural do município de Canguaretama, resultou na contratação de prestadores de serviço para condução dos estudantes em 33 rotas.

Embora não conste da documentação preparatória da licitação quaisquer evidências da realização de estudos das distâncias a serem percorridas, para cada rota foi atribuída pela equipe que realizou o certame uma determinada quantidade de quilômetros por viagem. Foi declarado vencedor o licitante que ofertou o menor preço por quilômetro.

Para verificação da compatibilidade da quilometragem contratada com as distâncias reais, foram realizadas medições com uso do Google Maps, ferramenta que mede distâncias com suporte em tecnologia do Sistema de Posicionamento Global – GPS (www.google.com.br/maps). Em razão da dificuldade de determinação precisa de todas as localidades, foram analisadas nove das 33 rotas. Na planilha a seguir estão relacionadas as rotas analisadas, com indicação da quilometragem diária contratada.

Planilha – Quilometragem contratada.

Rota	Trajeto	Distância Km (A)	Viagens/dia (B)	Km/dia (Ax Bx 2)
3	Catu do Eleotério - Centro	15	3	90
7	Lagoa do Maxixe - Centro	10	3	60
10	Jiqui II - Golandi - Mozart Calafange - Cercado Grande - Centro	12	3	72
13	Barrinha - Centro	23	3	138
14	Barra de Cunhaú - Centro	20	2	80
19	Jiqui II - Centro	8	3	48
24	Conjunto Pastor José Fernandes - Centro	5	3	30
29	Gruta do Bode - Casa de Farinha - Paiva - Genival - Centro	12	3	72
32	Entre Rios - Barrinha - Barra de Cunhaú	28	2	112

Fonte: Processo licitatório Pregão Presencial nº 005/2015.

Comparada a quilometragem atribuída com as medições realizadas, foram identificadas divergências na quantidade de quilômetros contratados. No quadro a seguir são apresentados os comparativos realizados:

Quadro – Distância contratada x Distância medida

Rota	Quilômetros Contratados* (A)	Quilômetros Medidos** (B)	Quilômetros contratados a mais (A-B)	Total contratado

				a mais por dia (Km)
3	15	7	8	48
7	10	3,5	6,5	39
10	12	7,5	4,5	27
13	23	17	6	36
14	20	15	5	20
19	8	4	4	24
24	5	2,5	2,5	15
29	12	8,5	3,5	21
32	28	3,4	24,6	98,4

Fonte: *Pregão Presencial nº 005/2015. **Google Maps (www.google.com.br/maps)

A multiplicação da quantidade de quilômetros pagos a mais por dia, pelos dias letivos e pelo valor pago por quilômetro resulta na evidenciação de superfaturamento de R\$ 272.700,00 no período de janeiro de 2016 a junho de 2017 (somente nas nove rotas analisadas, que representam 27% do total), conforme demonstrado na planilha a seguir.

Planilha – Cálculo do superfaturamento

Rota	Quilômetros pagos a mais por dia (A)	Dias letivos* (B)	Valor pago por quilômetro (C)	Total Pago a mais (AxBxC)
3	48	300	R\$ 2,66	R\$ 38.304,00
7	39	300	R\$ 2,65	R\$ 31.005,00
10	27	300	R\$ 2,97	R\$ 24.057,00
13	36	300	R\$ 2,30	R\$ 24.840,00
14	20	300	R\$ 3,00	R\$ 18.000,00
19	24	300	R\$ 3,80	R\$ 27.360,00
24	15	300	R\$ 4,31	R\$ 19.395,00
29	21	300	R\$ 2,53	R\$ 15.939,00
32	98,4	300	R\$ 2,50	R\$ 73.800,00
TOTAL				R\$ 272.700,00

*duzentos dias em 2016 e cem em 2017 (até junho), conforme calendário escolar do município de Canguaretama.

Conforme tratado em outro ponto do presente trabalho, os pagamentos são realizados pela Prefeitura de Canguaretama sem que haja verificação da quilometragem efetivamente percorrida pelos prestadores de serviço contratados no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.

Constatou-se, portanto, que a falta de controle dos itinerários dos veículos do transporte escolar, somada à ausência de estudos que determinem a real necessidade da Prefeitura de Canguaretama culminou na oneração dos contratos assinados com os licitantes vencedores do Pregão Presencial nº 005/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“Em alegações colecionadas no item 1, a fiscalização relata que o procedimento licitatório (Pregão Presencial n. 005/2015) formatado para a contratação do serviço supra indicado, fora

realizado destituído da existência de estudos das distâncias a serem percorridas e, cada rota restou indicada pela equipe que realizou o certame, inclusive, indicando a quantidade de quilômetros pertinente a cada um dos percursos.

Declinou ainda sobre a contratação de trinta e três (33) rotas para a prestação de serviço do transporte escolar de alunos, onde se efetuou a fiscalização em nove (09) rotas (3, 7, 10, 13, 14, 19, 24, 29, 32), com indicação de divergência de quilometragem entre percurso contratado e o medido pela fiscalização, esse verificado por meio da ferramenta Google Maps.

Inicialmente, vale esclarecer que, a especificação de cada rota foi devidamente ventilada no termo de referência apresentado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura do município de Canguaretama, como também, coube a esse órgão administrativo a elaboração das rotas e dos percursos com suas respectivas quilometragens e, a posterior, promoveu o seu encaminhamento à Comissão Permanente de Licitação-CPL, conforme seguem documentos abaixo expostos.

Note-se que, a Comissão Permanente de Licitação não detém conhecimento, nem tampouco, competência técnica para formalizar composição de rotas e suas quilometragens a fim de proporcionar contratação de serviço de transporte escolar, como também, não comporta à CPL/PMC delegação para produzir termo de referência, simplesmente, por desconhecer as necessidades do município para com serviço especificado, em relação a quantidade de escolas, de alunos matriculados e o destino de cada rota. Assim, à Comissão Permanente de Licitação pertine deflagrar o procedimento licitatório adequado, fazendo uso do estudo técnico (termo de referência) realizado pelo setor competente, não cabendo à equipe questionamentos sobre as necessidades expostas no documento técnico.

Naquilo que tange a divergência de quilometragem entre a quilometragem contratada e a medida pela fiscalização pelo mecanismo do Google Maps, de início se faz importante mencionar que, a quilometragem indicada no termo de referência, esse elaborado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura do município de Canguaretama/RN, destina-se ao percurso de ida e volta de cada rota.

Conforme relato da fiscalização, a mesa fez uso do Google Maps para auferir a distância dos trechos licitados e apurar a divergência de quilometragem, contudo, no relatório preliminar não restou anexo a computação dos mencionados trechos, fato que gera dúvida e inconformidade quanto a medição, como também, visualizamos que cada percurso foi observado apenas com indicação de ida, desconsiderando o retorno.

A referida medição compilada pela fiscalização, também, deixou de considerar a realidade e as peculiaridades de cada rota, ou seja, os pontos exatos de partida e chegada e as ruas e retornos percorridos para alcançar a exatidão de cada trecho. Percebe-se nas rotas examinada pela fiscalização de a medição fora realizada de maneira linear e em desconformidade com o trecho realizado.

Vejamos a apuração exata, realizada pela Secretaria Municipal de Transporte do município de Canguaretama/RN, a qual extraí a realidade de cada rota fiscalizada, demonstrando a inexistência de excesso de quilometragem contratada, conforme segue:

ROTA n. 03
Quilômetros Contratados – 15 km (ida e volta)
Quilômetros Medidos (CGU) – 7 km (ida)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 13,6 km (ida e volta)

ROTA n. 07

Quilômetros Contratados – 10 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (CGU) – 3,5 km (ida)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 9,5 km (ida e volta)

ROTA n. 10

Quilômetros Contratados – 12 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (CGU) – 7,5 km (ida)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 11,3 km (ida e volta)

ROTA n. 13

Quilômetros Contratados – 23 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (CGU) – 17 km (ida)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 18,5 km (ida e volta)

ROTA n. 14

Quilômetros Contratados – 20 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (CGU) – 15 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 15,1 km (ida e volta)

ROTA n. 19

Quilômetros Contratados – 8 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (CGU) – 4 km (ida)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 4,3 km (ida e volta)

ROTA n. 24

Quilômetros Contratados – 5 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (CGU) – 2,5 km (ida)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 4,8 km (ida e volta)

ROTA n. 29

Quilômetros Contratados – 12 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (CGU) – 8,5 km (ida)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 8,4 km (ida e volta)

ROTA n. 32

Quilômetros Contratados – 28 km (ida e volta)

Quilômetros Medidos (CGU) – 3,4 km (ida)

Quilômetros Medidos (Sec. De Transporte) – 12,8 km (ida e volta)

Conforme podemos observar, em relação as imagens das rotas acima expostas, conseguimos visualizar que não existe unicidade entre as informações apontadas no relatório preliminar e o percurso apresentado pela aferição realizada pela Secretaria Municipal de Transporte do município de Canguaretama/RN, gerando dúvidas consideráveis, essas passíveis de não gerar conclusões quanto a mensuração real dos percursos, principalmente, porque a fiscalização deixou de considerar a realidade de cada rota.

Assim, em muitas rotas não há como se considerar superfaturamento, visto que, o quilometro apurado pela Secretaria Municipal de Transporte e o licitado não gera divergência que se considere prejuízo.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a Prefeita afirma que há divergências no comparativo das medições feitas pela equipe da CGU e medições feitas pela equipe da própria Prefeitura. Consideradas as medições apresentadas pela Prefeitura, foram refeitos os cálculos comparativos entre as distâncias medidas com as distâncias contratadas, a seguir demonstrados:

Quadro – Distância contratada x Distância medida

Rota	(A) Quilômetros Contratados (ida)*	(B) Quilômetros Medidos Pela Prefeitura (ida)	(A-B) Quilômetros contratados a mais (ida)	Viagens/dia	Total contratado a mais por dia (Km)**
3	15	13,5	1,5	3	9
7	10	9,5	0,5	3	3
10	12	11,3	0,7	3	4,2
13	23	18,5	4,5	3	27
14	20	15,1	4,9	2	19,6
19	8	4,3	3,7	3	22,2
24	5	4,8	0,2	3	1,2
29	12	8,4	3,6	3	21,6
32	28	12,8	15,2	2	60,8

Fonte: *Pregão Presencial nº 005/2015.

**quilômetros contratados a mais multiplicado pelo número de viagens/dia multiplicado por dois (ida e volta).

A multiplicação da quantidade de quilômetros pagos a mais por dia, pelos dias letivos e pelo valor pago por quilômetro resulta na evidenciação, considerada a medição feita pela Prefeitura, de superfaturamento de R\$ 138.433,20 no período de janeiro de 2016 a junho de 2017 (somente nas nove rotas analisadas, que representam 27% do total), conforme demonstrado na planilha a seguir.

Planilha – Cálculo do superfaturamento

Rota	Quilômetros pagos a mais por dia (A)	Dias letivos* (B)	Valor pago por quilômetro (C)	Total Pago a mais (AxBxC)
3	9	300	R\$ 2,66	R\$ 7.182,00
7	3	300	R\$ 2,65	R\$ 2.385,00
10	4,2	300	R\$ 2,97	R\$ 3.742,20
13	27	300	R\$ 2,30	R\$ 18.630,00
14	19,6	300	R\$ 3,00	R\$ 17.640,00
19	22,2	300	R\$ 3,80	R\$ 25.308,00
24	1,2	300	R\$ 4,31	R\$ 1.551,60
29	21,6	300	R\$ 2,53	R\$ 16.394,40
32	60,8	300	R\$ 2,50	R\$ 45.600,00
TOTAL				R\$ 138.433,20

*duzentos dias em 2016 e cem dias em 2017 (até junho), conforme calendário escolar do município de Canguaretama.

Conforme depreende-se do comparativo das quilometragens contratadas e pagas com as medições feitas pela Secretaria Municipal de Transporte, os contratos referentes às nove rotas

analisadas vêm causando prejuízos mês a mês ao erário municipal. A situação evidenciada requer a revisão imediata dos contratos vigentes e o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

2.1.2. O Conselho do Fundeb não atua no acompanhamento da execução do Pnate.

Fato

A análise das atas das reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Cacs/Fundeb), colegiado responsável pelo acompanhamento da execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, resultou na constatação de que não há registro de atuação do referido Conselho no acompanhamento das ações do Programa. Em nenhuma das reuniões realizadas no período de janeiro de 2016 a junho de 2017 foram tratados quaisquer assuntos relativos ao Pnate, além da protocolar aprovação da prestação de contas. Não obstante a ausência de discussões, as prestações de contas do Pnate dos exercícios 2015 e 2016 foram aprovadas e receberam pareceres conclusivos do colegiado no Sigecon (Sistema de Gestão de Conselhos do FNDE).

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a esse questionamento, o Município de Canguaretama encaminhará a documentação relativa ao PNATE ao Conselho, para que este exerça sua função fiscalizatória.”

Análise do Controle Interno

Como o Cacs é o responsável pelo acompanhamento da execução do Pnate, cabe aos seus membros prestar esclarecimentos sobre a ausência de atuação relatada.

2.1.3. Utilização de veículos inadequados para o transporte de alunos.

Fato

Em inspeção física realizada em 30 dos 33 veículos contratados pela Prefeitura de Canguaretama para transporte escolar, realizada nos dias 14 a 18 de agosto de 2017, foi constatado que 50% dos veículos inspecionados oferecem riscos aos alunos transportados. Foi

verificado que o transporte de alunos ocorre em veículos que não estão equipados com cinto de segurança ou apresentam-se com pneus em avançado estado de desgaste. Em alguns casos o veículo apresenta ambas as situações de risco.

A falta de cinto de segurança foi verificada nos veículos relacionados no quadro a seguir:

Quadro 01 – Veículos que não possuem cinto de segurança

PLACA	TIPO
BWD 9139	ÔNIBUS
KIN 9620	ÔNIBUS
KPE 4594	ÔNIBUS
LAF 9588	ÔNIBUS
LCJ 6597	ÔNIBUS
MNH 9565	ÔNIBUS
MNK 1831	ÔNIBUS
MNX 5611	ÔNIBUS
MYL 0726	ÔNIBUS

Fonte: inspeção física realizada pela equipe da CGU

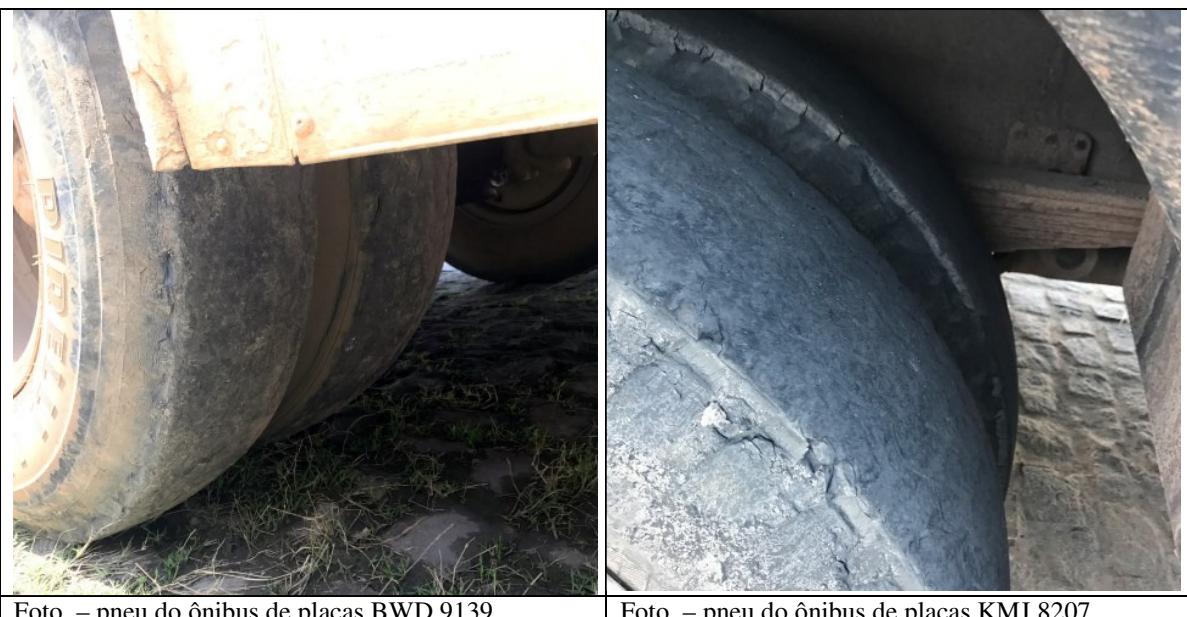
Nos doze veículos relacionados no quadro a seguir foi verificado que os pneus utilizados estão em avançado estado de desgaste.

Quadro 02 – Veículos com pneus desgastados

PLACA	TIPO
BWD 9139	ÔNIBUS
KIN 9620	ÔNIBUS
KMJ 8207	ÔNIBUS
LAF 6202	ÔNIBUS
LAF 9588	ÔNIBUS
LNF 7314	ÔNIBUS
MNH 9565	ÔNIBUS
MNU 4727	PALIO
MNX 5611	ÔNIBUS
MNY 6031	VAN
MYL 0726	ÔNIBUS
MYY 2746	VAN

Fonte: inspeção física realizada pela equipe da CGU

A seguir, fotos de pneus excessivamente desgastados, registradas em 16 de agosto de 2017:



A constatação da existência de veículos inadequados ao transporte escolar, com oferecimento de risco aos alunos, revela fragilidade da fiscalização por parte da contratante. De acordo com o inciso II do artigo 136 do Código de Trânsito Brasileiro os veículos destinados ao transporte de alunos devem ser submetidos a inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança. O próprio Edital do Pregão Presencial nº 005/2015, que deu origem à contratação dos veículos inspecionados, no item 4 do inciso IX da Sub-cláusula 18.1 exige que sejam mantidos atualizados, além da carteira de habilitação do condutor e certificado de registro do veículo, o comprovante de inspeção semestral previsto no art. 136 do CTB. A fragilidade da fiscalização por parte da Prefeitura de Canguaretama evidencia-se, não só pelas más condições de segurança observadas nos veículos, mas também pela ausência da exigência

de apresentação do comprovante de inspeção semestral feita pelo Departamento de Trânsito do Estado.

Certamente, se submetidos a regular inspeção, parte dos veículos aqui apontados não seriam aprovados. O que resultaria na necessária substituição e, consequentemente, eliminação dos riscos aos quais os estudantes são submetidos.

Percebe-se que a fragilidade de controle está presente desde o nascêndouro da relação da Prefeitura de Canguaretama com os prestadores de serviço de transporte escolar no município. A empresa Leony Brasilino da Silva ME, ganhadora de sete itens do Pregão Presencial nº 005/2015, já na assinatura do contrato, diferentemente dos demais contratados, deixou de apresentar o certificado de inspeção realizada pelo Detran/RN. Gildo Antônio da Silva ME, empresa vencedora de dois itens no certame, somente apresentou os documentos exigidos (certificado de registro do veículo, CNH do condutor e certificado de inspeção) de um dos veículos. Já a empresa Edivaldo Avelino da Silva ME, empresa vencedora de onze itens do certame, não apresentou os documentos exigidos de nenhum dos veículos e condutores. Portanto, os contratos foram firmados sem que a Prefeitura tivesse sequer ciência de que o serviço seria prestado por condutores legalmente habilitados e veículos em condições de segurança adequadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“Os pontos arguidos no item 04, quanto a falta de cinto de segurança e pneus em avançado estado de desgaste de alguns veículos contratados que realizam o transporte de alunos, conforme quadro anexo no relatório preliminar, e não apresentação de documentação de inspeção semestral feita pelo Detran estão sendo apurados e sofrendo processo de resolutividade por parte da Secretaria Municipal de Transportes do município de Canguaretama/RN.

Os prestadores de serviços arrolados no quadro exposto no relatório preliminar, bem como, os indicados por falta de apresentação do documento de inspeção estão sendo notificados pelo órgão competente, com prazo definido, a fim de sanar os pontos relatados.

Note-se que, em abordagens realizada com os representantes das empresas expostas, no que abrange a situação do cinto de segurança, esses relataram que quando do início da prestação do serviço os ônibus possuíam o equipamento de segurança, contudo, os usuários do transporte escolar efetuaram o extravio do mesmo, muitos eram cortados e arrancados pelos alunos com estiletes e, mesmo com todos os avisos e pedidos destinados aos estudante, após sucessivos reparos e reposições, nunca cessou a prática de destruição do cinto de segurança.

Nesse sentido, em razão das inconsistências levantadas no relatório preliminar para com a contratação e execução do serviço de transporte escolar, o município fiscalizado já está em fazer de (sic) elaboração de termo de referência para deflagrar novo processo licitatório.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura não contesta os fatos apontados e afirma que está notificando os prestadores de serviço para regularização da situação. As irregularidades apontadas pela CGU deveriam ter sido previamente identificadas pela própria Prefeitura. Para tanto, bastaria ter cumprido seu dever de fiscalizar do contrato.

Passados vinte dias entre o recebimento do relatório preliminar da CGU (momento no qual a Prefeitura tomou conhecimento das irregularidades) e apresentação de manifestação a respeito, a única providência tomada, conforme informação da Prefeitura, foi a notificação dos prestadores de serviço. Por se tratar de itens relativos à segurança, era de se esperar que as providências fossem tomadas imediatamente. Cabe à Prefeitura promover a devida fiscalização dos veículos por ela contratados e exigir a imediata substituição dos pneus desgastados e colocação dos cintos de segurança.

2.1.4. Pagamento por serviços não prestados.

Fato

No dia 12 de abril de 2017 a Prefeitura de Canguaretama realizou pagamento no valor de R\$ 9.636,00 a débito da conta corrente nº 17376-2, agência 1731-0, do Banco do Brasil, em favor de Edvaldo Avelino da Silva ME. De acordo com a nota fiscal nº 82, emitida em 03 de março de 2017 pela empresa credora. O pagamento se refere aos seguintes serviços:

Quadro – Serviços cobrados na nota fiscal nº 82

Item	Descrição	Quantidade (Km)	Valor por Km (R\$)	Valor Total (R\$)
1	Transporte escolar do distrito Piquiri ao Centro da cidade (via IFRN).	1.584	3,75	5.940,00
2	Transporte escolar da comunidade Entre Rios (Barrinha), no distrito de Barra de Cunhaú para escola Matias Maciel.	1.478,40	2,50	3.696,00

Fonte: nota fiscal nº 82

A despeito dos serviços descritos na nota fiscal, consta do processo de pagamento o Memorando nº 37/2017, de 22 de fevereiro de 2017, assinado pelo Secretário Municipal de Transportes e enviado para a Secretaria de Compras, cujo conteúdo é a descrição dos serviços prestados pela empresa contratada e solicitação de pagamento. O documento requer o pagamento pela prestação dos seguintes serviços:

- 07 Viagens saindo de Piquiri ao IFRN Campus Canguaretama nos dias 23, 24, 25, 26, 27, 30 e 31 de janeiro de 2017.
- 18 Viagens saindo de Piquiri ao IFRN Campus Canguaretama nos dias 01, 02, 03, 06, 07, 08, 09, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, e 24 de fevereiro de 2017.

- 05 Viagens saindo do Entre-Rio em Barra do Cunhaú para o colégio Matias Maciel também em Barra de Cunhaú, nos dias 20, 21, 22, 23 e 24 de fevereiro de 2017.

De acordo com consulta realizada utilizando-se do Google Maps, ferramenta que mede distâncias com suporte em tecnologia do Sistema de Posicionamento Global – GPS, o trajeto de ida e volta do Piquiri ao Campus do IFRN em Canguaretama mede 21,70 quilômetros. Portanto, o cálculo do valor devido pelas sete viagens realizadas no mês de janeiro e dezoito no mês de fevereiro seria: Número de viagens X Quilômetros rodados X número de dias de prestação do serviço. Desta forma chega-se ao valor de R\$ 2.034,38.

Quanto ao trajeto de ida e volta da comunidade Entre-Rio até o colégio Matias Maciel, ambos no distrito de Barra de Cunhaú, a distância medida pela mesma ferramenta é de 6,40 quilômetros. Portanto, o valor devido pelo serviço prestado, conforme cálculo descrito no parágrafo anterior, seria R\$ 80,00.

Percebe-se, de acordo com os cálculos apresentados, que o valor total devido pela Prefeitura pelos serviços descritos no processo de pagamento é de R\$ 2.114,38. Configura-se, portanto, o pagamento de R\$ 7.521,62 por serviços não prestados.

Cabe ressaltar que a identificação do superfaturamento somente foi possível porque, especificamente no processo de pagamento da nota fiscal nº 38 da empresa Edvaldo Avelino da Silva ME, consta a descrição dos serviços que teriam sido prestados, consignada no Memorando nº 37/2017, de 22 de fevereiro de 2017. Nos demais processos de pagamento analisados não há qualquer menção aos serviços efetivamente prestados, com indicação da quilometragem rodada condizente com a quantidade de dias letivos do mês. Circunstância que impede a verificação da regularidade dos pagamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“o setor de contabilidade irá abrir processo de apuração das despesas para verificar a situação apontada no relatório, sendo tomadas as providências necessárias.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente foi concedido para a Prefeita de Canguaretama o prazo de dez dias para manifestação a respeito dos fatos apontado neste relatório. Decorrido o prazo, foi solicitada prorrogação por igual período. Prontamente concedida pela CGU. Apesar de ter recebido o dobro do prazo normalmente concedido para apresentação de manifestação, a Prefeita não ofereceu qualquer esclarecimento para os fatos aqui apontados. Limitou-se a informar que, futuramente, abrirá processo para apuração do superfaturamento indicado.

2.1.5. Despesas pagas por serviços não prestados no valor de R\$ 186.790,83.

Fato

Da análise dos processos de pagamento efetuados no período de janeiro de 2016 a julho de 2017, referentes aos contratos firmados para prestação de serviço de transporte escolar no Município, em decorrência do Pregão Presencial nº 005/2015, verifica-se que não constam dos processos de pagamentos planilhas de controle dos veículos utilizados no transporte, informações acerca dos dias que os veículos efetivamente prestaram o serviço, quantidade de quilômetros rodados por dia e total de quilômetros rodados por mês por cada veículo.

Os pagamentos são feitos, em sua maioria, no valor equivalente a vinte e dois dias de serviço por mês. Ocorre que a quantidade de dias letivos em cada mês é variável. Portanto, não seria possível tal coincidência.

De acordo com o item 16.2 do Edital do Pregão Presencial nº 005/2015, a base de cálculo para o pagamento pelos serviços executados deve corresponder ao número de dias letivos do período. Na maioria dos processos analisados são realizados pagamentos por vinte e dois dias de serviço por mês, independentemente da quantidade de dias letivos. Conforme observa-se no calendário escolar do município de Canguaretama dos anos letivos de 2016 e 2017, ocorre variação na quantidade de dias letivos mês a mês, tendo em vista a irregular distribuição de feriados e datas comemorativas ao longo do ano.

Nas notas fiscais, assim como em todo o processo de pagamento, não consta qualquer informação quanto aos dias de efetiva prestação de serviço. Tampouco a quantidade de quilômetros rodados por cada veículo contratado.

Nas planilhas a seguir são comparados os valores pagos com os valores devidos, considerada a quantidade de dias letivos prevista no calendário escolar oficial do município. Conforme constata-se na comparação, foram realizados pagamentos por serviços não prestados no valor de R\$ 186.790,83 no período de janeiro de 2016 a julho de 2017.

Tabela - Gildo Antônio da Silva ME, vencedora das rotas 02 e 03.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
25	9.886,80	9.886,80	mar/16	16	7.190,40	2.696,40
26	9.886,80	9.886,80	abr/16	20	8.988,00	898,80
27	9.886,80	9.886,00	mai/16	23	10.336,20	- 450,20
28	9.886,80	9.886,80	jun/16	17	7.639,80	2.247,00
29	9.886,80	9.886,80	jul/16	21	9.437,40	449,40
30	9.886,80	9.886,80	ago/16	23	10.336,20	-449,40
31	9.886,80	9.886,00	set/16	21	9.437,40	448,60
32	9.886,80	9.886,80	out/16	21	9.437,40	449,40
33	9.886,80	9.886,80	nov/16	20	8.988,00	898,80
35	9.886,80	9.886,80	mar/17	22	9.886,80	-

38	8.648,27	8.648,27	abr/17	18	8.089,20	559,07
39	8.648,27	8.648,27	mai/17	22	9.886,80	-1.238,53
40	9.886,80	9.886,80	jun/17	17	7.639,80	2.247,00
VALOR PAGO A MAIOR						8.756,34
*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.						

Tabela - Carlos Gomes Torres ME, vencedora da rota nº 21.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
16	4.065,60	4.065,60	fev/16	0	-	4.065,60
17	3.388,00	3.388,00	mar/16	16	2.464,00	924,00
18	3.388,00	3.388,00	abr/16	20	3.080,00	308,00
19	3.388,00	3.388,00	mai/16	23	3.542,00	- 154,00
20	3.388,00	3.388,00	jun/16	17	2.618,00	770,00
21	3.388,00	3.388,00	jul/16	21	3.234,00	154,00
22	3.388,00	3.388,00	ago/16	23	3.542,00	- 154,00
24	3.388,00	3.388,00	out/16	21	3.234,00	154,00
25	3.388,00	3.388,00	nov/16	20	3.080,00	308,00
26	3.388,00	3.388,00	dez/16	18	2.772,00	616,00
28	1.185,80	1.185,80	jan/17	0	-	1.185,80
29	3.388,00	3.388,00	fev/17	0	-	3.388,00
30	3.388,00	3.388,00	mar/17	22	3.388,00	-
31	3.388,00	3.388,00	abr/17	18	2.772,00	616,00
32	3.388,00	3.388,00	mai/17	22	3.388,00	-
VALOR PAGO A MAIOR						12.181,40

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Edivaldo Avelino da Silva ME, vencedora das rotas nº 05, 06, 10, 11, 12, 13, 20, 24, 27, 31 e 32.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
68	8.676,75	8.676,75	fev/16	0	-	8.676,75
69	53.373,34	53.373,34	mar/16	16	40.365,44	13.007,90
70	55.202,42	55.202,42	abr/16	20	50.456,80	4.745,62
07	55.021,70	55.021,70	mai/16	23	58.025,32	- 3.003,62
72	55.463,69	55.463,69	jun/16	17	42.888,28	12.575,41
73	55.145,02	27.145,02	jul/16	21	52.979,64	- 25.834,62
76	55.145,02	55.145,02	ago/16	23	58.025,32	- 2.880,30
77	55.469,02	55.469,02	set/16	21	52.979,64	2.489,38
84	55.469,02	55.469,02	out/16	21	52.979,64	2.489,38
90	55.469,02	55.469,02	out/16	21	52.979,64	2.489,38

91	55.469,02	55.469,02	dez/16	18	45.411,12	10.057,90
92	9.636,00	9.636,00	fev/17	0	-	9.636,00
93	55.469,02	55.469,02	mar/17	22	55.502,48	- 33,46
94	51.451,49	51.451,49	abr/17	18	45.411,12	6.040,37
95	52.683,50	52.683,50	mai/17	22	55.502,48	- 2.818,98
96	55.469,02	55.469,02	jun/17	17	42.888,28	12.580,74
VALOR PAGO A MAIOR						50.217,85

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Genival Marcelino da Silva, vencedora da rota nº 22.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
25	4.012,80	4.012,80	mar/16	16	2.918,40	1.094,40
29	4.012,80	4.012,80	abr/16	20	3.648,00	364,80
30	4.012,80	4.012,80	mai/16	23	4.195,20	- 182,40
31	4.012,80	4.012,80	jun/16	17	3.100,80	912,00
32	4.012,80	4.012,80	jul/16	21	3.830,40	182,40
33	4.012,80	4.012,80	ago/16	23	4.195,20	- 182,40
34	4.012,80	4.012,80	set/16	21	3.830,40	182,40
35	4.012,80	4.012,80	out/16	21	3.830,40	182,40
36	4.012,80	4.012,80	nov/16	20	3.648,00	364,80
38	4.012,80	4.012,80	mar/17	22	4.012,80	-
40	3.393,40	3.393,40	abr/17	18	3.283,20	110,20
41	3.393,40	3.393,40	mai/17	22	4.012,80	- 619,40
42	4.012,80	4.012,80	jun/17	17	3.100,80	912,00
VALOR PAGO A MAIOR						3.321,20

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Hemerson Agnaldo de Lima ME, vencedora das rotas nº 08, 17 e 25.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
12	9.856,00	9.856,00	mar/16	16	7.168,00	2.688,00
13	9.856,00	9.856,00	abr/16	20	8.960,00	896,00
14	9.856,00	9.856,00	mai/16	23	10.304,00	- 448,00
15	9.856,00	9.856,00	jun/16	17	7.616,00	2.240,00
16	9.856,00	9.856,00	jul/16	21	9.408,00	448,00
18	9.856,00	9.856,00	set/16	21	9.408,00	448,00
17	9.856,00	9.856,00	ago/16	23	10.304,00	- 448,00
19	9.856,00	9.856,00	out/16	21	9.408,00	448,00
20	9.856,00	9.856,00	nov/16	20	8.960,00	896,00

21	9.856,00	9.856,00	dez/16	18	8.064,00	1.792,00
22	9.856,00	9.856,00	mar/17	22	9.856,00	-
25	8.618,88	8.618,88	abr/17	18	8.064,00	554,88
26	8.618,88	8.618,88	mai/17	22	9.856,00	- 1.237,12
27	9.856,00	9.856,00	jun/17	17	7.616,00	2.240,00
VALOR PAGO A MAIOR						10.517,76

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Isac Gomes da Silva ME, vencedora da rota nº 14.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
18	5.280,00	5.280,00	mar/16	16	3.840,00	1.440,00
19	5.280,00	5.280,00	abr/16	20	4.800,00	480,00
20	5.280,00	5.280,00	mai/16	23	5.520,00	- 240,00
21	5.280,00	5.280,00	jun/16	17	4.080,00	1.200,00
22	5.280,00	5.280,00	jul/16	21	5.040,00	240,00
23	5.280,00	5.280,00	ago/16	23	5.520,00	- 240,00
24	5.280,00	5.280,00	set/16	21	5.040,00	240,00
25	5.280,00	5.280,00	out/16	21	5.040,00	240,00
26	5.280,00	5.280,00	nov/16	20	4.800,00	480,00
S/N	5.280,00	5.280,00	dez/16	18	4.320,00	960,00
28	5.280,00	5.280,00	mar/17	22	5.280,00	-
31	5.280,00	5.280,00	mai/17	22	5.280,00	-
29	5.280,00	5.280,00	abr/17	18	4.320,00	960,00
32	5.280,00	5.280,00	jun/17	17	4.080,00	1.200,00
VALOR PAGO A MAIOR						6.960,00

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Ivanaldo Marcelo da Silva ME, vencedora da rota nº 23.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
24	3.599,64	3.599,64	mar/16	16	2.617,92	981,72
25	3.599,64	3.599,64	abr/16	20	3.272,40	327,24
27	3.599,64	3.599,64	mai/16	23	3.763,26	- 163,62
29	3.599,64	3.599,64	jun/16	17	2.781,54	818,10
30	3.599,64	3.599,64	jul/16	21	3.436,02	163,62
31	3.599,64	3.599,64	ago/16	23	3.763,26	- 163,62
32	3.599,64	3.599,64	set/16	21	3.436,02	163,62
34	3.599,64	3.599,64	out/16	21	3.436,02	163,62
35	3.599,64	3.599,64	nov/16	20	3.272,40	327,24

37	3.599,64	3.599,64	mar/17	22	3.599,64	-
40	2.981,52	2.981,52	abr/17	18	2.945,16	36,36
41	2.981,52	2.981,52	mai/17	22	3.599,64	- 618,12
42	3.599,64	3.599,64	jun/17	17	2.781,54	818,10
VALOR PAGO A MAIOR						2.854,26

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Ivanilson Firmino Moreira ME, vencedora da rota nº 28.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
12	2.475,00	2.475,00	mar/16	16	1.800,00	675,00
13	2.475,00	2.475,00	abr/16	20	2.250,00	225,00
14	2.475,00	2.475,00	mai/16	23	2.587,50	- 112,50
15	2.475,00	2.475,00	jun/16	17	1.912,50	562,50
16	2.475,00	2.475,00	jul/16	21	2.362,50	112,50
17	2.475,00	2.475,00	ago/16	23	2.587,50	- 112,50
18	2.475,00	2.475,00	out/16	21	2.362,50	112,50
19	2.475,00	2.475,00	nov/16	20	2.250,00	225,00
20	2.475,00	2.475,00	nov/16	20	2.250,00	225,00
22	2.475,00	2.475,00	mar/17	22	2.475,00	-
24	2.011,50	2.011,50	abr/17	18	2.025,00	- 13,50
25	2.169,00	2.169,00	mai/17	22	2.475,00	- 306,00
26	2.475,00	2.475,00	jun/17	17	1.912,50	562,50
VALOR PAGO A MAIOR						2.155,50

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - José Estevam Leal Júnior ME, vencedora da rota nº 09.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
12	2.976,60	2.976,60	mar/16	16	1.968,00	1.008,60
13	2.976,60	2.976,60	abr/16	20	2.460,00	516,60
14	2.976,60	2.976,60	mai/16	23	2.829,00	147,60
15	2.976,60	2.976,60	jun/16	17	2.091,00	885,60
16	2.976,60	2.976,60	jul/16	21	2.583,00	393,60
17	2.976,60	2.976,60	ago/16	23	2.829,00	147,60
18	2.976,60	2.976,60	set/16	21	2.583,00	393,60
19	2.976,60	2.976,60	out/16	21	2.583,00	393,60
20	2.976,60	2.976,60	nov/16	20	2.460,00	516,60
22	2.976,60	2.976,60	mar/17	22	2.706,00	270,60
24	2.669,10	2.669,10	abr/17	18	2.214,00	455,10

25	2.792,10	2.792,10	mai/17	22	2.706,00	86,10
26	2.976,60	2.976,60	jun/17	17	2.091,00	885,60
VALOR PAGO A MAIOR						6.100,80

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - José Gomes da Silva ME, vencedora da rota nº 19.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
12	4.012,80	4.012,80	mar/16	16	2.918,40	1.094,40
13	4.012,80	4.012,80	abr/16	20	3.648,00	364,80
14	4.012,80	4.012,80	mai/16	23	4.195,20	- 182,40
15	4.012,80	4.012,80	jun/16	17	3.100,80	912,00
16	4.012,80	1.012,80	jul/16	21	3.830,40	- 2.817,60
17	4.012,80	4.012,80	ago/16	23	4.195,20	- 182,40
18	4.012,80	4.012,80	set/16	21	3.830,40	182,40
19	4.012,80	4.012,80	out/16	21	3.830,40	182,40
20	4.012,80	4.012,80	nov/16	20	3.648,00	364,80
22	4.012,80	4.012,80	mar/17	22	4.012,80	-
24	3.393,40	3.393,40	abr/17	18	3.283,20	110,20
25	3.176,80	3.176,80	mai/17	22	4.012,80	- 836,00
26	4.012,80	4.012,80	jun/17	17	3.100,80	912,00
VALOR PAGO A MAIOR						104,60

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - José Soares da Silva ME, vencedora da rota nº 29.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
27	4.007,52	4.007,52	mar/16	16	2.914,56	1.092,96
28	4.007,52	4.007,52	abr/16	20	3.643,20	364,32
29	4.007,52	4.007,52	mai/16	23	4.189,68	- 182,16
30	4.007,52	4.007,52	jun/16	17	3.096,72	910,80
31	4.007,52	4.007,52	jul/16	21	3.825,36	182,16
32	4.007,52	4.007,52	ago/16	23	4.189,68	- 182,16
33	4.007,52	4.007,52	set/16	21	3.825,36	182,16
34	4.007,52	4.007,52	out/16	21	3.825,36	182,16
35	4.007,52	4.007,52	nov/16	20	3.643,20	364,32
38	4.007,52	4.007,52	mar/17	22	4.007,52	-
40	3.387,67	3.387,67	abr/17	18	3.278,88	108,79
41	3.387,67	3.387,67	mai/17	22	4.007,52	- 619,85
42	4.007,52	4.007,52	jun/17	17	3.096,72	910,80

VALOR PAGO A MAIOR	3.314,30
---------------------------	-----------------

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Josiel Cabral Lins ME, vencedora da rota nº 07.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
13	3.498,00	3.498,00	mar/16	16	2.544,00	954,00
14	3.498,00	3.498,00	abr/16	20	3.180,00	318,00
15	3.498,00	3.498,00	mai/16	23	3.657,00	- 159,00
16	3.498,00	3.498,00	jun/16	17	2.703,00	795,00
17	3.498,00	3.498,00	jul/16	21	3.339,00	159,00
18	3.498,00	3.498,00	ago/16	23	3.657,00	- 159,00
19	3.498,00	3.498,00	set/16	21	3.339,00	159,00
20	3.498,00	3.498,00	out/16	21	3.339,00	159,00
21	3.498,00	3.498,00	nov/16	20	3.180,00	318,00
22	3.498,00	3.498,00	dez/16	18	2.862,00	636,00
23	3.498,00	3.498,00	mar/17	22	3.498,00	-
24	3.033,00	3.033,00	abr/17	18	2.862,00	171,00
25	3.188,00	3.188,00	mai/17	22	3.498,00	- 310,00
27	3.498,00	3.498,00	jun/17	17	2.703,00	795,00
VALOR PAGO A MAIOR						3.836,00

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Leony Brasilino da Silva ME, vencedora das rotas nº 01, 04, 15, 16, 18, 30 e 33.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
44	20.835,32	20.835,32	mar/16	16	13.151,36	7.683,96
46	22.277,32	22.277,32	abr/16	20	16.439,20	5.838,12
48	22.277,32	22.277,32	mai/16	23	18.905,08	3.372,24
50	22.277,32	22.277,22	jun/16	17	13.973,32	8.303,90
52	22.277,32	22.277,32	jul/16	21	17.261,16	5.016,16
54	22.277,32	22.277,32	ago/16	23	18.905,08	3.372,24
56	22.277,32	22.270,32	set/16	21	17.261,16	5.009,16
58	22.277,32	22.277,32	out/16	21	17.261,16	5.016,16
60	22.277,32	10.277,32	nov/16	20	16.439,20	- 6.161,88
62	22.277,32	22.277,32	dez/16	18	14.795,28	7.482,04
68	6.109,34	6.109,34	fev/17	0	-	6.109,34
69	22.277,32	22.277,32	mar/17	22	18.083,12	4.194,20
72	20.141,79	20.141,79	abr/17	18	14.795,28	5.346,51
76	20.125,09	20.125,09	mai/17	22	18.083,12	2.041,97

78	22.277,32	22.277,32	jun/17	17	13.973,32	8.304,00
VALOR PAGO A MAIOR						70.928,12

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Tabela - Manoel Francisco Domingos ME, vencedor da rota nº 26.

Número da Nota	Valor da Nota (R\$)	Total Pago (R\$)	Competência	Dias Letivos	Valor Devido* (R\$)	Valor pago a maior ou menor (R\$)
12	3.311,00	3.311,00	mar/16	16	2.270,40	1.040,60
13	3.311,00	3.311,00	abr/16	20	2.838,00	473,00
14	3.311,00	3.311,00	mai/16	23	3.263,70	47,30
15	3.311,00	3.311,00	jun/16	17	2.412,30	898,70
16	3.311,00	3.311,00	jul/16	21	2.979,90	331,10
17	3.311,00	3.311,00	ago/16	23	3.263,70	47,30
18	3.311,00	3.311,00	set/16	21	2.979,90	331,10
19	3.311,00	3.311,00	out/16	21	2.979,90	331,10
20	3.311,00	3.311,00	nov/16	20	2.838,00	473,00
22	3.311,00	3.311,00	mar/17	22	3.121,80	189,20
25	2.846,60	2.846,60	abr/17	18	2.554,20	292,40
26	3.311,00	3.311,00	mai/17	22	3.121,80	189,20
27	3.311,00	3.311,00	jun/17	17	2.412,30	898,70
VALOR PAGO A MAIOR						5.542,70

*Valor devido = Dias Letivos X Quilômetros rodados por dia X Valor pago por quilômetro.

Convém salientar que para o cálculo do superfaturamento ora apurado foi considerada apenas a quilometragem diária por veículo constante dos contratos firmados com os prestadores de serviço. Estes valores devem sofrer alteração, pois ao se considerar que a quilometragem contratada é superior à distância efetivamente percorrida, conforme item deste relatório que trata das diferenças verificadas nas distâncias dos itinerários, certamente serão majorados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“o setor de contabilidade irá abrir processo de apuração das despesas para verificar a situação apontada no relatório, sendo tomadas as providências necessárias.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente foi concedido para a Prefeita de Canguaretama o prazo de dez dias para manifestação a respeito dos fatos apontado neste relatório. Decorrido o prazo, foi solicitada prorrogação por igual período. Prontamente concedida pela CGU. Apesar de ter recebido o dobro do prazo normalmente concedido para apresentação de manifestação, a Prefeita não ofereceu qualquer esclarecimento para os fatos aqui apontados. Limitou-se a informar que, futuramente, abrirá processo para apuração do superfaturamento indicado.

2.1.6. Realização de pregão presencial em detrimento da forma eletrônica.

Fato

De acordo com o parágrafo §1º do art. 4º do Decreto Federal nº 5.450/2005, nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns deve ser utilizada o pregão na forma eletrônica, salvo inviabilidade devidamente justificada.

Para a contratação do serviço de transporte de estudantes da zona rural, a Prefeitura de Canguaretama realizou o Pregão Presencial nº 005/2015 sem qualquer justificativa para a escolha da forma presencial. Além de afronta ao dispositivo legal citado, a realização de pregão na forma presencial sem a demonstração da inviabilidade de realizar o procedimento na forma eletrônica está em desacordo com a jurisprudência majoritária do TCU, a exemplo dos Acórdãos do Plenário 1.099/2010 e 2.368/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“É sabido que esta modalidade de licitação foi instituída por Medida Provisória, sendo reeditada inúmeras vezes, desaguando em 17 de julho de 2002 na Lei nº 10.520, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

O seu art. 1º fixou que para a aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão. Portanto, a lei deixou ao alvedrio do administrador público o juízo de conveniência e oportunidade quanto a sua utilização ou não.

O Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, que regulamentou a medida provisória acima mencionada e foi recepcionado pela Lei nº 10.520/02, que em essência versa sobre os procedimentos atinentes ao pregão presencial, consignou em seu art. 3º que os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão. Portanto, preferencialmente, utilizar-se-á a referida modalidade.

O Tribunal de Contas da União editou o Acórdão nº 1547/04 – Pleno, entendendo ser a utilização do pregão prioritário, em razão da celeridade procedural, da ampliação da disputa, da redução de preços e da igualdade entre os licitantes.

Já, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentou o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, consignou em seu art. 4º ser obrigatória a utilização da modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

Por fim, o art. 1º, § 1º do Decreto nº. 5.504, de 05 de agosto de 2005 impôs a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades de direito privado recebedoras de transferências voluntárias a realização de pregão, tendo por objeto bens e serviços comuns, preferencialmente em sua espécie eletrônica. Caso inviável a utilização do pregão na forma eletrônica, a situação deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente.

Dos atos normativos acima nominados, pode-se depreender que no âmbito da União, nos dias de hoje, a utilização da modalidade de pregão para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns é obrigatória, devendo, preferencialmente, ser utilizada a forma eletrônica. E mais, o decreto federal que regulamentou as transferências voluntárias a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades de direito privado fixou que as despesas a serem realizadas deverão ser contratadas mediante licitação, na modalidade pregão em sua forma eletrônica, preferencialmente. Agora, caso não seja possível a sua efetivação, a autoridade competente deverá justificar a situação fática existente, para só daí poder lançar mão de outra modalidade.

Nos termos do § 2º do artigo 1º do Decreto Federal nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, apresenta-se justificativa para não utilização do Pregão, na sua forma Eletrônica, optando-se pela forma Presencial, como segue:

- a) o supramencionado Decreto estabelece a obrigatoriedade da utilização da modalidade de licitação Pregão, nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados voluntariamente pela União, neste caso o FNDE;
- b) o mesmo Decreto estabelece, também, a preferência pela utilização da modalidade Pregão na sua forma Eletrônica, não estabelecendo, contudo, sua obrigatoriedade, frise-se, mas, tão somente, a obrigatoriedade da modalidade Pregão;
- c) a opção pelo Pregão Presencial decorre da prerrogativa de escolha que possui a Administração, já que, como dito anteriormente, a Lei não obriga à utilização do Pregão Eletrônico, pois essa é uma alternativa do contratante quando o objeto for comum o bastante para ser completamente definido e encontrado no mercado, de forma simples e objetiva, inviabilizando uma verificação prévia das propostas de grande número de empresas, no Pregão Eletrônico.

Considerando, ainda, que é sabido, e notório, que a realização do Pregão, na sua forma Eletrônica, tem acarretado alguns sérios problemas para os órgãos públicos de menor porte, a exemplo desta Prefeitura, especialmente no que tange ao cumprimento contratual, por conta, em grande parte, da distância, essa permitida na modalidade Eletrônica, e desinteresse posterior de licitantes, decorrente daquela, quando da adjudicação, vindo a resultar em prejuízo, em diversos aspectos, como econômico, material e temporal, para o órgão, o mesmo não ocorrendo quando do Pregão na sua forma Presencial, que demanda, e demonstra, maior interesse por parte dos participantes, justamente pela necessidade da presença física do licitante, assegurando, geralmente, desta forma, a contratação.

Considerando, por fim, que o Pregão é a forma obrigatória de modalidade de licitação a ser utilizado, previsto no Decreto nº 5.504/05, o que, efetivamente, aqui ocorre, tendo sido, apenas, optado pela sua forma Presencial, o que, reitere-se, indubitavelmente, é permitido pela mesma legislação pertinente, haja vista que o Decreto predito apenas estabelece a preferência pela forma Eletrônica, e não sua obrigatoriedade, e sendo que o Pregão Presencial, além de mais prático, fácil, simples, direto e acessível, atinge o seu fim, e fim único de toda licitação, qual seja garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, permitindo a participação de quaisquer interessados que atendam aos requisitos exigidos, e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, mediante sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais, além de ser eminentemente público e aberto, não resultando, desta forma, em qualquer prejuízo para a Administração, eis porque se justifica a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica, optando-se, como aqui se faz, pela utilização do Pregão Presencial.”

Análise do Controle Interno

A Prefeita argumenta que a opção pelo pregão presencial decorre de “*prerrogativa de escolha que possui a Administração*” e enfatiza que a legislação “*apenas estabelece a preferência pela forma eletrônica, e não a sua obrigatoriedade.*” Acrescenta que “*se justifica a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica*” pelo fato do pregão presencial ser “*mais prático, fácil, simples, direto e acessível*”, garantindo a participação de todos os interessados de forma isonômica.

De fato, o parágrafo 1º do artigo 1º do Decreto nº 5.404, de 05 de agosto de 2005 estabelece a obrigatoriedade do pregão, sendo preferencial a sua forma eletrônica. Não existindo qualquer proibição para sua realização na forma presencial, desde que devidamente justificada sua inviabilidade. Conforme determina o parágrafo 2º do mesmo Decreto.

Diferentemente do que afirma a Prefeita em sua manifestação, a opção pelo pregão na forma presencial não é mera prerrogativa de escolha do Administrador. A decisão de preterir o pregão na forma eletrônica em favor da presencial há de ser devidamente justificada. Não se trata de ato discricionário do Gestor. Nos autos do Pregão Presencial nº 005/2015 não há qualquer documento com tal justificativa. Somente agora, ao manifestar-se sobre a impropriedade apontada pela CGU, o Prefeito cita dos argumentos se seriam, na sua opinião, suficientes para justificar a inviabilidade da realização do pregão na forma eletrônica. Aduz que o pregão presencial é mais “prático, fácil, simples, direto e acessível”. Seriam esses, em sua visão, os atributos capazes de justificar a inviabilidade de realização do certame na forma eletrônica. O simples fato do Gestor Municipal preferir a forma presencial por razões de praticidade, facilidade, simplicidade e acessibilidade não é suficiente para caracterizar sua inviabilidade de realização na forma eletrônica. Ressalte-se que as vantagens atribuídas pela Prefeita ao pregão na forma presencial refletem um entendimento particular da Gestora. Entendimento esse, insuficiente para justificar a inviabilidade de utilização do pregão na forma eletrônica.

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, foi constatado superfaturamento da ordem de R\$ 332.745,65.

Quanto à prestação do serviço de transporte de alunos, foi constatado que um terço dos veículos não possuem cintos de segurança ou rodam com pneus excessivamente desgastados, colocando em risco a segurança dos alunos transportados.

Ordem de Serviço: 201701923

Município/UF: Canguaretama/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CANGUARETAMA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.537.850,00

1. Introdução

A presente Ação de Controle teve por objetivo a apuração da execução de recursos federais repassados entre os exercícios de 2014 a 2017 no Programa Caminhos da Escola no município de Canguaretama.

O escopo do trabalho ateve-se às aquisições de veículos a serem utilizados no transporte escolar e as respectivas gestões financeiras, verificando o cumprimento de normas legais.

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. Execução do Programa Caminhos da Escola em Canguaretama/RN.

Fato

Com relação à participação do Programa Caminhos da Escola do Governo Federal, há três formas de aquisição de veículos, segundo informações contidas no sítio da rede mundial de computadores do FNDE, quais sejam – Aquisição por meio de assistência financeira do FNDE no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), recursos próprios e linha de crédito do BNDES.

No caso, a AC 201701923 trata de aquisições e disponibilidades financeiras desse Programa junto à Prefeitura de Canguaretama/RN, especificamente por meio do PAR.

Nesse sentido, a Resolução/CD/FNDE nº 14, de 8/06/2012, que regulamenta, estabelece como agentes do PAR o Ministério da Educação, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, os municípios, Estados e DF, e o Comitê Estratégico do PAR.

Esta Resolução alhures citada, para entendimento de atribuições dos agentes no Programa, cita-se:

“Art. 7º Aos agentes cabem as seguintes responsabilidades:

(...)

II. Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

- a. realizar a análise financeira do PAR, considerando a análise de mérito efetuada pela Secretaria, com base na legislação vigente e disponibilidade orçamentária, a fim de verificar as ações passíveis de receber a assistência financeira;
- b. acompanhar a execução das ações pactuadas nos Termos de Compromisso a partir das informações inseridas no SIMEC pelos entes federados ou por meio de visitas in loco;
- c. **proceder a abertura da conta corrente específica em instituição financeira oficial federal com a qual o FNDE mantenha parceria e efetuar os repasses dos recursos;**
- d. monitorar a movimentação das contas correntes recebedoras dos recursos transferidos pela Autarquia;
- e. suspender os pagamentos aos entes federados sempre que ocorrerem situações que justifiquem a medida;
- f. praticar todos e quaisquer outros atos, no limite de sua competência institucional, para assegurar a eficiente gestão dos resultados e o cumprimento do Programa;
- g. receber e analisar, por intermédio do SIGPC, a prestação de contas dos recursos transferidos aos entes federados, no que tange a execução físico-financeira, na forma da Resolução CD/FNDE Nº 02, de 18 de janeiro de 2012.

III. Aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal:

- a. instituir os respectivos Comitês e Equipes Locais;
- b. elaborar o PAR a partir do diagnóstico da situação educacional, de acordo com o padrão estabelecido para o programa, disponível no sítio eletrônico do MEC (<http://simec.mec.gov.br>);
- c. preencher e enviar os formulários disponibilizados no sistema SIMEC, módulo PAR, indicando as ações e quantitativos para atendimento.

d. submeter o PAR à aprovação do MEC e do FNDE nas instâncias respectivas, técnica e financeira;

e. aceitar o Termo de Compromisso com o respectivo cronograma de execução, no endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br>, utilizando a senha fornecida ao ente federado;

f. executar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE/MEC exclusivamente no cumprimento das ações pactuadas no Termo de Compromisso e dentro do cronograma estabelecido;

g. realizar licitações para as contratações necessárias à execução das ações, observada a legislação vigente;

h. permitir o livre acesso aos órgãos de controle e à Auditoria do FNDE, a todos os atos administrativos e aos registros dos fatos relacionados direta ou indiretamente com o objeto pactuado;

i. prestar esclarecimentos sobre a execução física e financeira do Programa, sempre que solicitado pelo FNDE/MEC, pela SEB/MEC, pelos órgãos de controle, pelo Ministério Público ou por órgão ou entidade com delegação para esse fim;

j. prestar contas ao FNDE/MEC dos recursos recebidos, de acordo com o disposto nesta resolução; e,

k. emitir os documentos comprobatórios das despesas em nome do município, do estado ou do Distrito Federal, com a identificação do FNDE/MEC e do Programa e arquivar as vias originais em sua sede, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, juntamente com os documentos de prestação de contas, pelo prazo de vinte anos contados da data da aprovação da respectiva prestação de contas ou do julgamento da Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União (TCU), quando for o caso.

Diante disso, percebe-se que a execução do PAR é procedida pela coordenação de ações, de maneira, que atos em sequência dos agentes precipitam a conclusão da despesa pública e o consequente atingimento dos objetivos propostos.

Em relação a estas atribuições, o Programa Caminhos da Escolha ínsito no PAR possui uma alteração em relação à letra “g”, inscrito III, art.7º da Resolução referenciada, pois, segundo a Resolução CD/FNDE nº 07, de 23/04/2010, que regulamenta a adesão ao Programa Caminho da Escola, a licitação é procedida pelo FNDE, que elabora uma Ata de Registro de Preços, havendo eventuais adesões conforme demanda e adequação financeira, conforme citado:

“(...)

Art. 2º A habilitação e a adesão ao Programa Caminho da Escola poderão ser requeridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para atender, exclusivamente, alunos matriculados na educação básica da rede pública e residentes, prioritariamente, na zona rural, de acordo com os seguintes critérios:

§ 1º Poderão ser adquiridos ônibus de transporte escolar, zero quilômetro, com capacidades entre 23 (vinte e três) e 44 (quarenta e quatro) passageiros, configuráveis para transportar

até 59 (cinquenta e nove) alunos, condicionada à faixa etária, que atendam os dispositivos da Lei nº 9.503, de 23/09/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e as especificações definidas pelo INMETRO e FNDE, assim como embarcações novas, com capacidade entre 20 (vinte) e 35 (trinta e cinco) passageiros, conforme especificações a serem publicadas pelo FNDE.

§ 2º Os valores dos veículos serão estabelecidos por intermédio de Pregões Eletrônicos realizados pelo FNDE e disponibilizados em seu sítio eletrônico no endereço www.fnde.gov.br.

Dessa forma, a urbe potiguar de Canguaretama está sujeita a estes ditames normativos, de maneira que os testes de auditoria tiveram por referência este sentido.

Mediante solicitação, a Prefeitura apresentou os seguintes Termos de Compromisso de aquisição de veículos escolares inseridos no PAR:

Termos de Compromisso PAR

Termo	Exercício	Objeto	Banco	Agência	Conta Corrente	Preço
201303987	2013	Onibus Escolar Box	001	1731	383902	150.000,00
201401965	2014	Onibus Rural ORE 1	001	1731	393967	211.500,00
201401965	2014	Onibus Rural ORE 2	001	1731	393967	255.000,00
201401965	2014	Onibus Rural ORE 3	001	1731	393967	270.000,00
201401965	2014	Onibus Rural ORE 3	001	1731	393967	259.250,00
201600256	2015	Onibus Escolar Box	001	1731	414263	150.000,00
201600751	2016	Onibus Rural ORE 3	001	1731	423810	242.100,00

Fonte: Elaborado CGU – SIMEC PAR

Sobre isso, os gastos procedidos foram da seguinte forma:

Execução Termo de Compromisso PAR

Termo	Objeto	Empresa	Veículo	Data Nota Fiscal	Data Pagamento	Valor
201303987	Onibus Escolar Box	Iveco	OWC9363	28/04/2014	06/11/2014	150.000,00
201401965	Onibus Rural ORE 1	Marcopolo	QGC7928	10/10/2014	15/12/2015	211.500,00
201401965	Onibus Rural ORE 2	Volkswagen	QGC1693	30/04/2015	14/12/2015	255.000,00
201401965	Onibus Rural ORE 3	Mercedes-Benz	QGC6889	27/11/2014	11/02/2016	270.000,00
201401965	Onibus Rural ORE 3	Mercedes-Benz	*1	30/10/2014	17/05/2017	259.250,00
201600256	Onibus Escolar Box		*2			

201600751	Onibus Rural ORE 3			*2		
-----------	--------------------	--	--	----	--	--

Fonte: Elaborado CGU – Processo de pagamentos encaminhados pela Prefeitura

*1 Veículo ainda não emplacado

*2 Veículos ainda não adquiridos – não foram disponibilizados processos de pagamentos.

Os objetos dos Termos de Compromissos 201600256 e 201600751 ainda não foram adquiridos, sendo que este possui montante de R\$ 252.782,23 em aplicação financeira, e o primeiro não possui valores disponibilizados em conta corrente. Além disso, há um veículo do Termo de Compromisso 201401965 que não está regularizado junto ao Detran, não sendo utilizado, portanto.

Com relação a fases de execução das despesas públicas, constatou-se que os empenhos do Termo de Compromisso 201401965 foram procedidos no exercício de 2014, tendo sido emitidas as respectivas notas fiscais, ocorre que os pagamentos foram executados em datas posteriores, identificadas acima, de maneira que somente com a efetiva entrega dos veículos é que há a transferência financeira dos valores, em que pese o considerável intervalo entre esses dois momentos.

Cabe destacar que, conforme normativos do programa, o FNDE é responsável pela condução de processos licitatórios para aquisição no Caminho da Escola, contudo, consultando o endereço eletrônico <http://www.fnde.gov.br/sigarpweb/index/consultapublica>, constatou-se que as Atas de Registro de Preços mais recentes são decorrentes dos Pregões nº 42 e 43/2015, expiradas em 12/04/2017 e 04/04/2017, respectivamente. Dessa maneira, os recursos ainda não utilizados pela urbe potiguar em baila, carecem então de correspondente procedimento licitatório para terem sua execução respaldada de acordo com as normas do Caminhos da Escola.

2.2.2. Retirada indevida de R\$ 275.000,00 dos recursos da conta específica do programa Caminhos da Escola.

Fato

Em análise documental e conferência de cálculos, a equipe de fiscalização identificou que foram retirados recurso de conta específica destinada à execução do programa Caminhos da Escola sem a devida motivação.

Nesse contexto, o extrato da conta corrente 39396-7, agência 1731, Banco do Brasil demonstra que houve débitos por transferências *on line*, descritos a seguir, no montante de R\$ 275.000,00:

- a) em 20 de janeiro de 2016, no valor de R\$ 230.000,00; e
- b) em 29 de janeiro de 2016, no valor de R\$ 45.000,00.

Estes débitos não guardam correlação com pagamentos de aquisição de veículos, segundo processos de pagamentos disponibilizados pela Prefeitura de Canguaretama/RN.

Com relação à reposição dos valores, em 11 de fevereiro de 2016, houve o crédito na mesma conta corrente (39396-7) no montante de R\$ 275.000,00, não sendo possível identificar qual a destinação dos valores sacados, nem qual a origem do depósito de retorno. Desse valor, o

montante de R\$ 270.000,00 foi utilizado para o pagamento referente ao veículo de placa QGC6889, do Termo de Compromisso 201401965.

Destaca que o Programa Caminhos da Escola executado por meio desta conta corrente está vinculado ao Programa de Ações Articuladas do Ministério da Educação, regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 14, de 8/06/2012. Este normativo estabelece os agentes participantes e suas atribuições, bem como veda que recursos repassados sejam utilizados em despesas diversas das especificadas em termos de compromissos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17/10/2017, o município de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

(...)

“2. Retirada indevida de R\$ 275.000,00 dos recursos da conta específica do programa Caminhos da Escola.

Apontou-se registro pela fiscalização de movimentação bancária em conta específica do programa Caminhos da Escola, nas datas de 22 de janeiro de 2016 e 29 de janeiro de 2016, sem identificação da destinação dos valores sacados, nem a qual a origem do depósito de retorno.

Ocorre que, os valores transferidos da conta corrente 39396-7, de execução específica do programa Caminhos da Escola, foi utilizado pelo período de 22 (vinte e dois) dias pelo município de Canguaretama/RN, visto que, a devolução integral do recurso vingou em 11 de fevereiro de 2016, para cobrir despesas referente a quitação de despesas com a previdência social (INSS) e complementar a folha de pagamento dos servidores municipais.

Devemos observar que, o parco período de utilização dos recursos mencionados e sua devolução integral a conta bancária específica não causou prejuízo à utilização dos recursos do programa, nem tampouco, impediu a avença do objetivo do programa através do Termo de Compromisso 201401965, posto a aquisição do veículo de placa QGC6889 fora devidamente concluída.”

Além disso, apresentou imagens de comprovantes de transferências, em 11/02/2016, da conta corrente 7.090-4, agência 1731-0, Banco do Brasil, Cliente: P M Canguaretama FPM.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, a gestão municipal confirma a utilização de recursos em objeto diverso do Programa. Não houve apresentação de documentação comprobatória da destinação de recursos. A reposição foi indicada como proveniente do FPM.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização, com exceção das despesas bancárias, não foram identificadas situações que necessitam da atenção e providências por parte, tanto do gestor federal, quanto do gestor municipal.

Ordem de Serviço: 201701699

Município/UF: Canguaretama/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CANGUARETAMA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 34.517.944,10

1. Introdução

Foi realizada de 14 a 18 de agosto de 2017, no município de Canguaretama/RN, fiscalização dos recursos da Ação 0E36 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica Pública – Fundeb.

Registre-se que o Município recebeu, no período de 1º de janeiro de 2016 até 31 de agosto de 2017, o montante de R\$ 34.517.944,10, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN).

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. Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Fato

Com o objetivo de avaliar as atividades desenvolvidas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – Cacs de Canguaretama/RN, solicitou-se documentos que comprovassem a atuação e os encontros desse colegiado no período de 1º janeiro de 2016 a 30 de julho de 2017.

Em atendimento, o Gestor municipal encaminhou as atas lavradas no período de 05 de abril de 2016 a 20 de julho de 2017.

Da análise dessas atas não se identificou registros que confirmassem que o Cacs acompanhou a elaboração da proposta orçamentária anual, tampouco há relato nesses documentos de que o Colegiado tenha supervisionado o censo escolar relativo aos exercícios de 2016 e 2017.

Dessa forma, constatou-se que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb atuou de forma deficiente no período examinado, descumprindo, ao longo do período analisado, o parágrafo 9º do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação aos itens 7, 8, 9, 10 e 11, segue anexo o ofício nº 087/2017, da Secretaria Municipal de Educação, contendo as informações necessárias.”

O Ofício nº 087/2017, 09 de outubro de 2017, aduz:

“[...] a Secretaria Municipal de Educação não pode interferir no andamento e diligências oriundas do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb – Cacs, órgão responsável pelo acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, junto aos respectivos governos, no âmbito do Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim, a dispor do que prevê o § 7º, do art. 24, da Lei 11.494/2007, onde os conselhos dos Fundos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local. Assim, a Prefeitura Municipal de Canguaretama, através da Secretaria de Educação se restringe a disponibilizar de local para as reunião e fornece todo material necessário a atuação do conselho, de acordo com § 10º, do art. 24, da Lei 11.494/2007”

Análise do Controle Interno

A Gestora argumenta que sua responsabilidade se restringe à disponibilização de local para reuniões e ao fornecimento de material necessário à atuação do Colegiado.

Não obstante, a análise das atas permite concluir que o Cacs não acompanhou a elaboração da proposta orçamentária anual, tampouco há relato nesses documentos de que o Colegiado tenha supervisionado o censo escolar relativo aos exercícios de 2016 e 2017.

Dessa forma, constatou-se que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb atuou de forma deficiente no período examinado, descumprindo, ao longo do período analisado, o parágrafo 9º do artigo 24 da Lei nº 11.494/2007.

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. Desvio de Finalidade de R\$ 4.392.857,72 e movimentação financeira irregular no montante de R\$ 9.777.420,86, realizados com os recursos do Fundeb.

Fato

Em decorrência da Ação 0E36 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública – Fundeb, o município de Canguaretama/RN recebeu, período de 1º de janeiro de 2016 até 31 de agosto de 2017, o montante de R\$ 34.517.944,10, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN).

Com o objetivo de verificar se esses recursos foram aplicados corretamente e em sua finalidade, procurou-se verificar no livro razão se a movimentação da conta corrente recebedora dos recursos transferidos pelo FNDE vem ocorrendo por meio eletrônico e com a identificação de fornecedores ou prestadores de serviços conforme preceitua a legislação. Analisou-se ainda os extratos bancários referentes ao período de janeiro de 2016 a julho de 2017. Da análise, resultaram achados que indicam relevante desvio de recursos do Fundeb que foram transferidos para a conta corrente do Fundo de Participação dos Municípios e ICMS, de livre movimentação da Prefeitura. As tabelas a seguir ilustram a situação irregular encontrada:

**Recursos Transferidos para o FPM e outras contas não identificadas
2016**

Mês	Recursos transferidos indevidamente para contas de livre movimentação da prefeitura (FPM e ICMS)	Pagamento de título não identificado no Banco Internacional do Funchal - Banif	Transferência para poupança	Total
Janeiro	76.016,08	-		76.016,08
Fevereiro	484.763,29	-		484.763,29
Março	535.452,87			535.452,87
Abril	726.934,39	-		726.934,39
Maio	790.526,06			790.526,06
Junho	800.138,79	-		800.138,79
Julho	396.900,00	26.131,42	2.402,64	425.434,06
Agosto	523.097,15	24.070,28		547.167,43
setembro	419.500,00	-		419.500,00
Outubro	450.000,00	-		450.000,00
Novembro	740.594,27	-		740.594,27
Dezembro	45.000,00	-		45.000,00
Total	5.988.922,90	50.201,70	2.402,64	6.041.527,24

Fonte: extratos bancários - janeiro a dezembro/2016. Conta do Fundeb.

Recursos Transferidos para o FPM e outras não identificadas 2017

Mês	Recursos transferidos indevidamente para contas de livre movimentação da prefeitura (FPM e ICMS)	Total
Janeiro	688.926,99	688.926,99
Fevereiro	470.798,71	470.798,71
Março	453.865,45	453.865,45
Abril	643.748,87	643.748,87
Maio	726.480,60	726.480,60
Junho	588.072,40	588.072,40
Julho	164.000,00	164.000,00
Total	3.735.893,02	3.735.893,02

Fonte: extratos bancários - janeiro a dezembro/2017. Conta do Fundeb.

Desse modo, a movimentação financeira foi realizada em desacordo com o estabelecido no parágrafo 1º do artigo 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, bem como contrariou o artigo 4º da Resolução CD/FNDE nº 44, 25 de agosto de 2011 e, principalmente, o art. 7º da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), neste caso, especificamente, quanto às transferências para outras contas de livre movimentação da Prefeitura que não se destinam à manutenção e desenvolvimento do ensino ou despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, no valor total de R\$ 9.777.420,86. Salienta-se que esse valor representa 28,33% do total das transferências do Fundeb no período analisado, R\$ 34.517.944,10.

Cabe ressaltar, por fim, que no Acórdão nº 1824/2017-TCU-Plenário, o Ministro Walton Alencar Rodrigues considerou, em situação análoga, como “*gravíssimas as irregularidades tratadas nesse processo, uma vez que privam as gerações atuais e futuras do acesso ao ensino qualificado, proporcionado pela União, com a transferência complementar de recursos, em virtude do desvio das verbas constitucionalmente destinadas ao ensino*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

[...]

“As transferências ocorreram [original sem grifo], mas não devem ser consideradas como desvios de finalidade nem irregulares, posto que deixou de ser apresentado, pelos auditores, o balanço final dessas movimentações, no qual seriam inseridas as transferências positivas recebidas pela mesma conta bancária do Fundeb, conforme demonstrado no Quadro 01 inserido abaixo.

[...]

Essas transferências positivas ou de resarcimento, regularizam possíveis déficits ocasionados pelas transferências do Fundeb para outras contas de livre movimentação, não necessariamente que não sejam para honrar despesas com a manutenção da rede escolar do ensino básico municipal.

Em face da escassez de recursos por que passam os municípios brasileiros, é razoável que em algumas datas do mês algumas contas bancárias não tenham saldos suficientes para atender as despesas a ela vinculadas [original sem grifo], forçando o gestor procurar alternativas legais para saldar os compromissos da entidade. No caso presente, esta administração usou dessa estratégia, através de recursos do Fundeb, mas devolvendo esses valores nas oportunidades seguintes que se apresentavam favoráveis, conforme comprova-se a seguir com os comprovantes de depósitos.

As despesas que foram honradas com essas transferências, ora guerreadas, poderiam ter sido contabilizadas no próprio Fundeb, no entanto em face da forma como vinham sendo administrados, o setor financeiro preferiu devolver à conta de origem e honrar as despesas com a folha dos profissionais dos 60% totalmente com recursos dos FUNDEB, daí a razão de devolver os recursos transferidos para o FPM e ICMS.

Observe-se que o Relatório de auditoria não faz nenhuma menção às despesas honradas com a maior parte da soma dessas “transferências”, a qual refere-se a quitação da contribuição previdenciária total, ou seja, a parcela dos servidores somada à parcela patronal devida pela Prefeitura.”

Em seguida, o Gestor apresenta o *Quadro 1*, em que demonstra “os recursos transferidos, deduzidos os valores que destinaram-se ao pagamento da previdência social dos profissionais do ensino – 60%”.

“Com o quadro acima, esta administração comprova a seriedade com que trata os recursos do FUNDEB, pois ao transferir alguns valores para contas de livre movimentação [original sem grifo], não significa que o intuito seria de desvio de finalidade mas, tão somente, necessidades eventuais de honrar compromissos, na maioria das vezes, ligados ao próprio ensino básico.”

Análise do Controle Interno

Na sua manifestação, a Gestora reconhece a irregularidade da movimentação financeira: “*As transferências ocorreram [...], mas não devem ser consideradas como desvios de finalidade [...]*”.

De fato, constatou-se que a Gestora procedeu à devolução de determinados valores, mas não do total dos recursos irregularmente movimentados, conforme se depreende da análise dos anexos eletrônicos relativos aos meses de janeiro a dezembro de 2016 e janeiro a julho de 2017. A tabela abaixo demonstra a situação consolidada.

*Devolução efetivamente comprovada
à conta do Fundeb – 2016*

Mês	Devolução comprovada (R\$)
janeiro	70.000,00
fevereiro	15.000,00
março	441.000,00
abril	315.000,00
maio	350.000,00
junho	391.870,00
julho	512.085,64
agosto	265.310,00
setembro	546.500,00
outubro	215.800,00
novembro	65.000,00
dezembro	1.400,00
Total	3.188.965,64

Fonte: comprovantes de transferência eletrônica de conta corrente para conta corrente – 2016, anexos ao Ofício nº 084/2017 – GP.

Por outro lado, a tabela a seguir apresenta os valores apresentados na justificativa da Prefeita que foram refutados por inconsistências.

Valores refutados por inconsistências - 2016

Mês	Valores refutados (R\$)	Análise do conteúdo dos anexos eletrônicos encaminhados pela Gestora
janeiro	41.000,00	INSS: não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica. Pág. 11 do anexo digitalizado desse mês.
fevereiro	454.763,29	Pagamento de INSS pela conta do FPM. Não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica. Pág. 10 e 13 do anexo digitalizado desse mês.
março	368.285,62	INSS: não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica. Pág. 04 do anexo digitalizado desse mês.
abril	385.917,43	INSS: não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica: R\$ 355.917,43, pág. 04 do anexo digitalizado desse mês. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 30.000,00; código de autenticação do comprovante D.A83.41F.A47.DF5.66E; pág. 21 e 22 do anexo eletrônico. Considerou-se um deles.
maio	487.091,06	Não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica: R\$ 337.091,06, pág. 04 do anexo digitalizado desse mês. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 50.000,00; código de autenticação do comprovante 2.147.A88.E74.B76.7CF; pág. 20. Valor somado <u>três vezes</u> : R\$ 50.000,00; código de autenticação 4.2DF.CB0.3AF.C51.441; pág. 21 a 23 do anexo eletrônico. Considerou-se um de cada valor.
junho	447.138,79	Não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica: R\$ 337.138,79, pág. 04 do anexo digitalizado desse mês. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 60.000,00; código de autenticação 2

Mês	Valores refutados (R\$)	Análise do conteúdo dos anexos eletrônicos encaminhados pela Gestora
		E.8E2.4BD.695.2A8.CC4; pág. 30 e 31. Valor somado <u>duplicidade</u> : R\$ 50.000,00; código de autenticação do comprovante 8.112.3CB.8B2.D70.B4A; pág. 33 e 35. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 7.500,00; código de autenticação do comprovante 1.C05.727.036.A36.0B5; pág. 21 e 22 do anexo eletrônico. Considerou-se um de cada valor.
julho	142.682,67	Não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica: R\$ 200.901,83, pág. 03 do anexo digitalizado desse mês.
agosto	80.000,00	Mesmo valor somado <u>três vezes</u> : R\$ 40.000,00; código de autenticação do comprovante 4.577.165.E34.43A.9BA; pág. 27 a 29 do anexo eletrônico. Considerou-se um deles.
setembro	70.000,00	Valor somado <u>três vezes</u> : R\$ 10.000,00; código de autenticação A.2A1.E97.249.2BF.A1B; pág. 36, 50 e 53 do anexo eletrônico. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 30.000,00; código de autenticação 4.95C.1B9.05E.274.147; pág. 37 e 52. Considerou-se um deles em cada caso.
outubro	-	-
novembro	30.000,00	<u>Não foi creditado</u> na conta do Fundeb. Trata-se de transferência para o Fundo Municipal de assistência, conta 37.285-4, ag. 1731-0. Pág. 16 do anexo eletrônico; código de autenticação do comprovante 7.B83.514.723.3D2.DA5.
dezembro	1.400,00	Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 1.400,00; código de autenticação do comprovante E.479.819.CEE.42D.BDE. Pág. 12 e 13 do anexo eletrônico. Considerou-se um deles.
Total	1.395.952,28	Ressalte-se que as transferências eletrônicas em questão caracterizam movimentações bancárias irregulares, independentemente de devoluções.

Fonte: comprovantes de transferência eletrônica de conta corrente para conta corrente – 2016, anexos ao Ofício nº 084/2017 – GP.

Devolução efetivamente comprovada à conta do Fundeb – 2017

Mês	Devolução comprovada (R\$)
janeiro	899.000,00
fevereiro	206.000,00
março	304.000,00
abril	260.000,00
maio	195.000,00
junho	81.000,00
julho	250.597,50
Total	2.195.597,50

Fonte: comprovantes de transferência eletrônica de conta corrente para conta corrente – 2017, anexos ao Ofício nº 084/2017 – GP.

Valores refutados por inconsistências – 2017

Mês	Valores refutados (R\$)	Análise do conteúdo dos anexos eletrônicos encaminhados pela Gestora
janeiro	120.000,00	Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 100.000,00; código de autenticação do comprovante 2.CCB.97E.EC2.CA4.C62; pág. 16 e 17 do anexo eletrônico. R\$ 20.000,00; código de autenticação do

Mês	Valores refutados (R\$)	Análise do conteúdo dos anexos eletrônicos encaminhados pela Gestora
		comprovante A.E80.9FF.B88.145.701; pág. 19 e 23 do anexo eletrônico. Considerou-se um deles em cada caso.
fevereiro	315.837,54	<i>INSS:</i> não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica. Pág. 04 do anexo digitalizado desse mês.
março	317.865,45	<i>INSS:</i> não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica. Pág. 06 do anexo digitalizado desse mês.
abril	451.748,87	<i>INSS:</i> não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica: R\$ 371.748,87, pág. 05 do anexo digitalizado desse mês. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 20.000,00; código de autenticação do comprovante 2.3A4.A38.7D9.808.32F; pág. 22 e 13 do anexo eletrônico. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 10.000,00; código de autenticação do comprovante A.72C.C3B.F09.A8E.EDC; pág. 24 e 26 do anexo eletrônico. Considerou-se um deles.
maio	406.480,60	Não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica: R\$ 376.480,60, pág. 05 do anexo digitalizado desse mês. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 50.000,00; código de autenticação do comprovante 2.147.A88.E74.B76.7CF; pág. 20. Valor somado <u>três vezes</u> : R\$ 50.000,00; código de autenticação 4.2DF.CB0.3AF.C51.441; pág. 21 a 23 do anexo eletrônico. Considerou-se um deles em cada caso.
junho	412.972,40	Não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica: R\$ 372.972,40, pág. 05 do anexo digitalizado desse mês. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 20.000,00; código de autenticação B.80D.567.B20.A74.362; pág. 18 e 19. Considerou-se um deles.
julho	200.901,83	Não há indicação na GPS ou no respectivo comprovante eletrônico de que se trata de pagamento de profissionais da educação básica: R\$ 100.280,03, pág. 03 do anexo digitalizado desse mês. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 10.000,00; código de autenticação 8.D82.664.5FC.373.76A; pág. 31 e 41. Valor somado <u>duplicidade</u> : R\$ 30.000,00; código de autenticação 6.219.9FE.748.45B.0B6; pág. 34 e 35. Valor somado em <u>duplicidade</u> : R\$ 2.402,64; código de autenticação F.B49.335.31B.68E.C78; pág. 50 e 53 do anexo eletrônico. Considerou-se um de cada valor.
Total	2.225.806,69	Ressalte-se que as transferências eletrônicas em questão caracterizam movimentações bancárias irregulares, independentemente de devoluções.

Fonte: comprovantes de transferência eletrônica de conta corrente para conta corrente – 2017, anexos ao Ofício nº 084/2017 – GP.

Vale observar que, conforme demonstrado nas tabelas dos valores refutados acima registradas, a Prefeitura apresentou comprovantes em duplicidade e, até mesmo, computou por três vezes um mesmo valor.

Dessa forma, com base na análise dos extratos bancários da conta do Fundeb e dos comprovantes de devolução apresentados pela Prefeitura, pode-se afirmar que houve desvio de finalidade dos recursos no período de 1º de janeiro de 2016 até 31 de agosto de 2017, no montante de R\$ 4.392.857,72. Tal cifra representa a diferença entre R\$ 9.777.420,86 movimentados indevidamente no período e R\$ 5.384.563,14 devolvidos de outras contas correntes para a conta específica do Fundeb.

Portanto, a movimentação bancária em exame, no montante R\$ 9.777.420,86, só poderia ser feita para contas correntes de fornecedores ou prestadores de serviços devidamente identificados, segundo as normas que regulam a matéria. Assim administrando, a Prefeitura atuou em desacordo com o estabelecido no parágrafo 1º do artigo 2º do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, bem como contrariou o artigo 4º da Resolução CD/FNDE nº 44, de 25 de agosto de 2011.

Adicionalmente, ao gerir R\$ 4.392.857,72 em áreas alheias à manutenção e desenvolvimento do ensino ou estranhas à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede municipal, a Gestora contrariou os artigos 21 e 22 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, combinado com o artigo 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, caracterizando desvio de finalidade na execução dos recursos do Fundeb.

2.2.2. Falta de comprovação documental das despesas realizadas no valor de R\$ 15.304,00.

Fato

Da análise da "*Listagem de Empenhos Emitidos no Período*", relativos às despesas realizadas por conta do Fundeb, exercício de 2016, detectou-se registro de pagamento para a empresa J Ribeiro de Lima – ME referente à compra de material de construção (varões de ferro), no valor de R\$ 15.304,00.

Examinando-se o respectivo processo de pagamento, não se localizou na documentação comprobatória das despesas realizadas os devidos "atestos" dos estabelecimentos de ensino que foram, eventualmente, contemplados com aquele material, assim como não se identificou a descrição da finalidade da aquisição nessas unidades escolares.

Assim, na ausência da discriminação da utilização dos produtos, não se pôde identificar se os recursos do Fundeb foram empregados exclusivamente na manutenção dos estabelecimentos públicos da rede municipal, o que contraria o artigo 23 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, bem como o artigo 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

[...]

"Ocorre que, não restou-se devidamente comprovados, as documentações comprobatórias das despesas realizadas, como também a ausência dos atestes dos gestores responsáveis pelos estabelecimentos de ensino público que foram contemplados com o material comprado e os posteriores reparos que foram realizados naquelas escolas públicas municipais, pois bem.

Assim sendo, com as mencionadas ausências, que já serão sanadas, através da presente justificativa e com as documentações a qual a esta se anexam, não se pôde identificar se os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização

dos Profissionais da Educação – FUNDEB foram empregados exclusivamente na manutenção destes estabelecimento de ensino municipais, o que realmente foram sim empregados exclusivamente.

Outrossim, os valores repassados a empresa acima definida, que teve como objeto de sua despesa a compra de varões de ferro, tiveram 2 (duas) finalidades públicas, sendo a primeira delas a construção e o reparo do muro da Escola Municipal Roberto Magalhães, que fica localizado em Barra do Cunhaú zona litorânea do Município de Canguaretama e na reforma da caixa d’água do mesmo colégio.

A segunda finalidade social e pública fora a reforma do ginásio da Escola Municipal Nossa Senhora da Conceição, no qual o terreno a qual o mesmo pertence, pela sua estrutura e composição geológica necessitou do uso maciço de ferro.

O quarto direcionamento do uso dos varões de ferro, foram para as Escolas Municipais Joaquim no bairro de Areia Branca, e para a Escola Municipal João Gomes de Torres na localidade de Lagoa de São João, foram usados na suplementação das quadras, e que vale ressaltar que as referidas escolas não dispunham de terrenos próprios, então nesse caso a Prefeitura Municipal doou o terreno para a construção das quadras e usou os varões de ferros nestas estruturas, já que foi devidamente licitado, porém a empresa vencedora não executou, logo, a Administração Municipal teve que suplementar para que fosse chamada a segunda vencedora e continuasse a obra.

Com todo o exposto, e com os atestos dos gestores dos estabelecimentos de ensino beneficiados com o uso dos varões de ferro, cremos que atendemos ao que dispõe o artigo 23 da Lei 11.494/07, sendo certo que quaisquer eventuais fatos que sejam adicionais para demonstrar a boa-fé a limpidez da nossa Administração, será devidamente comprovada e atestada, visando sempre o atendimentos aos preceitos constitucionais, basilares a administração pública.”

Análise do Controle Interno

A Prefeita relaciona as obras executadas, mas não apresenta documentação comprobatória de que os varões de ferro foram efetivamente usados nas escolas municipais.

Embora afirme que há atestos dos gestores dos estabelecimentos de ensino beneficiados, a Prefeitura não encaminhou à CGU-R/RN cópias de tais documentos.

Em que pese a argumentação da Prefeitura, remanesce a falha: de que não há no processo de pagamento os “atestos” que comprovem que o material de construção (varões de ferro) foram empregados exclusivamente na manutenção dos estabelecimentos públicos da rede municipal, o que contraria o artigo 23 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, bem como o artigo 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

2.2.3. Utilização de preços mais elevados em pesquisa mercadológica.

Fato

Em análise documental e conferência de cálculos, a equipe de fiscalização constatou que foram utilizados preços de referência para a aquisição de combustíveis no Pregão Presencial

18/2016 maiores que os levantados pela Agência Nacional de Petróleo – ANP – no município mais próximo pesquisado, ocasionando a aceitação de preços mais elevados.

Sobre isso, no processo administrativo 809/2016, atrelado ao Pregão Presencial 18/2016, foram acostados às folhas 26 a 28 levantamentos da ANP de Diesel, Gasolina e Diesel S10, respectivamente. O período pesquisado foi de 24/04/2016 a 30/04/2016 em 6 (seis) municípios do Estado do Rio Grande do Norte, dentre eles o mais próximo da urbe potiguar de Canguaretama é São José do Mipibu/RN.

Em outro momento, na folha 213, consta a Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial 18/2016, tendo sido especificado os valores de mercado estimados para cada item a ser adquirido. Com isso, é possível proceder a comparação entre preços, tanto entre os praticados nos municípios citados, quanto com relação aos preços finais obtidos na licitação. Cabe destacar que a cotação de Alcool Etanol não consta no processo 809/2016, tendo sido obtido então na ANP o valor no período referenciado. Segue planilha abaixo:

Tabela 1 – Comparação Preços de Mercado Combustíveis PP 06/2016

Produto	Valor Referência Licitação	Valor São José Mipibu (A)	Valor Contratado (B)	Final	Diferença B - A
Oléo Diesel	3,24	3,07		3,10	0,03
Oléo Diesel S10	3,32	3,27		3,28	0,01
Gasolina Comum	3,88	3,79		3,85	0,06
Alcool Etanol	3,39	3,28		3,30	0,02

Fonte: Processo 809/2012 –

<http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa/234-precos/levantamento-de-precos/868-serie-historica-do-levantamento-de-precos-e-de-margens-de-comercializacao-de-combustiveis>. Acesso em 23/08/2017.

Os Acórdãos nº 4.013/2008-TCU-Plenário e nº 1.547/2007-TCU-Plenário esclarecem os objetivos da pesquisa de preços de mercado.

Ou seja, o sentido então é a busca de uma realidade mais próxima que possibilite ter uma orientação plausível dos preços praticados, de maneira que, conforme a finalidade das licitações públicas se busca a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Assim, é aceitável a pesquisa de preços procedida pela ANP, que expõe a qualquer interesse os valores obtidos por meio da rede mundial de computadores, acrescentando praticidade e prontidão no entendimento desse mercado. Ocorre que se valendo desse reporte de comportamento de mercado, a condução do procedimento licitatório PP 18/2016 optou por ater-se a valores de combustíveis de outros municípios que não o mais próximo geograficamente, mormente Parnamirim/RN, municipalidade exposta os ditames econômicos da capital do Estado, Natal, da qual é parte da região metropolitana.

Entretanto, preservando o sentido de ampliação e busca de referências sólidas e impolutas era possível, sem perca de praticidade, era possível o levantamento de valores praticados por postos de combustíveis na própria urbe potiguar de Canguaretama, 4 (quatro) no total.

Dessa forma, constatou-se que o procedimento adotado na identificação dos valores de mercado de combustíveis a serem adquiridos no Pregão Presencial nº 18/2016 deixou de ter por referência os preços praticados pelo mercado mais próximos e até mesmo da própria municipalidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“A equipe de fiscalização declara ocorrência de prática de aquisição de combustível com preços mais elevados do que pesquisa de mercado levantada pela Agência Nacional de Petróleo-ANP e para tanto apresenta comparação dos preços em tabela 1, referindo-se ao Pregão Presencial n. 06/2016, uma vez que esse procedimento licitatório não se destina a aquisição de combustível, verdadeiramente o Pregão Presencial Adequado é o de n. 18/2016, equívoco que faz surgir considerável confusão quanto as informações prestadas no relatório preliminar.

Em outro passo, visivelmente podemos considerar que o Setor de Compras ao elaborar a pesquisa de mercado, fez agrupando uma média de preços entre as cidades mais próximas de Canguaretama, ou seja, a média do preço médio entre Natal, Parnamirim e São José de Mipibú, considerando que a média estabelecida via ANP seria mais real do que a média indicada pelos postos da cidade, os quais comercializam diante de uma realidade de preço à vista, onde sequer aceitam cartão de crédito.

Ademais, podemos absolver diante das informações da tabela 1, devidamente formulada pela fiscalização com a indicação errada do Pregão Presencial n. 18/2016, que a diferença entre o preço licitado e o preço do município de São José de Mipibú ocorre em razão do arredondamento da média de preços apurado pelo Setor de Compras.”

Análise do Controle Interno

Com relação às referências quanto ao processo administrativo e decorrente Pregão Presencial analisado na constatação, foram feitas 7 (sete) referências no texto, sendo que as duas últimas de fato foram equivocadamente grafadas como Pregão Presencial 06/2016. Entretanto, não houve prejuízo para identificação do processo e atos administrativos analisados, tendo sido citadas até as folhas do processo analisadas. Além disso, a manifestação pronunciou-se de maneira exata sobre os fatos, evidenciando ausência de prejuízo de compreensão. Foram feitos ajustes no texto da constatação para melhor entendimento.

Já em relação ao conteúdo da constatação, o item 3. Das Condições de Participação do PP 18/2016, sub-item 3.3 estabelece que “As empresas que irão concorrer aos itens 1; 2; 3 e 4; deverão ter sua sede instalada no raio de no máximo 10KM (dez quilômetros) da sede do município” (sic).

Assim, o interesse por um preço de mercado baseado na realidade local fica evidenciado pela própria delimitação de localização de eventuais fornecedores. Portanto, em sendo inviabilizada a realização de pesquisa junto a fornecedores locais, a utilização de levantamento da ANP deve ter em consideração a municipalidade mais próxima das condições estabelecidas no Edital. A rejeição da busca dessa motivação pode ocasionar aceitação de valores superiores aos praticados no varejo pelo vencedor de licitação, como identificado em constatação abaixo.

2.2.4. Não realização de processo licitatório para celebração de contrato. Não realização de pesquisa de mercado em realinhamento de preços.

Fato

Em análise documental, a equipe de fiscalização constatou a celebração do Contrato nº 23/2017, fornecimento de Combustíveis, pelo município de Canguaretama/RN sem haver prévio procedimento licitatório para escolha de proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No Processo 809/2016, fl. 275, consta contrato nº 23/2017 celebrado entre a Prefeitura de Canguaretama e a empresa Josefa Passos de Medeiros ME, CNPJ 04.398.119/0002-04, Posto 101, em 09 de maio de 2017, no montante de R\$ 2.484.793,15. Este processo administrativo foi inicialmente atrelado ao Pregão Presencial 18/2016, que gerou a Ata de Registro de Preços 40/2016, no montante de R\$ 3.536.500,00, com o objeto fornecimento de combustível, com validade de 11 de maio de 2016 a 11 de maio de 2017.

Dessa forma, percebe-se que o contrato ora citado, na prática, foi uma continuidade de vínculo entre a Prefeitura e a empresa Josefa Passos de Medeiros ME após a perca de validade da ARP 40/2016, decorrente do Pregão Presencial 18/2016. Ocorre que não foram descritas no processo referenciado anormalidades que inviabilizasse a realização de novo certame licitatório que pudesse amparar o fornecimento de combustíveis de acordo com as previsões legais que regem as contratações públicas. Com isso e com a ausência de prorrogação caracteriza-se a fuga de licitação.

Por outro lado, o Contrato 23/2017 manteve os mesmos valores, conforme abaixo:

Valores de Combustíveis Contrato 23/2017

Produto	Unidade	Quantidade	Valor	Valor Total
Oléo Diesel	Lt	300.000,00	3,10	930.000,00
Oléo Diesel S10	Lt	300.000,00	3,28	984.000,00
Gasolina Comum	Lt	250.000,00	3,85	962.500,00
Alcool Etanol	Lt	200.000,00	3,30	660.000,00
				3.536.500,00

Fonte: Processo 809/2016

Porém, esse valor total de R\$ 3.536.500,00 não corresponde ao registrado em contrato, fl. 277, que é de 2.484.793,15, não sendo possível identificar o cálculo que remeteu a consignação deste montante.

Outra ausência identificada é um levantamento de valores de mercado que pudesse respaldar os valores, mesmo após transcorridos um ano da vigência da ARP 40/2016, de maneira que pudesse ficar transparente as bases em que foram consideradas para a celebração do compromisso entre a Prefeitura e a empresa fornecedora. Como exemplo, verifica-se que que na semana de 07 a 13 de maio de 2017, a pesquisa da ANP informa que, em São José do Mipibu/RN, o valor da gasolina comum foi de R\$ 3,76.

Procedimento semelhante foi desenvolvido com aditivos posteriores ao Contrato nº 23/2017. O primeiro aditivo, de 30 de junho de 2017, que também estendeu o prazo do contrato para 31 de dezembro de 2017, reviu os valores para fornecimento de combustíveis, reduzindo-os. Já o segundo termo aditivo, de 24 de julho de 2017, realinhou os preços, aumentando-os. Em nenhum desses aditivos foram acostadas ao processo cotações de preços de mercado, não

sendo possível de imediato verificar a adequação de valores. Seguem realinhamento de aditivos:

Realinhamento 1º Termo Aditivo Contrato 23/2017

Produto	Valor Atual	Percentual %	Valor Realinhado
Oléo Diesel	3,10	- 3,67	2,99
Oléo Diesel S10	3,28	- 5,80	3,10
Gasolina Comum	3,85	- 4,33	3,69
Alcool Etanol	3,30	- 6,10	3,11

Fonte: Processo 809/2016

Realinhamento 2º Termo Aditivo Contrato 23/2017

Produto	Valor Atual	Percentual %	Valor Realinhado
Oléo Diesel	2,99	+ 10,03	3,29
Oléo Diesel S10	3,10	+ 9,35	3,39
Gasolina Comum	3,69	+ 10,84	4,09
Alcool Etanol	3,11	+ 7,07	3,33

Fonte: Processo 809/2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao questionamento da celebração do Contrato n. 23/2017 sem haver prévio procedimento licitatório para a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não há de prosperar referida alegação, visto que, o contrato supra mencionado advém dos itens, saldo, valor e limites originários da Ata de Registro de Preços-ARP n. 40/2016, essa nascida da tramitação licitatória na modalidade Pregão Presencial n. 18/2017.

Podemos registrar mais uma vez que, a fiscalização comete a troca de informações sobre os registros dos procedimentos licitatórios, centraliza-se que o Pregão Presencial n.18/2016 foi o procedimento administrativo responsável por licitar o objeto “COMBUSTÍVEL”, ao revés e equivocadamente, a fiscalização imputa esse objeto ao Pregão Presencial n. 06/2016. Em linhagem semelhante afirma que a Ata de Registro de Preços-ARP n. 18/2016, implantou no município o registro de preços do combustível, quando na verdade, a missão do registro restou a Ata de Registro de Preços-ARP n. 40/2016, essa com validade até 11 de maio de 2017.

A divergência de informações constante no relatório preliminar torna as alegações de fiscalização eivada de dúvidas e vícios, posto que, na mesma página do relatório preliminar, onde a equipe fiscalizadora afirma que o Contrato n. 23/2017 fora assinado em 09 de maio de 2017 e fora de prazo da vigência da ARP n. 18/2016 (ARP inexistente para esse número), valida a ARP n. 18/2017 (ARP inexistente para esse número) com vigência até 11 de maio de 2017.

Para ser coerente com a avaliação confeccionada, a fiscalização deveria de inclinado ser foco para o Pregão Presencial n. 18/2016 e Ata de Registro de Preços n. 40/2016 e, não o fez,

postou-se a verificação de Pregão Presencial n. 06/2017 e ARP n. 18/2016, ambos inexistentes para à aquisição de combustível.

Relacionando o realinhamento de preços, quanto a questão de realinhamento de supressão e aumento, conforme indicado nas tabelas de 1º e 2º Termo Aditivo de Realinhamento, o ocorrido destina-se a oscilação rotineira dos preços do combustível na época, cujo realinhamento fora formalizado dentro dos índices de supressão ou aumento anunciados de Governo Federal.

A respeito da prorrogação de prazo (aditivo de prazo) efetivado no Contrato n. 23/2017 ocorreu, tendo em vista, deflagração de procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n. 21/2017, o qual foi considerado deserto, então, considerando que, dos postos de combustível encravados na cidade de Canguaretama, apenas o “Posto 101”- Empresa Josefa Passos de Medeiros-ME apresentava regularidade fiscal para contratações e portava-se como fornecedor ativo, bem como, o Contrato n. 23/2017 apresentava vigência, bem como, saldo para fornecimento, realizou-se a elasticidade do mesmo até 31 de dezembro de 2017.

Entretanto, visando reestabelecer nova contratação para fornecimento de combustível, efetivou-se a deflagração de novo procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n. 49/2017, conforme documentação anexa, o qual restou deserto novamente, principalmente, porque se sabe que todos as empresas fornecedoras de combustível em atividade no município de Canguaretama/RN não possuem regularidade fiscal, exceto, a empresa Josefa Passos de Medeiros-ME, atual fornecedora.

Assim, visando sanar a dificuldade de contratação de empresas de combustível para promover o fornecimento junto ao município de Canguaretama/RN, a Administração Pública declinou por tramitar processo de contratação para aquisição de combustível através contratação de administradora, a fim de tornar cada vez mais impessoal as situação de contratação de fornecimento de combustível.”(sic).

Análise do Controle Interno

Duas questões devem ser destacadas sobre a manifestação do gestor para melhor entendimento da constatação. Uma primeira relacionada à identificação do Procedimento Licitatório para compra de combustíveis analisado e da decorrente Ata de Registro de Preços e outra relacionada aos fatos da constatação propriamente.

De fato, como alegado pela gestão municipal, houve uma troca na grafia de itens, o correto é Pregão Presencial 18/2016 e Ata de Registro de Preços nº 40/2016, entretanto, outras duas referências foram feitas com o intuito de identificação dos documentos objetos de análise, o Processo Administrativo da licitação, Processo 809/2016, e a folha na qual se encontrava o documento analisado, fl. 275. Portanto, em que pese a grafia trocada do Pregão Presencial e sua respectiva Ata de Registro de Preço, era possível a identificação dos dados objetos de argumentação na constatação.

Por outro lado, a equipe de fiscalização sempre esteve em contato com a gestão municipal durante todo o procedimento de fiscalização para esclarecimentos de eventuais dúvidas, tendo inclusive um representante municipal tratado com a supervisora dos trabalhos sobre essa constatação, demonstrando o claro entendimento prévio do alegado. Na fl. 299 do Processo 809/2016, consta o 1º Termo Aditivo ao Contrato 23/2017, contudo foi identificado como 1º

Termo Aditivo ao Contrato 034/2017, em claro erro de grafia, sem contudo prejudicar o entendimento do conteúdo celebrado.

Não há outro processo administrativo ou Pregão Presencial para aquisição de combustíveis analisados. Contudo, quando da elaboração do documento de manifestação, a gestão municipal alega dúvidas e vícios na constatação em virtude da grafia de parte dos itens identificados. Não é possível deixar de considerar o fato constatado apenas por isso, como parece pretender a manifestação pela importância alegada de tal situação. Destaca-se que as referências foram ajustadas na versão final do relatório para melhor entendimento.

Com relação aos fatos propriamente, a validade da ARP 40/2016 era até a data 11/05/2016. O contrato 23/2017, celebrado em 09/05/2017, tinha validade até a data de 30/06/2017, ou seja, a data final do contrato estava fora da vigência da ARP 40/2017. O contrato 23/2017 foi assinado apenas 2 (dois) dias antes do fim da vigência da ARP 40/2016. O Contrato 23/2017, com previsão de duração de menos de 2 (dois) meses, foi firmado com os mesmos quantitativos que a ARP 40/2016, com previsão de duração de 12 meses. Não houve levantamento de preços de mercado para definição dos preços a serem avençados no Contrato 23/2017 e em seus aditivos.

Com relação ao reporte de fuga de licitação, a gestão municipal apresentou o Aviso de Licitação Pregão Presencial (SRP) nº 021/2017, de 09/05/2017, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Norte nº 1511, e sua 2ª Chamada, de 22/05/2017, publicada em 23/05/2017, na edição 1520 do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Norte. Da mesma forma, apresentou Atas desses dois momentos do Pregão Presencial nº 21/2017, relatando como deserta a licitação. Não houve apresentação de todo o processo administrativo relacionado ao Pregão Presencial 21/2017, de maneira que não foi possível avaliar as motivações e eventuais cláusulas que poderiam ter levado a situação de deserta do certame. Além disso, a iniciativa de realizar disputa licitatória só foi providenciada muito próximo do final da vigência da ARP 40/2017, o que precipitou a celebração do contrato 23/2017 com o fornecedor anterior revelando, pelo menos, falta de planejamento da Administração. Destaca-se que este mesmo fornecedor não teve ânimo de participar do Pregão Presencial 21/2017, sendo que já possuía contrato celebrado. Outro aspecto considerado para contratação por dispensa em caso de desinteresse de fornecedores é a repetição da licitação, sendo que no caso, essa repetição se deu sem intervalo, ou seja, no mesmo dia da licitação do PP 21/2017, 22/05/2017, houve uma 2ª Chamada para licitação, após constatação de falta de interessados.

Ocorre que a morosidade da gestão em adotar providência no sentido de realização prévia de licitação ocasionou procedimentos que levaram a efetivação de uma contratação com fornecedor anterior sem haver novo certame. Além disso, não foi apresentado um processo de formalização da Dispensa, inclusive com parecer jurídico. Também não houve manifestação quanto ao não levantamento de preços de mercado para celebração do contrato 23/2017 e seus realinhamentos. Isso não foi justificado na manifestação. O contrato 23/2017 foi prorrogado, em 30/06/2017, com a vigência de 01/07/2017 a 31/12/2017.

Além de documentos do Pregão Presencial 21/2017, a gestão municipal encaminhou documentos do Pregão Presencial nº 049/2017, destinado à aquisição de combustível. Segundo o documento encaminhado, houve publicação de Aviso de Licitação, em 22/08/2017, marcando a data da licitação para 01/09/2017. Ocorre que a Ata da sessão do Pregão Presencial nº 49/2017, que declarou a sessão deserta, é data do dia 06 de setembro de 2017, ou seja, data divergente do previamente agendado. Uma segunda chamada foi procedida em

08/09/2017, com data de sessão em 20/09/2017, sendo que também foi declarada deserta. Não foram encaminhados outros documentos relacionados a novos atos, constando apenas como documento celebrado para aquisição de combustíveis o contrato 23/2017.

Com relação ao argumentado que somente um fornecedor possui regularidade fiscal no município, a gestão municipal apresentou algumas certidões de 3 (três) revendedores de combustíveis, sendo que as respectivas certidões da Secretaria de Tributação do Estado do Rio Grande do Norte, todas emitidas após 21/09/2017, constam pendências. Esse fato, porém, não é limitador para que a gestão municipal adote os procedimentos licitatórios tempestivamente para celebração de contrato com fornecedores.

2.2.5. Diferença a maior nos valores de combustíveis pagos com recursos do Fundeb e os praticados no varejo, e preenchimento de fatura do fornecedor realizado por servidor da Prefeitura.

Fato

Em análise documental, em procedimento de *cut off* e conferência de cálculos, a equipe de fiscalização constatou que a empresa Josefa Passos de Medeiros ME, CNPJ 04.398.119/0002-04, Posto 101, contrata para fornecimento de combustíveis, pratica valores mais elevados para a Prefeitura de Canguaretama/RN em relação aos praticados aos demais consumidores.

Em 17 de agosto de 2017, a equipe de fiscalização, durante procedimento de circularização das informações disponibilizadas pelo gestor municipal em despesas executadas no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, constatou o abastecimento do veículo placa NOB 7512, ônibus, no Posto 101. Nesse momento, conforme descrito previamente pelos proprietários do estabelecimento comercial, foi constatado a presença de pessoa identificada como servidor público da Secretaria de Transporte Municipal, sendo que todo abastecimento só é precedido com a presença desse servidor. Seguem fotos:

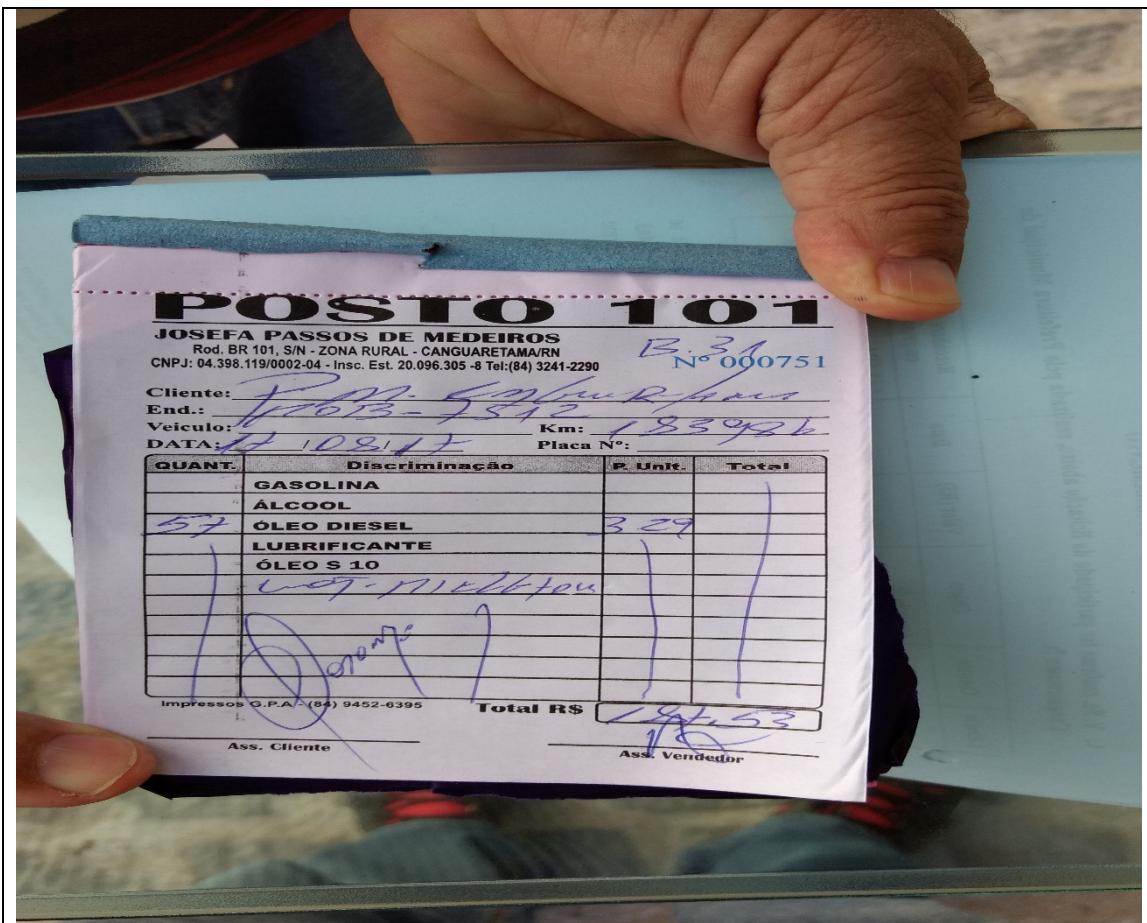
Abastecimento Veículo da Prefeitura

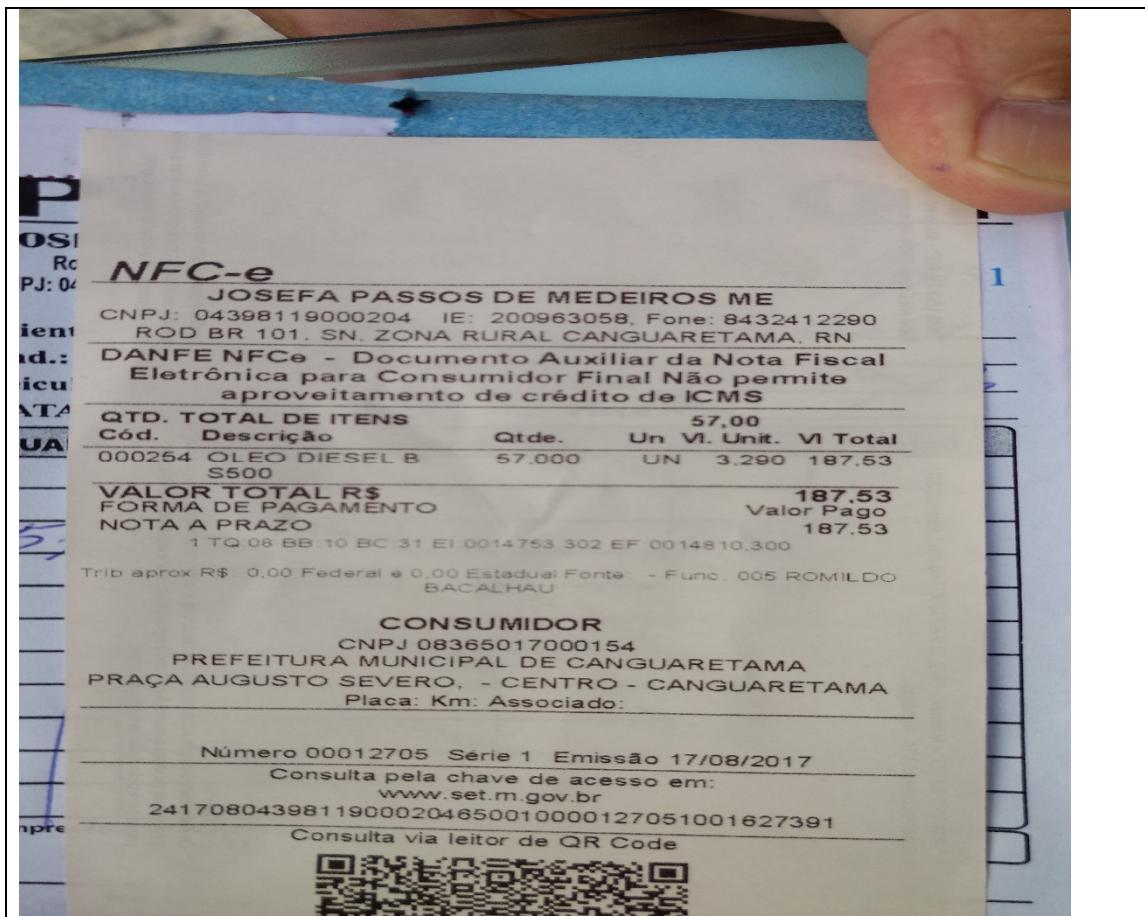




Fonte: Equipe de Fiscalização

Posteriormente ao abastecimento, o servidor público preenche um formulário em duas vias, que é assinado por este e pelo frentista, após é emitido um Cupom Fiscal, baseado nas informações transcritas neste formulário. Segundo informações apuradas junto aos proprietários da empresa, mensalmente é gerada uma nota fiscal, contemplando todos os cupons fiscais gerados no mês. Segue registro fotográfico:





Fonte: Equipe de Fiscalização

Como pode ser constatado, o valor do preço de diesel consignado no formulário e consequentemente no Cupom Fiscal (R\$ 3,29) é divergente do valor que a bomba de combustível registrava no momento do abastecimento para o combustível tipo óleo diesel comum (R\$ 3,09), demonstrando que o Posto 101 pratica valores abaixo do que efetivamente cobra da Prefeitura Municipal.

Nesse sentido, analisando as faturas constantes em processos de pagamento, pode-se verificar que os valores praticados para os demais tipos de combustíveis fornecidos também apresentam diferenças de valores, de maneira que o procedimento identificado em inspeção física com relação ao óleo diesel comum aparenta repetir-se aos demais tipos de combustíveis. Também houve a indagação se havia uma bomba destinada exclusivamente para o abastecimento dos veículos da Prefeitura, tendo sido declarado tanto pelo servidor municipal, quanto por funcionários do Posto 101, a inexistência de bomba específica e que qualquer uma das existentes no posto era passível de atender a veículos utilizados pela administração municipal.

Os demais preços praticados no Posto 101 foram registrados fotograficamente. Também a equipe de fiscalização buscou levantar valores praticados por outros postos de combustíveis no município para verificar a conformidade entre eles. Seguem imagens:



Fonte: Equipe Fiscalização – Postos de combustíveis em Canguaretama: Posto 101, Posto Subaé, Posto Três Poderes, Posto Laís VII - em 18 de agosto de 2017

Em assim sendo, quando se compara os valores diferentes, tem-se os seguintes montantes:

Diferença de Valores de Combustíveis

Combustível	Valor Prefeitura	Valores Varejo	Diferença
Oléo Diesel	3,29	3,09	0,20
Oléo Diesel S10	3,39	3,29	0,10
Gasolina Comum	4,09	3,79	0,30
Alcool Etanol	3,33	3,21	0,12

Fonte: Processo 809/2016 – Registro fotográfico CGU.

Assim, a diferença de valores constatada tem o potencial de fazer com que o Fundeb tenha que arcar com um custo mais elevado na aquisição de combustível, comparando com o mercado local, impedindo a utilização em outras despesas elegíveis ao Programa. Acrescenta-se ao fato que o procedimento adotado para abastecimento de combustíveis transfere ao

servidor público da Secretaria de Transporte municipal o controle de valor e de quantidade a ser registrado em formulário e cupom fiscal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“O preenchimento da fatura de abastecimento por servidor do município se faz necessário, visto que, o mesmo detém o controle da frota de carros, o dia e a quantidade de combustível que cada veículo deve abastecer em razão do seu consumo diário.

A divergência entre o preço do cupom e àquele registro na bomba de abastecimento, ocorre não pela prática de majoração involuntária do valor cobrado ao município de Canguaretama, mas, por não possuir, a empresa fornecedora, bomba específica para abastecimento da frota oficial do município.

O preço praticado na bomba de combustível é valor para pagamento à vista, enquanto para a frota da Administração Pública Municipal as faturas são emitidas mensalmente e estão vinculadas ao valor contratado. O mesmo acontece com os preços informados nas fotografias anexas do Posto Planalto e Posto Laís, cujo preço se faz para pagamento à vista, inclusive, sem aceitar cartão de crédito ou débito, como também, as duas empresas não possuem regularidade fiscal para contratações junto ao Poder Público.

Os documentos relativos ao Pregão Presencial nº 021/2017 e 049/2017, e documentos de irregularidade fiscal referentes aos postos de combustível em funcionamento no Município de Canguaretama encontram-se em anexo físico.”

Análise do Controle Interno

Com relação a diferença encontrada entre o valor de fornecimento para a Prefeitura e o valor praticado pelo fornecedor contratado, a gestão municipal argumenta ser aceitável em virtude de preço ajustado em licitação e por serem as faturas apuradas mensalmente.

Por outro lado, o edital do Pregão Presencial, que originou a Ata de Registro de Preços 040/2016, contém a seguinte previsão:

“22. Do Pagamento

22.1. O prazo para pagamento será realizado nos dias 10; 20; 30 do mês em curso, contados a partir da data da apresentação da Nota Fiscal/Fatura pela Contratada.

22.1.1 Os pagamentos decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o montante de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) deverão ser efetuados no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contados da data da apresentação da Nota Fiscal/Fatura, nos termos do art. 5º, § 3º, da Lei nº 8.666, de 1993.”

Por sua vez, o contrato 23/2017, que passou a respaldar as aquisições de combustíveis após a expiração da ARP 40/2016, traz o seguinte texto:

“ Cláusula Sétima – Do Pagamento

O pagamento será efetuado a cada 10 (dias) (*sic*) faturado do mês em curso, após o atesto da fatura/nota fiscal pela equipe da Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN, contendo seu endereço (...)"

Assim, fica evidenciado que o contratado com relação a pagamento é um de intervalo de apenas 10 (dez) dias e não mensalmente como alegado. Ademais, ao contratar com a administração pública o fornecedor é informado dos atos administrativos necessários para a efetivação do pagamento. Nesse caso, inclusive há uma rotina estabelecida entre fornecedor e servidor da prefeitura para controle de abastecimento. É ciente então o fornecedor que o pagamento não pode ser realizado no ato. Contudo, apesar disso, o intervalo de 10 (dez) dias é bem inferior ao mensalmente alegado, tendo, portanto, respaldo o fornecedor para efetuar eventuais exigências de cumprimento dos prazos contratados, se for o caso. Portanto, a diferença evidenciada caracteriza-se como sobrepreço, uma vez que os preços de fornecimento ao município são maiores que os praticados pela empresa contratada.

2.2.6. Realização de despesas no montante de R\$ 27.001,92 sem a devida comprovação de que foram utilizadas em atividades exclusivas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fato

A tabela abaixo ilustra uma amostra, selecionada pelo critério de materialidade, de despesas extraídas do *Livro Razão* do período de 1º de janeiro de 2017 a 9 de agosto de 2017, realizadas à conta do Fundeb, parcela 40%:

Tabela – Despesas realizadas com recursos da parcela 40% do Fundeb (amostra)

Nome	Discriminação	Valor (R\$)	Período
Comercial Dunnas Ltda	Material de limpeza (diversos produtos)	9.486,20	01/02/2017 e 14/02/2017
Eletro Peças Ltda	Pneus para ônibus (28 unidades)	24.522,00	10/02/2017
Total	-	34.008,2	-

Fonte: Livro Razão - 2017

Aplicou-se os seguintes testes com objetivo de confrontar informações do processo de pagamento dos produtos adquiridos:

Quadro – testes de fiscalização

Nome	Discriminação	Valor (R\$)	Testes
Comercial Dunnas Ltda	Material de limpeza (diversos produtos)	9.486,20	Entrevista realizada com diretores de três escolas
Eletro Peças Ltda	Pneus para ônibus (28 unidades)	24.522,00	Verificação de pneus dos ônibus na garagem da Prefeitura.
Total	-	34.008,20	

Nas entrevistas realizadas, os três diretores foram unânimes em afirmar que: a) a distribuição se dá em cronograma definido pela Prefeitura; b) as quantidades disponibilizadas se baseiam em uma média calculada pela Prefeitura; c) não há como examinar as especificações dos produtos de limpeza.

Portanto, a impossibilidade de verificação da especificação dos diversos produtos de limpeza impede que os gestores escolares afirmem se eles são realmente os que foram licitados, particularmente quanto à qualidade, que impacta no orçamento apresentado aos concorrentes na fase inaugural do certame.

Com relação aos 28 pneus constantes da nota fiscal emitida pela empresa *Eletro Peças Ltda.*, a inspeção localizou apenas oito pneus: quatro no ônibus de placa NNV 4595 e quatro no de placa QGC 6889. A propósito, a inspeção foi acompanhada pelo Coordenador de Transportes, que indicou os veículos na garagem da Prefeitura.

Desse modo, a inspeção física realizada pela Equipe de fiscalização localizou oito pneus, o que equivale a R\$ 7.006,28. A diferença, R\$ 27.001,92, refere-se a despesas aplicadas com recursos do Fundeb impossíveis de serem fisicamente localizados.

Como o Gestor não logrou êxito em demonstrar que R\$ 27.001,92 relativos aos recursos do Fundeb foram empregados exclusivamente na manutenção dos estabelecimentos públicos da rede municipal, contrariou o artigo 23 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação ao item 6, seguem anexas fotos que comprovam a aquisição dos 28 pneus constantes na Nota Fiscal indicada no relatório.”

Análise do Controle Interno

Com efeito, os achados referem-se a vinte pneus não localizados e à impossibilidade de verificação da especificação dos diversos produtos de limpeza.

Sobre os produtos de limpeza, evidenciou-se que os gestores escolares não puderam aferir se eles são realmente os que foram licitados, particularmente quanto à qualidade, que impacta no orçamento apresentado aos concorrentes na fase inaugural do certame. Isso gera um valor não comprovado de R\$ 9.486,20.

Com relação aos 28 pneus constantes da nota fiscal emitida pela empresa Eletro Peças Ltda., a inspeção localizou apenas oito pneus: quatro no ônibus de placa NNV 4595 e quatro no de placa QGC 6889. A propósito, a inspeção foi acompanhada pelo Coordenador de Transportes, que indicou os veículos na garagem da Prefeitura.

Portanto, subtraindo o valor dos oito pneus, R\$ 7.006,28, do valor total da compra, R\$ 24.522,00, tem-se R\$ 17.515,72, o equivalente a vinte pneus não localizados. Saliente-se, adicionalmente, que o registro fotográfico apresentado pela Prefeitura não demonstra que os vinte pneus não localizados foram efetivamente adquiridos, conforme pode-se verificar, a título de exemplo, nas seguintes fotografias:

	
Foto – Ônibus placa QGC 1693, Canguaretama/RN, 18 de agosto de 2017.	Foto – Pneu supostamente do Ônibus placa QGC 1693, Canguaretama/RN, 18 de agosto de 2017.
	
Foto – Ônibus placa NOG 5772, Canguaretama/RN, 18 de agosto de 2017.	Foto – Pneu supostamente do Ônibus placa NOG 5772, Canguaretama/RN, 18 de agosto de 2017.

Logo, a soma de R\$ 17.515,72 (vinte pneus não localizados) com R\$ 9.486,20 (material de limpeza sem as especificações técnicas comprovadas) perfaz R\$ 27.001,92. Tal valor é relativo aos recursos do Fundeb que a Prefeitura não comprovou que foram empregados exclusivamente na manutenção dos estabelecimentos públicos da rede municipal. Desta feita, o Ente contrariou o artigo 23 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

2.2.7. Servidores pagos com recursos do Fundeb com mais de um vínculo de trabalho ou carga horária superior a 60 horas em desconformidade com a legislação.

Fato

Com base no cruzamento de dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais, a CGU-R/RN elaborou lista composta por 148 nomes de servidores municipais que supostamente recebem à conta do Fundeb e possuem mais de um vínculo empregatício ou carga horária superior a 60 horas semanais.

Diante disso, solicitou à Prefeitura de Canguaretama esclarecimentos sobre a situação encontrada e, se fosse o caso, eventuais documentos que a saneassem.

Por meio do Ofício nº 076-2017, de 30 de agosto de 2017, o Gestor apresentou as seguintes providências, as quais são analisadas pela Equipe de fiscalização:

Quadro 1 – Providências adotadas e comentários da Equipe de fiscalização

Sequencial	Servidor	Providência	Análise da Equipe de fiscalização
01	A.L.T. H.	Exonerado em 31/03/2017.	Não está na folha de julho/2017. Situação esclarecida.
02	C.C. S.	Exonerado 02/03/2017.	Não está na folha de julho/2017. Situação esclarecida.
03	E.B.G.	Requerida exoneração em 25/08/2017.	Consta da folha de julho/2017 com a observação "Bloqueado". Situação não esclarecida.
04	E.S.C.V.L.	Exonerada. Portaria nº 131/2015-GP, de 30 de novembro de 2015.	Não está na folha de julho/2017. Situação esclarecida.
05	I.M.C.	Informou que está em licença sem remuneração.	Não está na folha de julho/2017. Situação esclarecida.
06	J.O.V.	Requerida exoneração em 21/08/2017.	Consta da folha de julho/2017. Situação não esclarecida.
07	J.P.S.	Exonerada. Portaria nº 200/2017-GP, de 10/5/2017.	Não está na folha de julho/2017. Situação esclarecida.
08	L.M.C.	Informou que a servidora requereu exoneração a partir de 25/8/2017.	Consta da folha de julho/2017. Situação não esclarecida.
09	M.P.F.	Informou que há processo administrativo em andamento: 30/06/2017.	Consta da folha de julho/2017. Situação não esclarecida.
10	M.F.O.	Requerida exoneração em 24/08/2017.	Consta da folha de julho/2017. Situação não esclarecida.
11	V.S.C.R.	Exonerada. Portaria nº 95/2017 – GP, 15 de março de 2017.	Não está na folha de julho/2017. Situação esclarecida.
12	C.O.S.	Requerimento de Exoneração 25/08/2017.	Consta da folha de julho/2017. Situação não esclarecida.
13	J.L.S.	Informou que a servidora não está no quadro de funcionários desde 2017.	Consta da folha de julho/2017 com a observação "Bloqueado". Situação não esclarecida.
14	K.M.L.V.	Informou que o servidor não está no quadro de funcionários desde 2017.	Não está na folha de julho/2017. Situação esclarecida.
15	M.A.B.P.	Informou que a servidora está cedida para a Corregedoria	Não está na folha de julho/2017. Situação esclarecida.

Sequencial	Servidor	Providência	Análise da Equipe de fiscalização
16	K.R.S.C.	Informou que não foi notificada para prestar esclarecimentos e está em averiguação.	Consta da folha de julho/2017. Situação não esclarecida.
17	M.A.S.B.	Informou que não foi notificado para prestar esclarecimentos e está em averiguação.	Consta da folha de julho/2017. Situação não esclarecida.
18	M.J.S.D.	Informou que não foi notificada para prestar esclarecimentos e está em averiguação.	Consta da folha de julho/2017. Situação não esclarecida.

Desse modo, além dos dez servidores acima mencionados como em *situação não esclarecida*, remanescem outros 136 profissionais. O quadro abaixo relaciona os problemas identificados e os respectivos servidores:

Quadro 2 – Servidores com mais de um vínculo ou carga horária superior a sessenta horas

CPF	Problema	Horas
***.082.684-**	Mais de 60 horas	70
***.511.384-**	Mais de 60 horas	70
***.996.474-**	Mais de 2 vinculos	110
***.472.844-**	Mais de 60 horas	70
***.152.524-**	Mais de 60 horas	84
***.279.744-**	Mais de 60 horas	80
***.536.604-**	Mais de 60 horas	70
***.841.564-**	Mais de 60 horas	80
***.084.664-**	Mais de 60 horas	65
***.247.844-**	Mais de 60 horas	70
***.261.974-**	Mais de 2 vinculos	120
***.487.334-**	Mais de 60 horas	80
***.570.874-**	Mais de 60 horas	70
***.825.114-**	Mais de 60 horas	80
***.037.504-**	Mais de 60 horas	70
***.039.884-**	Mais de 60 horas	70
***.124.814-**	Mais de 60 horas	70
***.742.814-**	Mais de 60 horas	70
***.715.664-**	Mais de 2 vinculos	120
***.816.744-**	Mais de 60 horas	88
***.633.144-**	Mais de 60 horas	65
***.985.384-**	Mais de 60 horas	70
***.446.864-**	Mais de 60 horas	80
***.740.604-**	Mais de 60 horas	80
***.148.154-**	Mais de 60 horas	84
***.480.044-**	Mais de 2 vinculos	120
***.686.894-**	Mais de 60 horas	74

***.803.354-**	Mais de 60 horas	80
***.996.964-**	Mais de 60 horas	70
***.832.604-**	Mais de 60 horas	70
***.912.784-**	Mais de 60 horas	80
***.937.654-**	Mais de 60 horas	80
***.439.174-**	Mais de 60 horas	80
***.787.944-**	Mais de 60 horas	80
***.998.344-**	Mais de 2 vinculos	96
***.100.964-**	Mais de 60 horas	80
***.643.364-**	Mais de 2 vinculos	105
***.850.064-**	Mais de 60 horas	80
***.861.564-**	Mais de 60 horas	70
***.200.804-**	Mais de 60 horas	80
***.215.004-**	Mais de 60 horas	84
***.787.924-**	Mais de 60 horas	80
***.922.164-**	Mais de 60 horas	80
***.265.614-**	Mais de 60 horas	70
***.182.204-**	Mais de 60 horas	84
***.443.624-**	Mais de 60 horas	74
***.701.074-**	Mais de 60 horas	65
***.910.114-**	Mais de 60 horas	80
***.019.774-**	Mais de 60 horas	70
***.219-394-**	Mais de 60 horas	70
***.427.194-**	Mais de 60 horas	80
***.008.944-**	Mais de 60 horas	80
***.165.824-**	Mais de 60 horas	70
***.322.094-**	Mais de 60 horas	80
***.717.174-**	Mais de 60 horas	80
***.662.614-**	Mais de 60 horas	80
***.437.164-**	Mais de 60 horas	70
***.990.784-**	Mais de 60 horas	84
***.550.794-**	Mais de 60 horas	80
***.100.964-**	Mais de 60 horas	84
***.671.054-**	Mais de 60 horas	70
***.116.734-**	Mais de 60 horas	84
***.160.344-**	Mais de 2 vinculos	110
***.346.374-**	Mais de 60 horas	80
***.988.084-**	Mais de 60 horas	84
***.525.724-**	Mais de 60 horas	84
***.832.724-**	Mais de 60 horas	70
***.833.334-**	Mais de 60 horas	70
***.391.624-**	Mais de 60 horas	80
***.370.084-**	Mais de 60 horas	80
***.778.974-**	Mais de 60 horas	80

***.377.914-**	Mais de 60 horas	80
***.514.444-**	Mais de 60 horas	70
***.574.234-**	Mais de 60 horas	70
***.381.894-**	Mais de 60 horas	80
***.641.254-**	Mais de 60 horas	80
***.824.104-**	Mais de 60 horas	80
***.802.664-**	Mais de 60 horas	84
***.189.484-**	Mais de 60 horas	80
***.228.174-**	Mais de 60 horas	84
***.991.654-**	Mais de 60 horas	80
***.564.004-**	Mais de 60 horas	70
***.745.681-**	Mais de 2 vinculos	114
***.144.704-**	Mais de 60 horas	80
***.457.304-**	Mais de 60 horas	70
***.530.044-**	Mais de 60 horas	80
***.235.598-**	Mais de 60 horas	80
***.442.874-**	Mais de 2 vinculos	95
***.541.204-**	Mais de 2 vinculos	130
***.541.204-**	Mais de 2 vinculos	130
***.012.124-**	Mais de 60 horas	80
***.521.674-**	Mais de 60 horas	70
***.169.044-**	Mais de 60 horas	80
***.957.854-**	Mais de 60 horas	80
***.972.224-**	Mais de 60 horas	70
***.746.454-**	Mais de 60 horas	70
***.849.984-**	Mais de 60 horas	80
***.113.124-**	Mais de 60 horas	80
***.188.644-**	Mais de 60 horas	80
***.024.584-**	Mais de 2 vinculos	114
***.738.424-**	Mais de 60 horas	80
***.210.204-**	Mais de 60 horas	80
***.839.254-**	Mais de 60 horas	70
***.839.684-**	Mais de 60 horas	80
***.304.354-**	Mais de 60 horas	84
***.299.174-**	Mais de 60 horas	84
***.077.414-**	Mais de 60 horas	70
***.449.784-**	Mais de 60 horas	80
***.847.644-**	Mais de 60 horas	70
***.385.004-**	Mais de 2 vinculos	120
***.615.804-**	Mais de 60 horas	80
***.960.904-**	Mais de 60 horas	84
***.909.664-**	Mais de 60 horas	70
***.146.944-**	Mais de 60 horas	80
***.338.284-**	Mais de 60 horas	80

***.350.654-**	Mais de 60 horas	84
***.473.904-**	Mais de 60 horas	80
***.499.154-**	Mais de 60 horas	70
***.595.204-**	Mais de 60 horas	80
***.907.016-**	Mais de 2 vinculos	120
***.072.864-**	Mais de 60 horas	70
***.881.404-**	Mais de 60 horas	70
***.731.474-**	Mais de 60 horas	70
***.544.454-**	Mais de 2 vinculos	110
***.556.974-**	Mais de 60 horas	70
***.970.414-**	Mais de 60 horas	74
***.095.984-**	Mais de 60 horas	70
***.485.184-**	Mais de 60 horas	70
***.732.964-**	Mais de 60 horas	80
***.201.704-**	Mais de 60 horas	80
***.220.484-**	Mais de 60 horas	80
***.222.424-**	Mais de 60 horas	70
***.583.664-**	Mais de 60 horas	80
***.711.224-**	Mais de 60 horas	70
***.611.214-**	Mais de 60 horas	80
***.063.104-**	Mais de 60 horas	80

Portanto, as situações não esclarecidas acima mencionadas (*Quadros 1 e 2*) contrariam o inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal combinado com o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo - STF – 2ª Turma, nº 859.484, de 12/05/2015 (ARE 859484 AGR / RJ) e com os parágrafos 1º e 2º do artigo 118 da Lei nº 8.112/1990.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação aos itens 7, 8, 9, 10 e 11, segue anexo o ofício nº 087/2017, da Secretaria Municipal de Educação, contendo as informações necessárias.”

O Ofício nº 087/2017, 09 de outubro de 2017, encaminhado à CGU-R/RN, reapresenta, em síntese, uma relação de 14 servidores, situação funcional, respectiva comprovação, providências adotadas pela Administração municipal.

Análise do Controle Interno

A justificativa contida no Ofício nº 087/2017, 09 de outubro de 2017, da Secretaria de Educação e Cultura, trata da situação funcional e de eventuais documentos comprobatórios anexos à missiva, que já foram analisados no campo “Fato” acima, quando da análise do Ofício nº 076-2017, de 30 de agosto de 2017. O *Quadro 1 – Providências adotadas e comentários da Equipe de fiscalização* traz as providências então adotadas e a concernente análise da Equipe de fiscalização.

A Prefeitura não apresentou fatos novos ou aduziu documentos comprobatórios adicionais. Portanto, remanescem as situações não esclarecidas acima mencionadas (*Quadros 1 e 2*), o que contraria o inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal combinado com o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo - STF – 2^a Turma, nº 859.484, de 12/05/2015 (ARE 859484 AGR / RJ) e com os parágrafos 1º e 2º do artigo 118 da Lei nº 8.112/1990.

2.2.8. Pagamento com recursos do Fundeb a profissionais do magistério que não atuam em estabelecimentos de ensino.

Fato

Da análise da *Relação de Funcionários Pagos com Fundeb* encaminhada à CGU-R/RN, bem como do resultado de circularização realizada pela Equipe de fiscalização detectou-se que existem servidores remunerados com recursos do Fundeb mas não atuam em estabelecimentos escolares. O quadro abaixo ilustra a impropriedade:

Quadro 1 – Pagamento com recursos do Fundeb a profissionais do magistério que não atuam em estabelecimentos de ensino.

Sequencial	Servidor	CPF	Lotação
01	J.B.S.	***.437.164-**	Secretaria de Educação e Cultura
02	K.S.S.	***.346.374-**	Secretaria de Educação e Cultura
03	E.N.S.A.	***.084.664-**	Secretaria de Educação e Cultura
04	I.F.L.F.	***.467.624-**	Secretaria de Educação e Cultura
05	L.O.F.L.	***.279.744-**	Secretaria de Educação e Cultura
06	F.L.F.F.	***.643.364-**	Secretaria de Educação e Cultura
07	H.G.C.F.	***.457.304-**	Secretaria de Educação e Cultura
08	E.C.O.S.	***.365.974-**	Secretaria de Educação e Cultura
09	F.A.G.N.	***.385.004-**	Secretaria de Educação e Cultura
10	T.L.O.A.	***.289.674-**	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do RN (Sinte/RN)
11	C.T.P.F.	***.231.724-**	Secretaria de Educação e Cultura
12	A.M.P.S.	***.113.124-**	Secretaria de Educação e Cultura
13	E.M.C.G.	***.909.664-**	Secretaria de Educação e Cultura
14	C.A.M.B.	***.731.094-**	Secretaria de Educação e Cultura

Dessa forma, os servidores relacionados acima foram pagos em desacordo com o previsto nos artigos 22 e 23, inciso I, da Lei nº 11.494/2007, combinados com o parágrafo terceiro do artigo terceiro e artigo 9º do Decreto nº 6.253/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação aos itens 7, 8, 9, 10 e 11, segue anexo o ofício nº 087/2017, da Secretaria Municipal de Educação, contendo as informações necessárias.”

O Ofício nº 087/2017, 09 de outubro de 2017, aduz:

“Em resposta ao relatório emitido pela CGU, [...] a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN esclarece que os funcionários pagos com os recursos do Fundeb relacionados no item 8, no período analisado pela equipe de fiscalização, são lotados na Secretaria de Educação e Cultura, mantidos no quadro da escola originalmente encaminhada e prestando serviços diretamente no órgão central da Secretaria de Educação, dentro da permissão legal prevista no art. 3º, I e 4º da Lei Municipal 560/2010 que Dispõe sobre a implantação do Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública Municipal de Canguaretama, e dá outras providências. Todos os relacionados são profissionais do magistério da educação que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência na condição de coordenadoria na área pedagógica regulamentados no art. 22, parágrafo único da Lei nº 11.494/2007, distribuídos nas seguintes funções [...].

Assim, plenamente regular (*sic*) o pagamento dos profissionais acima citados pois de acordo com a legislação vigente, precisamente os art. 22 e 23, incisos II e III da Lei nº 11.494/2007. Caso entenda de forma diversa que seja apresentada pela Controladoria Geral da União a solução aplicável às situações acima expostas.”

Análise do Controle Interno

O artigo 22 da Lei nº 11.494/2007 define que o pagamento da remuneração com a parcela de 60% do Fundeb deverá ser efetuado aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública de educação (incisos II e III).

Os servidores que percebem remuneração pela parcela de 40% do Fundeb, atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, na forma do artigo 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, também deverão estar lotados em estabelecimentos de ensino: artigo 10 da Lei nº 11.494/2007, que aborda a definição de estabelecimentos de ensino.

Assim, a aplicação dos recursos do Fundeb aos profissionais que atuam em escolas, sejam esses remunerados pela parcela de 60% ou pela parcela de 40%, só correrão por conta do Fundo se os profissionais estiverem lotados em estabelecimentos de ensino. Caso contrário, os servidores deverão ser pagos com recursos próprios da Prefeitura.

Portanto, em decorrência das condições apontadas no campo “Fato”, *Quadro 1 – Pagamento com recursos do Fundeb a profissionais do magistério que não atuam em estabelecimentos*

de ensino, a Prefeita e a Secretaria de Educação e Cultura estão executando o Programa em desacordo com o artigo 22, incisos I e II, e artigo 23, inciso I, da Lei nº 11.494/2007, combinados com o parágrafo terceiro do artigo terceiro e artigo 9º do Decreto nº 6.253/2007.

2.2.9. Diligências apontam servidores que não estão lotados em estabelecimentos de ensino mas recebem à conta do Fundeb.

Fato

O Quadro abaixo ilustra o resultado de diligências efetuadas com o propósito de verificar se os servidores constantes da folha de pagamento do Fundeb estão lotados efetivamente em estabelecimentos de ensino:

Quadro 1 – Servidores não estão lotados em estabelecimentos de ensino mas recebem à conta do Fundeb.

Sequencial	CPF	Resultado das diligências
01	***.907.016-**	Exonerada em 30.11.2015. Porém consta na folha de pagamento de dezembro/2016 a março/2017 na situação " <i>bloqueado</i> ".
02	***.996.474-**	Informou-se que está em averiguação, supostamente em licença para Mestrado. Consta na folha de pagamento de 2016 e 2017 na situação " <i>bloqueado</i> ". Não localizada em escola.
03	***.390.954-**	Informou-se que o pagamento de salário foi suspenso, e que sua condição está sendo averiguada. Porém, consta na folha de pagamento de 2016 e 2017. Não localizado em escola.
04	***.933.384-**	Contrato encerrado em 31.12.2016. Porém, constou na folha de pagamento até março de 2017.
05	***.837.084-**	Consta indevidamente na folha de pagamento de 2016 e 2017 do Fundeb, pois está lotado na Secretaria Municipal de Educação e Cultura.
06	***.442.874-**	Informou-se que está em licença sem remuneração. Porém consta na folha de pagamento de 2016 e 2017 na situação " <i>bloqueado</i> ".
07	***.862.124-**	Informou-se que a servidora está em licença, coberta pelo INSS, e alega não ter condições de trabalho; o caso está em averiguação.

Sequencial	CPF	Resultado das diligências
		Porém consta na folha de pagamento de 2016 e 2017 na situação "bloqueado".
08	***.672.414-**	Informou-se que está em licença sem remuneração. Porém consta na folha de pagamento de 2016 e 2017 na situação "bloqueado".
09	***.911.784-**	Admitida em 09.03.2016. Estava em licença maternidade. Não está atuando em escola. Porém consta na folha de pagamento de 2016 e 2017.
10	***.394.534-**	Informou-se que está em averiguação. Não foi localizado na escola.
11		Consta indevidamente na folha de pagamento de 2016 e 2017 do Fundeb, pois está lotado na Biblioteca Municipal de Piquiri.
12	***.907.524-**	Consta indevidamente na folha de pagamento de 2016 e 2017 do Fundeb, pois está lotado na Biblioteca Municipal de Piquiri.
13	***.184.044-**	Consta indevidamente na folha de pagamento de 2016 e 2017 do Fundeb, pois está lotado na Biblioteca Municipal de Piquiri.
14	***.111.534-**	Consta indevidamente na folha de pagamento de 2016 e 2017 do Fundeb, pois está lotado na Biblioteca Municipal de Piquiri.

Dessa forma, os servidores relacionados acima foram pagos em desacordo com o previsto nos artigos 22 e 23, inciso I, da Lei nº 11.494/2007, combinados com o parágrafo terceiro do artigo terceiro e artigo 9º do Decreto nº 6.253/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“Com relação aos itens 7, 8, 9, 10 e 11, segue anexo o ofício nº 087/2017, da Secretaria Municipal de Educação, contendo as informações necessárias.”

O Ofício nº 087/2017, 09 de outubro de 2017, aduz:

[...] A “Secretaria Municipal de Educação encaminhará para o setor Jurídico e Setor de Recursos Humanos, para tomar as providências legais cabíveis, assim como já fez com E.C.N (exonerada) e J.C.M.L. (Processo Administrativo em aberto).”

Análise do Controle Interno

De acordo com a coluna *Resultado das diligências*, os servidores relacionados no *Quadro 1 – Servidores não estão lotados em estabelecimentos de ensino* do campo “Fato” estão sendo pagos em desacordo com o previsto nos artigos 22 e 23, inciso I, da Lei nº 11.494/2007, combinados com o parágrafo terceiro do artigo terceiro e artigo 9º do Decreto nº 6.253/2007.

3. Conclusão

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Canguaretama/RN constataram-se diversas falhas nos recursos aplicados na Ação Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública – Fundeb.

Dessas falhas, relatadas nos itens 2.2.1 a 2.2.9, destaca-se, pela materialidade, o item 2.2.1. *Desvio de Finalidade de R\$ 4.392.857,72 e movimentação financeira irregular no montante de R\$ 9.777.420,86, realizados com os recursos do Fundeb.*

Pela ótica da relevância, salienta-se os itens 2.2.4. *Não realização de processo licitatório para celebração de contrato. Não realização de pesquisa de mercado em realinhamento de preços; e 2.2.5. Diferença a maior nos valores de combustíveis pagos com recursos do Fundeb e os praticados no varejo, e preenchimento de fatura do fornecedor realizado por servidor da Prefeitura.*

O item 2.2.7. *Servidores pagos com recursos do Fundeb com mais de um vínculo de trabalho ou carga horária superior a 60 horas em desconformidade com a legislação* foi destacado pelo nível de criticidade envolvido,

Ordem de Serviço: 201701755

Município/UF: Canguaretama/RN

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CANGUARETAMA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.526.822,93

1. Introdução

A Prefeitura Municipal de Canguaretama assinou dois Termos de Compromisso PAC-2 no qual comprometeu-se a executar ações referentes a quadras, no âmbito do Programa Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC-2), de acordo com as especificações dos projetos fornecidos ou aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O Termo de Compromisso nº 08650/2014 refere-se à construção de duas quadras esportivas escolares cobertas com vestiário no valor de R\$509.724 e de R\$509.136,02. A licitação desses objetos foi realizada por meio da Tomada de Preços nº 05/2014 e culminou com a assinatura do Contrato nº 093/2014 para a realização das obras.

Posteriormente esse contrato foi rescindido unilateralmente pela Administração devido ao descumprimento de prazo e ao abandono da obra por parte da empresa contratada. Para licitar o remanescente das obras foram realizadas as Tomadas de Preços nº 07/2015 e nº 08/2015, uma para cada obra.

O Termo de Compromisso PAC-2 6616/2013 é relativo à construção de uma quadra escolar coberta com vestiário, no valor de R\$507.962,91, que foi licitada por meio da Tomada de Preços nº 06/2014.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 17 de agosto de 2017 e teve como objetivo avaliar os processos licitatórios, bem como verificar “in loco” se as obras estão sendo ou foram executadas conforme previstas.

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. Restrição ao caráter competitivo da Tomada de Preços nº 05/2014 relativo ao Termo de Compromisso PAC-2 08650/2014 para construção de quadras escolares poliesportivas cobertas com vestiário nas escolas Municipais João Gomes de Torres e Joaquim Gomes Sobrinho.

Fato

A Prefeitura Municipal de Canguaretama assinou o Termo de Compromisso PAC-2 08650/2014 no qual compromete-se a executar ações referentes a quadras, no âmbito do Programa Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC-2), de acordo com as especificações dos projetos fornecidos ou aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e em conformidade com os requisitos da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 e demais condicionantes.

O item I do Termo de Compromisso especifica a construção das duas quadras esportivas escolares cobertas situadas em:

- 1) 20223 - PAC 2 - Construção de Quadra Escolar Coberta 001
Rua Francisco de carvalho
Quadra Escolar Coberta com Vestiário R\$509.136,02

- 2) 60205 - PAC 2 - Construção de Quadra Escolar Coberta 003/201 3
Rua José Calazans, Povoado Bom Sucesso
Quadra Escolar Coberta com Vestiário R\$509.724,74

O item V estabelece que a prefeitura deve responsabilizar-se, com recursos próprios, por obras e serviços de terraplenagem e contenções, infraestrutura de redes (água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica e telefonia), bem como por todos os serviços necessários à implantação dos empreendimentos nos terrenos tecnicamente aprovados, uma vez que os valores a serem repassados pelo FNDE/MEC referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias dos projetos pactuados e aprovados. Além disso, segundo o item VI, a prefeitura deve garantir, com recursos próprios, a conclusão das obras pactuadas e sua entrega à população, no caso de os valores transferidos se revelarem insuficientes para cobrir todas as despesas relativas à implantação.

A licitação dos objetos foi realizada por meio da Tomada de Preços nº 05/2014, processo nº 1462/2014 e a abertura dos envelopes de habilitação foi em 12 de agosto de 2014. Na análise do edital foram identificados itens que restringem a competitividade do certame conforme explanados a seguir:

- a) A publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial da União, de 23 de julho de 2014, menciona que o Edital e anexos podem ser adquiridos pelos interessados diretamente na Comissão Permanente de Licitação, no horário específico das 8h às 13h de segunda à sexta (dias úteis), bem como cita telefone e e-mail para esclarecimentos. Porém, há previsão no

preâmbulo do edital de que este poderá ser retirado gratuitamente pelo e-mail ou na forma presencial. Entretanto, a informação acerca da gratuidade não foi publicada no aviso a fim de ampliar os interessados em participar do certame.

b) Não consta no processo a comprovação de publicação do Aviso de Licitação em jornal de grande circulação no Estado, fato que contraria o artigo 21, inciso III da Lei nº 8.666/1993.

c) O edital restringiu a forma de entrega dos envelopes de habilitação e de proposta à entrega no protocolo da CPL, não facultando o envio por meio postal, conforme consta no 2º parágrafo do preâmbulo:

“(...) deverão ser entregues no protocolo da Comissão Permanente de Licitação do município de Canguaretama, no prédio sede da Prefeitura Municipal, no endereço supracitado, na forma prevista neste Edital até a data e horário estipulados. (Grifos não originais)

*ENTREGA DOS ENVELOPES: DATA: 12/08/2014.
ABERTURA DOS ENVELOPES: NA SALA DE SESSÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, AS 0:900 hs”*

d) Dentre os documentos de Qualificação Técnica, houve a exigência, indevida, de apresentação de “Atestado de visita ao local da obra” no item 8.1.3, ‘c’ e ‘c1’: “*c) Atestado de Visita ao local da obra; c1)- Para obter o Atestado de Visita ao local da obra, os interessados deverão comparecer ATÉ O DIA 06/08/2014, na sede da Prefeitura Municipal-Secretaria de Obras e Serviços Urbanos AGENDANDO PREVIAMENTE ou através do telefone (84) 3247-1900 - ramal 218.*”

O Tribunal de Contas da União, tendo em vista o que preconiza o art. 3º, *caput*, e § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993, considera a solicitação de atestado de visita ao local da obra exigência restritiva ao caráter competitivo do certame, conforme se depreende da leitura da determinação 9.2.2 do Acórdão nº 1.599/2010-Plenário, que menciona: “*abstinha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.*”

Em outro julgado, o Acórdão 2.126/2016-Plenário, o TCU aponta que: “*9.3.4. exigir a realização de visita técnica ao local da obra pelos licitantes como requisito de habilitação contraria o art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, pois ‘o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra’, conforme orientado pelo Acórdão 1.842/2013-TCU-Plenário;*”.

e) Na parte do edital relativa à qualificação econômico-financeira, houve a exigência cumulativa de patrimônio líquido ou capital social integralizado mínimo de 5% do valor estimado para a contratação (item 8.1.4.1) e de garantia contratual de 5% (item 14.1), como pode-se observar:

*“8.1.4.1. Cópia do Balanço Patrimonial, referente ao exercício social já exigível na forma da lei, ou o Balanço de Abertura, caso a licitante tenha sido constituída em menos de um ano, devidamente autenticado ou registrado na Junta Comercial do Estado, para que a Comissão possa aferir se essa possui **Patrimônio Líquido** (licitantes constituídas a mais de um ano) ou **Capital Social integralizado** (licitantes constituídas a menos de um ano), **de no mínimo 5%** (cinco por Cento) do estimado para a contratação; e (Grifos não originais)*

*“14.1. Para assinatura do Contrato objeto desta licitação, será exigida da proponente vencedora, a título de **garantia contratual correspondente a 5%** (cinco por cento) do valor do Contrato, em uma das modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993, a escolha da licitante vencedora: (Grifos não originais)*

- a) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública;*
- b) seguro-garantia;*
- c) fiança bancária”*

A vedação dessa exigência cumulativa consta no § 2º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, além disso, a jurisprudência do TCU consolidada na Súmula nº 275 do TCU estabelece que: “*Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.*”

f) Além disso, observou-se que o item 8.1.4.1 do edital também exigiu, indevidamente, que o capital social estivesse sido integralizado. Tal cláusula ultrapassa as exigências estabelecidas no art. 31 da Lei nº 8.666/93. Não há qualquer referência a integralização de capital no texto legal.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.871/2005 – TCU Plenário determina em seu item 9.4.2. “*observe com rigor, na qualificação econômico-financeira de futuras licitações, as disposições do art. 31 da Lei 8.666/1993, abstendo-se de apresentar exigências não previstas no texto legal, a exemplo da contida no item 52.4.7 do edital Pregão n.º 152/2005 PRC/FUB (**capital social integralizado**)*;” (Original sem grifo)

g) O item 8.1.4.1.3 do edital exigiu, no Balanço Patrimonial, a apuração dos seguintes índices mínimos: (a) Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral: índices mínimos maiores ou iguais a 1,00; e (b) Grau de Endividamento: índice máximo menor ou igual a 0,50.

Todavia, não há justificativas no processo licitatório para a exigência dos índices contábeis, contrariando o artigo 31, § 5º da Lei 8.666/1993. Cita-se ainda o Acórdão Nº 498/2013 – TCU – Plenário que se manifestou neste sentido: “*9.2.1. o estabelecimento de índices contábeis para aferir a boa situação financeira dos licitantes deve observar as seguintes regras previstas no art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/1993: (i) estar devidamente justificado no processo administrativo da licitação; e, (ii) vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação;*”.

h) Não há previsão no edital da Tomada de Preços nº 05/2014 acerca do tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, contrariando a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação, porém incluiu a mesma resposta para as constatações acerca da restrição ao caráter competitivo das Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2014, 07/2015 e 08/2015:

“1. Restrição ao caráter competitivo da Tomada de Preços nº 05/2014 relativo ao Termo de Compromisso PAC-2 08650/2014 para construção de quadras escolares poliesportivas cobertas com vestiário nas escolas Municipais João Gomes de Torres e Joaquim Gomes Sobrinho.

O entendimento da fiscalização para com os procedimentos licitatórios acima mencionado, naquilo que diga respeito ao caráter competitivo, restou indicação para limitação desse, quando não houve publicação do aviso do Edital de jornal de grande circulação; pela exigência de Atestado de Visita a obra; exigência do capital integralizado em 5% do valor estimado para contratação e garantia contratual de 5%, não previsão de participação diferenciada para micro empresas e empresas de pequeno porte; retirada do Edital diretamente na CPL; exigência de cadastro CRC no município.

Urge perceber que não como rotular limitação do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios acima transcritos, visto que, foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante, não há como se caracterizar supressão de competição uma vez que o princípio da publicidade resta contemplado.

Ademais, a Lei de Licitações retroage ao ano de 1993, quando o poder de mídia dos jornais de grande circulação era eficaz, com o passar do tempo, em razão da exploração da virtualização, a capacidade de persuasão pública do jornal impresso chegou próximo à extinção.

No que aborda as questões contábeis de garantia contratual, integralização de capital, balancete ou outro mecanismo sugestivo a medir a capacidade financeira das empresas, tudo era elaborado no sentido de consagrar segurança à Administração Pública quando da efetivação da contratação.

A solicitação de visita ao local da obra não é cláusula estanque e, sim, opção de visita ou, em atendimento, ao art. 3º, caput e § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, considerar-se-ia a declaração ventilada no disposto legal, inclusive, porque nos casos de omissão da regra Editalícia sempre será suscitada atenção aos dispostos na Lei n. 8.666/93.

Os Editais nunca foram, nem terão retirada limitada apenas na sede da CPL, eles são de amplo e total conhecimento de que deseja participar, uma vez que em todos os avisos e publicações contam os email da CPL e o número do telefone.

A maior comprovação de que não existe limitação de caráter competitivo pelos pontos elevados na fiscalização e em razão da quantidade de licitantes, que não se limita a uma unidade e aos recursos e impugnação que são inexistentes.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura argumentou que não houve restrição ao caráter competitivo tendo em vista que “...foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante, e não há como se caracterizar supressão de competição uma vez que o princípio da publicidade resta contemplado...”. Ocorre que a restrição ao caráter competitivo do certame não se dá somente em relação à publicação dos avisos de licitação em desacordo com a lei ou em relação ao fato de as sessões terem apenas um licitante participante. Até mesmo, a participação de mais licitantes pode ter sido afastada justamente devido às cláusulas restritivas elencadas no edital da Tomada de Preços nº 05/2014.

No que se refere à ausência de publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação foi respondido pela Prefeitura que “...a Lei de Licitações retroage ao ano de 1993, quando o poder de mídia dos jornais de grande circulação era eficaz, com o passar do tempo, em razão da exploração da virtualização, a capacidade de persuasão pública do jornal impresso chegou próximo à extinção.”. Todavia, cabe à Prefeitura de Canguaretama apenas cumprir artigo 21, inciso III da Lei nº 8.666/1993 e não apresentar um argumento dessa natureza a fim de justificar o não atendimento a esse item da legislação.

Inclusive, a ausência da publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação fragiliza a tese da Prefeitura de que o princípio da publicidade restou contemplado, pois o simples fato de não publicar em jornal de grande circulação já é um motivo para restringir a competitividade do certame.

Em relação às questões contábeis que envolvem a qualificação econômico-financeira a Prefeitura informou em sua manifestação que tudo foi elaborado a fim de garantir segurança à Administração quando da efetivação da contratação. Apesar disso, destaca-se que a Administração não pode extrapolar os ditames legais estabelecidos em nome da segurança contratual, sob pena de restringir a competitividade do certame, afastar potenciais participantes que não se enquadrem nas exigências indevidas do edital e infringir as normas licitatórias.

Quanto à exigência de apresentação de “Atestado de visita ao local da obra” como item de Qualificação Técnica, a Prefeitura argumentou que a solicitação de visita ao local da obra não é cláusula estanque e, sim, opção de visita. No entanto, se assim fosse, o edital deveria ter previsto que a visita poderia ser substituída pela declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Contudo, não foi o que ocorreu. Pois, o edital, além de exigir a apresentação do Atestado de Visita ao Local da Obra, determinou que para obtenção do atestado os interessados deveriam comparecer ATÉ O DIA 06/08/2014, na sede da Prefeitura Municipal-Secretaria de Obras e Serviços Urbanos AGENDANDO PREVIAMENTE ou através do telefone (84) 3247-1900 - ramal 218.

2.2.2. Inconsistências no processo licitatório da Tomada de Preços nº 05/2014 (construção de quadras escolares nas escolas Municipais João Gomes de Torres e Joaquim Gomes Sobrinho) indicando favorecimento de empresas e possível manipulação do processo.

Fato

Procedeu-se à verificação do processo licitatório da Tomada de Preços 05/2014, processo nº 1462/2014, do qual participaram três empresas: (1) AGF Engenharia, CNPJ nº 09.398.765/0001-04; (2) Correta Construções e Empreendimentos Ltda, CNPJ nº 17.642.309/0001-88; e (3) Autêntica Projetos e Assessoria Ltda, CNPJ nº 16.482.828/0001-63. A vencedora foi a Correta Construções e Empreendimentos Ltda, com a proposta de R\$509.759,86 para o item 01 (quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na escola Municipal João Gomes de Torres) e R\$509.136,02 para o item 2 (quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho). Destacam-se a seguir as inconsistências identificadas no processo licitatório:

a) A “Ata de Recebimento e abertura dos envelopes de documentos e propostas” (fl. 448), de 12 de agosto de 2014, relata o recebimento e abertura dos envelopes de habilitação, bem como questionamentos feitos pelas empresas Correta Construções e Empreendimentos Ltda e AGF Construções Ltda-ME. Na ocasião, a empresa Correta Construções e Empreendimentos Ltda registrou que a empresa Autêntica Projetos e Assessoria Ltda não apresentou o acervo técnico, e que a empresa AGF Engenharia não apresentou o livro diário, exigido no item 8.1.4.1.2, alíneas “b” e “c”. Por outro lado, a empresa AGF Engenharia registrou que a empresa Correta Construções e Empreendimentos Ltda não apresentou a Declaração de Visita assinada por profissional do quadro da Secretaria Municipal de obras, exigida no item 8.1.3, alínea “c”. Na sequência, a sessão foi encerrada pela Presidente da CPL anunciando que a Comissão realizaria a análise minuciosa da documentação e a publicação do resultado da homologação no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

Na folha seguinte do processo (449) consta o Parecer de Julgamento –TP nº 5/2014, sem data, no qual a CPL constatou que as empresas AGF ENGENHARIA, deixou de apresentar o Acervo técnico, exigido no item 8.1.3 “b” e o Livro Diário exigido no item 8.1.4.1.2 - Alíneas “A” e “C”; e AUTENTICA PROJETOS E ASSESSORIA LTDA ME também deixou de apresentar o Acervo Técnico exigido no Item 8.1.3 “b”, portanto, foram inabilitadas.

Já em relação à ausência da Declaração de Visita assinada por profissional do quadro da Secretaria Municipal de Obras, não entregue pela empresa CORRETA CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA, a Comissão de Licitação “entendeu que a referida empresa superou com a apresentação de documentos similares aos exigidos”, e habilitou a empresa. Note-se que a CPL não descreveu quais documentos similares foram apresentados e nem o item do edital a que se referiam.

Todavia, o edital não fez referência a documentos similares para este item, conforme se observa na transcrição abaixo: “c) Atestado de Visita ao local da obra; c1) - Para obter o Atestado de Visita ao local da obra, os interessados deverão comparecer ATÉ O DIA 06/08/2014, na sede da Prefeitura Municipal-Secretaria de Obras e Serviços Urbanos AGENDANDO PREVIAMENTE ou através do telefone (84) 3247-1900 - ramal 218.”

A empresa Correta Construções e Empreendimentos Ltda apresentou, na fl.389, a “Declaração de declínio da visita e do conhecimento”, na qual declara que: “a exigência da visita não se coaduna com o entendimento do T.C.U. que a faculta, quando considerou que ela é obrigatória no caso de objetos complexo (sic), o que não é neste caso cuja justificativa técnica previa (sic) deve constar nos autos.”. Além disso, declarou: “(...) que visitamos e tomamos conhecimento de todo o local onde será o serviço executado, que assumimos toda e qualquer

responsabilidade diante de qualquer dificuldade para a sua perfeita e regular execução da obra de acordo com o Art. 30, inciso III da lei 8.666/93. ”

Mesmo se tratando de uma exigência que não deveria ter sido solicitada no edital, por restringir o caráter competitivo, conforme exposto neste relatório, a CPL não poderia deixar de exigi-lo e nem poderia aceitar outro documento em substituição, pois não havia esta previsão no edital. Diante do exposto, a empresa deveria ter sido inabilitada. No entanto, foi declarada vencedora do certame e firmou o Contrato nº 093/2014, no valor de R\$1.018.895,88, em 26 de agosto de 2014.

b) O processo licitatório nº 1462/2014 possui três volumes, numerados em sequência correta. O volume 1 está numerado de forma manuscrita até a folha 39, a partir daí até o final do processo licitatório e publicação do extrato de contrato, na folha 643, foi utilizado carimbo automático para numerar todas as folhas. Essas observações acerca da numeração do processo são relevantes tendo em vista que foram inseridos documentos de uma outra empresa, Nordcon Nordeste Construtora Ltda – EPP, que não participou do certame, às folhas 554 a 592, volume 3. Inclusive, foram inseridos antes dos seguintes documentos: (1)“Contrato de execução de serviços de engenharia nº 93/2014 - Processo nº 1462/2014 – Licitação Modalidade Tomada de Preço nº 5/2014” (folha 593-604) assinado em 26 de agosto de 2014; (2) Apólice do Ramo Seguro Garantia do Contrato, emitido em 10 de outubro de 2014 (605 a 638); (3) Publicação do Termo de Homologação no Diário Oficial dos Municípios, de 19 de agosto de 2014 (fl.639); e (4) Publicação de Extrato de Contrato, no Diário Oficial da União de 27 de agosto de 2014 (fl.643)

Esse fato, por si só, poderia significar que houve apenas um erro de inserção de documentos no processo. Entretanto, as datas dos documentos juntados ao processo são de novembro de 2014, enquanto a Tomada de Preços 05/2014 transcorreu no mês de agosto de 2014. Portanto, não há como ocorrer isso se o processo tiver seguido seus trâmites normais e cronologicamente em dia. Eis os documentos da empresa Nordcon Nordeste Construtora Ltda – EPP, CNPJ Nº 17.724.971/0001-87, juntados ao processo:

- “Termo de retirada de Edital – Tomada de Preços Nº 006/2014”, de 13 de novembro de 2014. Mas, verificou-se que a empresa não participou da Tomada de Preços 006/2014, conforme análise da documentação realizada;

- Certificado de Registro Cadastral na Prefeitura de Canguaretama, emitido em 13 de novembro de 2014, pelo Presidente da CPL de Canguaretama.

-Documentos para cadastro da empresa, dentre eles, destacam-se os seguintes, tendo em vista a data de emissão: (1) Comprovante de inscrição e de situação cadastral, emitido pela Receita Federal do Brasil em 12 de novembro de 2014; (2) Certificado de regularidade do FGTS – CRF, emitido em 12 de novembro de 2014; (3) Certidão negativa de débitos trabalhistas, emitida em 22 de outubro de 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação, porém incluiu a mesma resposta para as constatações acerca das inconsistências identificadas nos processos das Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2014, 07/2015 e 08/2015:

“2. Inconsistências no processo licitatório da Tomada de Preços nº 05/2014 (construção de quadras escolares nas escolas Municipais João Gomes de Torres e Joaquim Gomes Sobrinho) indicando favorecimento de empresas e possível manipulação do processo.

Com relação aos itens 2, 4, 6 e 8, que indicam inconsistências nos certames acima indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que os relatórios anexos de execução das quadras, com acompanhamento rotineiro do FNDE, demonstram ritmo de conclusão.

O registro fotográfico e os relatórios que seguem anexos elucidam a utilização programática dos recursos, mediante o calendário de suas liberações pelo FNDE, não havendo que pincelar questões de inconstâncias nas licitações, uma vez que os objetos estão sendo e serão concluído, suprindo o objeto conveniado.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura não apresentou justificativas para nenhuma das constatações elencadas nos itens “a” e “b” no campo Fato.

Em sua manifestação a Prefeitura evidenciou a importância da execução do objeto em detrimento a todo processo legal que deve anteceder à contratação de empresa para execução de obras no âmbito da Administração Pública.

Neste sentido, é oportuno lembrar os princípios estabelecidos no artigo 3º da Lei 8.666/93 que devem nortear as contratações pela Administração Pública, são eles: isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, legalidade, imparcialidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Ademais, ao assinar o Termo de Compromisso nº 792782/2013, no item 2.2 do Anexo ao Termo de Compromisso, dentre outras obrigações, a Prefeitura de Canguaretama assumiu a obrigação especificada no inciso XII que consiste em realizar o processo licitatório, sob sua inteira responsabilidade, quando optar pelo regime de execução indireta, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais.

No caso de contratação de obras por particular, este pode optar por fazê-lo à sua maneira. Contudo, as contratações feitas pela Administração Pública devem seguir o devido processo, além de atender aos requisitos legais que existem para tornar concreta a execução dos princípios constitucionais. Desta forma, o processo não é uma mera formalidade, e sim a demonstração do juízo a respeito da melhor forma de se contratar, bem como de se comprovar que foram seguidos os princípios da administração pública. Caso o processo não for devidamente formalizado e não evidencie como os fatos aconteceram realmente, então não há um processo, e sim um ajuntamento de documentos que põe em dúvida a sua validade.

A Prefeitura manifestou-se no sentido de que basta executar a obra, conforme se deduz do trecho: “*Com relação aos itens 2, 4, 6 e 8, que indicam inconsistências nos certames acima*

indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que os relatórios anexos de execução das quadras, com acompanhamento rotineiro do FNDE, demonstram ritmo de conclusão.” Entretanto, não é possível acatar essa justificativa, pois no âmbito da Administração Pública devem ser obedecidos os parâmetros legais estabelecidos para licitação, contratação e execução de obras públicas.

2.2.3. Restrição ao caráter competitivo do certame no Edital da Tomada de Preços nº 07/2015 referente à contratação do remanescente da obra de construção da quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário da Escola Municipal João Gomes Torres.

Fato

O Contrato nº 093/2014, no valor de R\$1.018.895,88, firmado com a empresa Correta Construções e Empreendimentos Ltda, em 26 de agosto de 2014, foi rescindido unilateralmente pela Administração devido ao descumprimento de prazo e ao abandono da obra por parte da empresa contratada. A publicação do Extrato de Rescisão no Diário Oficial da União (DOU) ocorreu em 15 de julho de 2015. O referido contrato referia-se à Tomada de Preços nº 05/2014 na qual tinha sido contratado o seguinte objeto:

Objeto da Tomada de Preços nº 05/2014

Item	Objeto	Valor (R\$)
01	Contratação de empresa de engenharia para execução de obra de construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal João Gomes Torres, no município de Canguaretama.	R\$509.774,74
02	Contratação de empresa de engenharia para execução de obra de construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho, no município de Canguaretama.	R\$509.136,02

Fonte: Item 2.1 do Edital da Tomada de Preço nº 05/2014 de Canguaretama.

A fim de contratar o remanescente das obras, a Prefeitura de Canguaretama realizou duas tomadas de preços: nº 07 e nº 08/2015.

Objetos das Tomada de Preços nº 07/2015 e nº 08/2015

Tomada de Preço nº	Objetos	Valor (R\$)
07/2015	Contratação de empresa de engenharia para execução de remanescente de obra de construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal João Gomes Torres , no município de Canguaretama.	R\$420.207,01
08/2015	Contratação de empresa de engenharia para execução de remanescente de obra de construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho, no município de Canguaretama.	R\$395.433,55

Fonte: Editais das Tomadas de Preços nº 007 e 008/2015 de Canguaretama.

Ressalte-se que os recursos para a realização das obras são provenientes do Termo de Compromisso PAC-2 08650/2014 no qual a Prefeitura Municipal de Canguaretama comprometeu-se a executar ações referentes a quadras, no âmbito do Programa Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC-2), de acordo com as especificações dos projetos fornecidos ou aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e em

conformidade com os requisitos da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 e demais condicionantes.

A análise foi feita separadamente, portanto, estão consignadas a seguir as constatações observadas no edital da **Tomada de Preços nº 07/2015** que indicam a existência de cláusulas restritivas ao caráter competitivo:

a) A publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial da União, de 16 de outubro de 2015, menciona que: “*O edital com todos os anexos poderão ser adquiridos pelos interessados diretamente na CPL no horário de 08h00min às 13h00min.*” Não cita e-mail e nem telefone para contato dos possíveis interessados.

b) O edital restringiu a forma de entrega dos envelopes de habilitação e de proposta à entrega diretamente à Comissão Permanente de Licitação (CPL), e exclusivamente em data, horário e local determinado, não facultando o envio por meio postal, conforme consta no item 2.1 do edital:

“Os envelopes a que se refere o item 5 deste Edital, contendo respectivamente os documentos habilitação e os de proposta de preço, deverão ser entregues diretamente à Comissão de licitação, exclusivamente na data, no local e no horário abaixo determinado:

DATA DE RECEBIMENTO: 03 de novembro de 2015

HORÁRIO 09h00min (horas) horário local

LOCAL: ANEXO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUARETAMA

Praça Augusto Severo, S/N, 1º Andar – Sala 104 – Centro”

c) Para participação da licitação, foi exigido, indevidamente, no item 4.2 do edital que as empresas estivessem cadastradas na Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN, não facultando que o Certificado de Registro Cadastral (CRC) fosse emitido por outros órgãos/entidades da Administração Pública. Tal exigência contraria o Art. 32, §§ 2º e 3º, c/c art. 34, § 2º da Lei nº 8.666/1993, além do enunciado do Acórdão nº 2857/2013-TCU/Plenário.

d) Na parte do edital relativa à qualificação econômico-financeira, houve a exigência cumulativa de patrimônio líquido ou capital social integralizado mínimo de 10% do valor estimado para a contratação (item 6.2.6) e de garantia contratual de 5% (item 11.1), como pode-se observar:

“6.2.6. Prova do capital social integralizado equivalente no mínimo a 10% do valor do orçamento básico estimado, ou seja, R\$ 42.020,70 (quarenta e dois mil, vinte reais e setenta centavos), mediante apresentação da Certidão Simplificada fornecida pela Junta Comercial da sede do licitante, emitida nos últimos 30 (trinta) dias; e

11.1. Antes da assinatura do instrumento de contrato será exigida da licitante adjudicatária a prestação de garantia para cumprimento deste, em favor da Prefeitura Municipal de Canguaretama, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor global do contrato, numa das modalidades previstas no parágrafo primeiro, do artigo 56, da Lei nº 6666793, e, em se tratando de títulos da dívida pública, estes deverão estar devidamente registrados junto ao Banco Central do Brasil.” (Grifos não originais)

A vedação dessa exigência cumulativa consta no § 2º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, além disso, a jurisprudência do TCU consolidada na Súmula nº 275 do TCU estabelece que: “*Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.*”

e) Além disso, destaca-se que o item 6.2.6 do edital também exigiu, indevidamente, que o capital social estivesse sido integralizado. Tal cláusula ultrapassa as exigências estabelecidas no art. 31 da Lei nº 8.666/93. Não há qualquer referência a integralização de capital no texto legal.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.871/2005 – TCU Plenário determina em seu item 9.4.2. “*observe com rigor, na qualificação econômico-financeira de futuras licitações, as disposições do art. 31 da Lei 8.666/1993, abstendo-se de apresentar exigências não previstas no texto legal, a exemplo da contida no item 52.4.7 do edital Pregão n.º 152/2005 PRC/FUB (capital social integralizado);*” (Original sem grifo)

f) Observou-se ainda, que além dessa exigência cumulativa, foi exigido ainda que a prova do capital social integralizado fosse apresentada mediante a “*Certidão Simplificada fornecida pela Junta Comercial da sede do licitante*”. Porém, o caput do artigo 31 da Lei nº 8.666/93, limita os itens que podem ser exigidos para fins de qualificação econômico-financeira e dentre eles não consta a Certidão Simplificada da Junta Comercial. Logo, não é dada discricionariedade ao gestor público para acrescentar, durante à fase de habilitação, a exigência dessa certidão. Para melhor esclarecer a questão, transcreveremos a seguir:

Acórdão TCU nº 5.298/2013 – 2ª Câmara:

“9.2. dar ciência à Prefeitura Municipal de Parecis/RO sobre as seguintes impropriedades, detectadas no edital de tomada de preços 2/CPL/2012:

9.2.1. a exigência de apresentação da certidão negativa de protesto, dos certificados de regularidade de obras, da certidão da junta comercial, do certificado de cadastro junto ao departamento de licitações do município e da certidão de regularidade ambiental (subitens do edital 16.8, 16.1.9, 16.1.10 e 16.1.11, 14.1.16, 14.1.17 e 15.10, respectivamente) afronta os arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;” (Original sem grifos)

Acórdão nº 802/2016 – Plenário:

“9.3. dar ciência ao Município de Itajuípe/BA que, em caso de novas licitações, adote as providências necessárias a evitar as ocorrências abaixo relacionadas, identificadas no edital e nos procedimentos relativos a Tomada de Preços 002/2015: 9.3.1. exigência de certidão simplificada da Juceb (Junta Comercial do Estado da Bahia) com prazo de emissão não superior a 30 dias da data de abertura do certame;” (Original sem grifo)

Observe-se que para comprovação da capital mínimo ou patrimônio líquido o inciso primeiro do artigo 31 já prevê a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei.

g) Destaca-se ainda, que o item 6.2.7.5 do edital solicitou, indevidamente: “*Certidão Negativa de Falência ou Concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica,*

bem como Certidão fornecida pela Corregedoria do Estado sede do licitante informando os Cartórios competentes, e certidões de protesto”. (Original sem grifo)

O caput do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 limita os itens que podem ser exigidos para fins de qualificação econômico-financeira e dentre eles não consta a certidão fornecida pela Corregedoria do Estado sede do licitante informando os cartórios competentes, tão pouco, a apresentação de certidões de protesto. Acerca do assunto cita-se o Sumário do Acórdão nº 768/2007 – TCU – Plenário: “*3. Reputa-se indevida, por ausência de amparo legal, a exigência, para fins de qualificação econômico-financeira, de documentação que fuja ao rol previsto pelo artigo 31 da Lei nº 8.666/93.*”.

h) O edital previu nos itens 6.2.8 e 6.2.8.1 que a boa situação econômica financeira da empresa seria avaliada pelos seguintes indicadores obtidos do Balanço Patrimonial: Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral que deveriam ser maiores que 1,00. Todavia, não há justificativas no processo licitatório para a exigência dos índices contábeis, contrariando o artigo 31, § 5º da Lei 8.666/1993. Cita-se ainda o Acórdão Nº 498/2013 – TCU – Plenário que se manifestou neste sentido:

“9.2.1. o estabelecimento de índices contábeis para aferir a boa situação financeira dos licitantes deve observar as seguintes regras previstas no art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/1993: (i) estar devidamente justificado no processo administrativo da licitação; e, (ii) vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação;”.

i) Dentre os documentos de Qualificação Técnica, houve a exigência, indevida, de apresentação de “Declaração de visita ao local da obra” nos itens 6.3.10 e 6.3.10.1 do edital:

“6.3.10 Declaração de Visita ao Local da Obra, assinado por Profissional da área pertinente, devidamente registrado no CREA, e que detenha comprovadamente vínculo funcional com a empresa interessada, que comprove que a empresa licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto deste Edital, conforme modelo constante do Anexo V deste Edital.

6.3.10.1 A visita deverá ser procedida por engenheiro civil indicado pela empresa, e ser efetuada até 72 (setenta e duas) horas da data da realização da sessão, ainda, se fazer acompanhar por Técnico da Prefeitura, saindo da Secretaria de Obras do Município de CANGUARETAMA-RN, localizada na Praça Agosto Severo, 242 - Centro, observados os prazos aqui estabelecidos.

O Tribunal de Contas da União, tendo em vista o que preconiza o art. 3º, *caput*, e § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993, considera a solicitação de atestado de visita ao local da obra exigência restritiva ao caráter competitivo do certame, conforme se depreende da leitura da determinação 9.2.2 do Acórdão nº 1.599/2010-Plenário, que menciona: “*abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, *caput*, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.*”

Em outro julgado, o Acórdão nº 2.126/2016-Plenário, o TCU aponta que: “9.3.4. exigir a realização de visita técnica ao local da obra pelos licitantes como requisito de habilitação contraria o art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, pois ‘o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra’, conforme orientado pelo Acórdão 1.842/2013-TCU-Plenário;”.

j) Em relação à Qualificação Técnica, o edital exigiu, indevidamente, a apresentação de “Plano de Trabalho” pelas licitantes, conforme item 6.3.9:

“6.3.9.1 O plano de trabalho deverá conter no mínimo: estrutura organizacional, atividades a serem realizadas, frentes de trabalho, sequência de execução dos serviços, organização administrativa, procedimento de segurança e prevenção de risco de trabalho - PCMAT e planejamento de suprimentos e equipamentos a serem aplicados nas obras de acordo com as especificações, orçamento e projeto básico.

6.3.9.2 Cronograma físico de acordo com plano de trabalho.

6.3.9.3 Cronograma de permanência de mão-de-obra e de equipamentos”

Observa-se que essa cláusula do edital restringe a competitividade do certame na medida em que exige das empresas participantes a apresentação desse plano de trabalho com detalhamentos que devem ser solicitados à empresa vencedora da licitação. Além disso, trata-se de uma obra de baixa complexidade na qual não se justifica exigências desta natureza na fase de qualificação técnica. Inclusive, acerca do assunto, consultou-se a publicação “Obras Públicas – recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras e Edificações Públicas, 4º edição, Brasília, 2014, do Tribunal de Contas da União” (disponível no link <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>), e verificou-se no item 7.2 Contrato, especificamente no subitem 7.2.8 Obrigações da Contratada, que durante a execução de serviços de obras, cumprirá à contratada a execução das seguintes medidas:

“(…)

- manter no local dos serviços e obras instalações, funcionários e equipamentos em número, qualificação e especificação adequados ao cumprimento do contrato;

- submeter à aprovação da fiscalização, até cinco dias após o início dos trabalhos, o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras, elaborados em conformidade com o cronograma do contrato e técnicas adequadas de planejamento, bem como eventuais ajustes;

- submeter à aprovação da fiscalização os protótipos ou amostras dos materiais e equipamentos a serem aplicados nos serviços e obras objeto do contrato;

(…)

Essa previsão extrapola o disposto na Lei 8.666/93, que prevê, no Art. 30, § 6º, o limite das exigências relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, as quais “(...) serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.” (Original sem grifo)

l) O item 7.5 do edital deveria informar o valor máximo total admitido pela Administração para o objeto ser contratado, porém não há nenhum valor, conforme nota-se na transcrição a seguir: “7.5. Sob pena de inabilitação, o Valor Máximo Total admitido pela Administração para o objeto a ser contratado será de”.

m) Não há previsão no edital da Tomada de Preços nº 07/2015 acerca do tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, contrariando a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação, porém incluiu a mesma resposta para as constatações acerca da restrição ao caráter competitivo das Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2014, 07/2015 e 08/2015:

“3. Restrição ao caráter competitivo do certame no Edital da Tomada de Preços nº 07/2015 referente à contratação do remanescente da obra de construção da quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário da Escola Municipal João Gomes Torres.

O entendimento da fiscalização para com os procedimentos licitatórios acima mencionado, naquilo que diga respeito ao caráter competitivo, restou indicação para limitação desse, quando não houve publicação do aviso do Edital de jornal de grande circulação; pela exigência de Atestado de Visita a obra; exigência do capital integralizado em 5% do valor estimado para contratação e garantia contratual de 5%, não previsão de participação diferenciado para micro empresas e empresas de pequeno porte; retirada do Edital diretamente na CPL; exigência de cadastro CRC no município.

Urge perceber que não como rotular limitação do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios acima transcritos, visto que, foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante, não há como se caracterizar supressão de competição uma vez que o princípio da publicidade resta contemplado.

Ademais, a Lei de Licitações retroage ao ano de 1993, quando o poder de mídia dos jornais de grande circulação era eficaz, com o passar do tempo, em razão da exploração da virtualização, a capacidade de persuasão pública do jornal impresso chegou próximo à extinção.

No que aborda as questões contábeis de garantia contratual, integralização de capital, balancete ou outro mecanismo sugestivo a medir a capacidade financeira das empresas, tudo era elaborado no sentido de consagrar segurança à Administração Pública quando da efetivação da contratação.

A solicitação de visita ao local da obra não é cláusula estanque e, sim, opção de visita ou, em atendimento, ao art. 3º, caput e § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, considerar-se-ia a declaração ventilada no disposto legal, inclusive, porque nos casos de omissão da regra Editalícia sempre será suscitada atenção aos dispostos na Lei n. 8.666/93.

Os Editais nunca foram, nem terão retirada limitada apenas na sede da CPL, eles são de amplo e total conhecimento de que deseje participar, uma vez que em todos os avisos e publicações contam os email da CPL e o número do telefone.

A maior comprovação de que não existe limitação de caráter competitivo pelos pontos elevados na fiscalização e em razão da quantidade de licitantes, que não se limita a uma unidade e aos recursos e impugnação que são inexistentes.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura argumentou que não houve restrição ao caráter competitivo tendo em vista que “*...foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante, e não há como se caracterizar supressão de competição uma vez que o princípio da publicidade resta contemplado...*”. Ocorre que a restrição ao caráter competitivo do certame não se dá somente em relação à publicação dos avisos de licitação em desacordo com a lei ou em relação ao fato de as sessões terem apenas um licitante participante. Inclusive, a participação de mais licitantes pode ter sido afastada justamente devido às cláusulas restritivas elencadas no edital da Tomada de Preços nº 07/2015. Ressalte-se ainda que no caso dessa Tomada de Preços houve publicação em jornal de grande circulação, ao contrário do que citou a Prefeitura em sua manifestação.

Além disso, em outro trecho a Prefeitura arguiu que: “*Os Editais nunca foram, nem terão retirada limitada apenas na sede da CPL, eles são de amplo e total conhecimento de que deseje participar, uma vez que em todos os avisos e publicações contam os email da CPL e o número do telefone.*” Entretanto, ao contrário do que foi exposto pela Prefeitura, constatou-se que nas publicações do Aviso de Licitação da Tomada de Preços 07/2015 no Diário Oficial da União, no Jornal de grande circulação e no Diário Oficial dos Municípios não consta o número de telefone e email para contato dos interessados, consta apenas o que o edital e seus anexos podem ser adquiridos diretamente na Comissão Permanente de Licitação. Fato que contribuiu para restringir a participação de eventuais interessados no certame.

Em relação às questões contábeis que envolvem a qualificação econômico-financeira a Prefeitura informou em sua manifestação que tudo foi elaborado a fim de garantir segurança à Administração quando da efetivação da contratação. Apesar disso, destaca-se que a Administração não pode extrapolar os ditames legais estabelecidos em nome da segurança contratual, sob pena de restringir a competitividade do certame, afastar potenciais participantes que não se enquadrem nas exigências indevidas do edital e infringir as normas licitatórias.

Quanto à exigência de apresentação de “Atestado de visita ao local da obra” como item de Qualificação Técnica, a Prefeitura argumentou que a solicitação de visita ao local da obra não é cláusula estanque e, sim, opção de visita. No entanto, se assim fosse, o edital deveria ter previsto que a visita poderia ser substituída pela declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Contudo, não foi o que ocorreu. Pois, o edital, além de exigir a apresentação do Atestado de Visita ao Local da Obra, determinou que a visita deveria ser procedida por engenheiro civil indicado pela empresa, que detenha comprovadamente vínculo funcional com a empresa licitante e ser efetuada até 72 (setenta e duas) horas da data da realização da sessão, ainda, se fazer acompanhar por Técnico da

Prefeitura, saindo da Secretaria de Obras do Município de CANGUARETAMA-RN, localizada na Praça Agosto Severo, 242 – Centro.

2.2.4. Inconsistências no processo licitatório nº 07/2015 (remanescente da obra de construção da quadra da Escola Municipal João Gomes Torres) demonstrando que o processo não seguiu os trâmites processuais na ordem cronológica dos fatos.

Fato

Na análise do processo nº 3629/2015, com dois volumes (de 1 a 569 folhas), referente à Tomada de Preços nº 07/2015, verificaram-se inconsistências que demonstram que o referido processo não seguiu os trâmites processuais da licitação na ordem cronológica dos fatos, apesar de o processo estar numerado em sequência numérica correta e com carimbo automático:

a) O processo iniciou-se com o pedido da Secretaria de Educação em 30 de setembro de 2015. Em 05 de outubro de 2015 foi realizado o Despacho da Prefeita para a Secretaria Municipal de Tributação, Finanças e Planejamento para prestar as informações financeiras e orçamentárias, a qual respondeu no mesmo dia. No dia 06 de outubro de 2015, a Prefeita assinou a declaração acerca do atendimento do art. 16, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, e em 07 de outubro de 2015, despachou o processo para a Comissão Permanente de Licitação (CPL). No dia seguinte, em 08 de outubro de 2015, o Presidente da CPL já anexou ao processo a minuta do edital e seus anexos para análise e emissão do parecer sobre a legalidade. Observe-se que o trâmite do processo transcorreu de maneira célere, pois em apenas um dia, contado do recebimento do processo, a CPL já havia anexado a minuta do edital e todos os seus anexos. Em 15 de outubro de 2015, a Assessoria Jurídica emitiu o parecer pela aprovação do procedimento licitatório e, apesar de todas as cláusulas restritivas apontadas no item 1 deste relatório, não houve indicação nesse sentido no parecer. Embora o parecer tenha sido emitido no dia 15 de outubro de 2015, o despacho da prefeita acolhendo o parecer jurídico e já devolvendo o processo para a CPL está com data anterior, isto é, de 09 de outubro de 2015.

b) Além dessa incoerência nas datas dos documentos, verificou-se que o edital e alguns anexos foram inseridos no processo às folhas 83 a 126. Contudo, nas folhas seguintes (de 127 a 220-volume I) foram anexadas a Proposta de preço da empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME, de 03 de outubro de 2010, no valor de R\$419.834,20; a Planilha de preços e a Composições de preços unitários, de 03 de novembro de 2011.

Na sequência (folhas 221 a 232) foram inseridos os anexos do edital V e IX. Somente nas folhas 233, 235 e 236 constam as cópias das publicações do Aviso de Licitação no Jornal NOVO, no DOU e no Diário Oficial dos Municípios do RN (DOM), respectivamente, com data de 16 de outubro de 2015. Depois disso seguem os demais documentos relativos ao trâmite do processo licitatório tais como: juntada dos documentos de habilitação das empresas participantes; ata de recebimento e abertura dos envelopes; parecer de julgamento; publicação de aviso de habilitação etc.

Como se observa, foi juntada ao processo licitatório a proposta de preços da empresa vencedora do certame antes mesmo da publicação do aviso da licitação demonstrando que o processo foi montado *a posteriori* e não seguiu seu trâmite processual cronológico.

Ademais, nas folhas 515 a 525 (volume II) do processo foi juntada a Proposta de Preços da empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME, no valor de R\$395.166,90, referente à Tomada de Preço nº 08/2015, e não à Tomada de Preço nº 07/2015, objeto do processo analisado. E logo na sequencia consta a “Ata de Abertura do envelope da proposta de preços” a qual cita a empresa classificada com o preço de R\$ R\$419.834,20, que é o valor da licitação 07/2015.

c) Outrossim, verificou-se que consta no processo, folha 238, o “Recibo – PROTOCOLO DE ENTREGA DE DOCUMENTOS” por meio do qual a Presidente da CPL declara que, às 8h45min do dia 03 de novembro de 2015, a empresa IBIUNA EMPREENDIMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA “(...) fez a entrega dos envelopes de HABILITAÇÃO e PROPOSTA DE PREÇOS, referente à TOMADA DE PREÇOS Nº 007/2015 e da TOMADA DE PREÇOS Nº 008/2015 por meio do procurador da empresa.” . (Grifos não originais)

Destaca-se que esse mesmo recibo encontra-se anexado ao processo da Tomada de Preços nº 08/2015, na fl.139. Ou seja, a Presidente da CPL recebeu, às 8h45min os documentos da empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda, referentes à Tomada de Preços 07/2015, cuja abertura seria às 9h, e da Tomada de Preços 08/2015, com abertura marcada para o mesmo dia às 11h, conforme aviso publicado. Todavia, a Presidente da CPL não poderia ter recebidos os referidos envelopes, pois o edital das duas licitações foi taxativo ao determinar, no item 2.1, que os envelopes deveriam ser entregues diretamente à Comissão de licitação, exclusivamente na data, no local e no horário determinado, sendo às 9h para a Tomada de Preços 07/2015, e às 11h para a Tomada de Preços 08/2015.

d) Participaram da Tomada de Preços 07/2015 as empresas Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME (CNPJ nº 35.503.556/0001-85) e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda (CNPJ nº 06.176.355/0001-12). O representante da empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda, entregou os envelopes às 8h45min, por meio de protocolo, à Presidente da CPL, porém não participou da sessão de abertura que aconteceu quinze minutos depois, às 9h do mesmo dia 03 de novembro de 2015. Conforme registro na “Ata de Recebimento e Abertura dos Envelopes de Documentos e Propostas” (fl. 512), estava presente na sessão apenas a representante da empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME. Após a abertura dos envelopes contendo a documentação das empresas, a Presidente da CPL encerrou e suspendeu a sessão para proceder à análise minuciosa de ambas as empresas e “*publicará o resultado juntamente com o chamamento da (s) mesma (s) para abertura do (s) envelope (s) de Proposta de Preços.*”.

No dia 10 de novembro realizou-se a sessão para emissão do “Parecer de Julgamento – Tomada de Preços Nº 7/2015” (fl.513), na qual a empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda foi inabilitada pois a “comissão constatou que a empresa apresentou cópia do documento da responsável técnica da empresa com o prazo de autenticação expirado”. No entanto, a comissão não especificou qual seria o documento, se o registro geral ou as certidões e acervos técnicos emitidos pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA/RN), tão pouco fez referência ao item do edital que não foi atendido pela empresa para justificar sua inabilitação. Por outro lado, não há registro de contestação pela empresa Ibiúna no processo.

Em que pese essa ausência de especificação, verificou-se que a documentação (cópia do Registro Geral e CPF) relativa à sócia (CPF nº***.836.***-91) da empresa Ibiúna estava com

a Certidão de Autenticação Digital, emitida por um cartório, com o prazo de validade expirado em 09 de outubro de 2015 (folhas 389 a 390), sendo que a sessão de abertura foi dia 03 de novembro de 2015. Caso tenha sido por esse o motivo, a empresa não poderia ter sido inabilitada em virtude do item 8.5 do edital que previu: “*8.5. A não apresentação ou incorreção de quaisquer dos documentos de credenciamento não inabilitará a licitante, mas impedirá o representante de manifestar-se e responder por ela até que seja cumprido o disposto nos subitens 8.3 e 8.4.*”.

Se caso a CPL estivesse se referindo ao prazo de validade das Certidões de Autenticação Digital da “Certidão de Registro e Quitação Pessoa Física” e da “Certidão de Acervo Técnico”, emitidas pelo CREA em nome dos engenheiros responsáveis pela empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda, verificou-se que as respectivas Certidões de Autenticação Digital estavam dentro do prazo de validade na data da sessão de abertura, portanto, não seria motivo para inabilitação da empresa.

e) Observou-se no “Parecer de Julgamento – Tomada de Preços Nº 7/2015” que os espaços com os nomes da Presidente da CPL e outro com o nome de um dos membros da Equipe de Apoio estão sem assinatura, ou seja, o documento foi assinado apenas por um dos membros da Equipe de Apoio.

f) O Aviso de Habilitação foi publicado no DOM marcando a sessão para abertura do envelope de proposta de preço para o dia 19 de novembro de 2015. Assim, na “Ata de abertura do envelope da proposta de preços” (fl. 527) está consignado que a empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME foi declarada vencedora do certame com a proposta no valor de R\$419.834,20.

Na folha seguinte (528), consta o “Resultado de Julgamento da Tomada de Preço Nº 07/2015”, com a data de emissão de 03 de novembro de 2015, mesma data da primeira sessão de abertura dos envelopes de habilitação, portanto, incoerente com a data marcada para abertura das propostas de preço, ou seja, 19 de novembro de 2015. Ademais, da mesma forma que ocorreu com o “Parecer de Julgamento – Tomada de Preços Nº 7/2015”, os espaços com os nomes da Presidente da CPL e outro com o nome de um dos membros da Equipe de Apoio estão sem assinatura, ou seja, o documento foi assinado apenas por um dos membros da Equipe de Apoio.

Na sequência do processo (fl. 529) consta o “Despacho Carta Convite Nº 7/2015” da CPL para a Prefeita para as devidas considerações finais, porém, o espaço com o nome da presidente da CPL está sem assinatura. Apesar de o referido despacho estar datado de 20 de novembro de 2015, no texto há referência ao “Parecer do dia 03/11/2015”, indicando mais uma incoerência nas datas dos documentos anexados ao processo, conforme a transcrição do trecho do referido despacho: “*A Presidente e Membros da Comissão Permanente de Licitação, da Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN, através de seu Parecer do dia 03/11/2015, indicou como vencedora da Licitação/Carta Convite nº 7/2015, a (s) licitante (s). (...)*”

Nas folhas seguintes, 530 e 531, constam, respectivamente, o Termo de Homologação e o Termo de Adjudicação da Licitação Tomada de Preço nº 7/2015, com data de emissão de 24 de novembro de 2015, ambos sem a assinatura da Prefeita Municipal.

g) O Contrato nº 213/2015 foi assinado com a empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME em 26 de novembro de 2015, no valor de R\$419.834,20. O prazo inicial para execução foi de 9 meses, sendo que o termo inicial será 10º dia consecutivo após a assinatura do contrato. Todavia, não consta no processo a comprovação da publicação resumida do contrato no DOU, contrariando o art. 61, parágrafo único da lei 8666/93. Verificou-se ainda que o contrato tem dois aditivos de prorrogação de prazo, de forma que o fim da vigência é 02 de fevereiro de 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação, porém incluiu a mesma resposta para as constatações acerca das inconsistências identificadas nos processos das Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2014, 07/2015 e 08/2015:

“4. Inconsistências no processo licitatório nº 07/2015 (remanescente da obra de construção da quadra da Escola Municipal João Gomes Torres) demonstrando que o processo não seguiu os trâmites processuais na ordem cronológica dos fatos.

Com relação aos itens 2, 4, 6 e 8, que indicam inconsistências nos certames acima indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que os relatórios anexos de execução das quadras, com acompanhamento rotineiro do FNDE, demonstram ritmo de conclusão.

O registro fotográfico e os relatórios que seguem anexos elucidam a utilização programática dos recursos, mediante o calendário de suas liberações pelo FNDE, não havendo que pincelar questões de inconstâncias nas licitações, uma vez que os objetos estão sendo e serão concluído, suprindo o objeto conveniado.”.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura de Canguaretama não apresentou justificativas para nenhuma das constatações relacionados nos itens de “a” a “g” no campo fato.

Em sua manifestação a Prefeitura evidenciou a importância da execução do objeto em detrimento a todo processo legal que deve anteceder à contratação de empresa para execução de obras no âmbito da Administração Pública.

Neste sentido, é oportuno lembrar os princípios estabelecidos no artigo 3º da Lei 8.666/93 que devem nortear as contratações pela Administração Pública: isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, legalidade, imparcialidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Ademais, ao assinar o Termo de Compromisso nº 792782/2013, no item 2.2 do Anexo ao Termo de Compromisso, dentre outras obrigações, a Prefeitura de Canguaretama assumiu a obrigação especificada no inciso XII que consiste em realizar o processo licitatório, sob sua inteira responsabilidade, quando optar pelo regime de execução indireta, nos termos da Lei nº

8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais.

No caso de contratação de obras por particular, este pode optar por fazê-lo à sua maneira. Contudo, as contratações feitas pela Administração Pública devem seguir o devido processo, além de atender aos requisitos legais que existem para tornar concreta a execução dos princípios constitucionais. Desta forma, o processo não é uma mera formalidade, e sim a demonstração do juízo a respeito da melhor forma de se contratar, bem como de se comprovar que foram seguidos os princípios da administração pública. Caso o processo não for devidamente formalizado e não evidencie como os fatos aconteceram realmente, então não há um processo, e sim um ajuntamento de documentos que põe em dúvida a sua validade.

A Prefeitura manifestou-se no sentido de que basta executar a obra, conforme se deduz-se do trecho: “*Com relação aos itens 2, 4, 6 e 8, que indicam inconsistências nos certames acima indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que os relatórios anexos de execução das quadras, com acompanhamento rotineiro do FNDE, demonstram ritmo de conclusão.*” Todavia, não é possível acatar essa justificativa, pois no âmbito da Administração Pública devem ser obedecidos os parâmetros legais estabelecidos para licitação, contratação e execução de obras públicas.

2.2.5. Restrição ao caráter competitivo do certame no Edital da Tomada de Preços 08/2015, referente à contratação do remanescente da obra de construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho, objeto do Termo de Compromisso PAC-2 08650/2014.

Fato

A Prefeitura Municipal de Canguaretama rescindiu, unilateralmente, o Contrato nº 093/2014, relativo à Tomada de Preços nº 05/2014, por meio do qual havia sido contratado a construção de duas quadras escolares poliesportivas cobertas com vestiário, sendo uma na Escola Municipal João Gomes Torres, no valor de R\$ 509.774,74, e outra na Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho, no valor de R\$ 509.136,02, ambas no município de Canguaretama. Para executar o remanescente da obra, a Prefeitura realizou a Tomada de Preço nº 07/2015, para a Escola Municipal João Gomes Torres, no valor de R\$420.207,01; e a Tomada de Preços nº 08/2015, para a Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho, no valor de R\$395.433,55.

Ressalte-se que os recursos para a realização das obras são provenientes do Termo de Compromisso PAC-2 08650/2014 (Programa Nacional de Aceleração do Crescimento) de acordo com as especificações dos projetos fornecidos ou aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Neste item do relatório será abordada a análise do Edital da Tomada de Preços 08/2015, na qual foram identificadas cláusulas restritivas ao caráter competitivo conforme relacionadas a seguir:

- a) A publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial da União, de 16 de outubro de 2015, menciona que: “*O edital com todos os anexos poderão ser adquiridos pelos*

interessados diretamente na CPL no horário de 08h00min às 13h00min.” Não cita e-mail e nem telefone para contato dos possíveis interessados.

b) O edital restringiu a forma de entrega dos envelopes de habilitação e de proposta à entrega diretamente à Comissão Permanente de Licitação (CPL), e exclusivamente em data, horário e local determinado, não facultando o envio por meio postal, conforme consta no item 2.1 do edital:

“Os envelopes a que se refere o item 5 deste Edital, contendo respectivamente os documentos habilitação e os de proposta de preço, deverão ser entregues diretamente à Comissão de licitação, exclusivamente na data, no local e no horário abaixo determinado:

DATA DE RECEBIMENTO: 03 de novembro de 2015

HORÁRIO 09h00min (horas) horário local

LOCAL: ANEXO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CANGUARETAMA

Praça Augusto Severo, S/N, 1º Andar – Sala 104 – Centro”

Observou-se que no item 2.1 do edital consta o horário da sessão às 9h, mas no preâmbulo do edital e no aviso de licitação publicado no Diário Oficial da União (DOU) consta às 11h.

c) Para participação da licitação, foi exigido, indevidamente, no item 4.2 do edital que as empresas estivessem cadastradas na Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN, não facultando que o Certificado de Registro Cadastral (CRC) fosse emitido por outros órgãos/entidades da Administração Pública. Tal exigência contraria o Art. 32, §§ 2º e 3º, c/c art. 34, § 2º da Lei nº 8.666/1993, além do enunciado do Acórdão nº 2857/2013-TCU/Plenário.

d) Na parte do edital relativa à qualificação econômico-financeira, houve a exigência cumulativa de patrimônio líquido ou capital social integralizado mínimo de 10% do valor estimado para a contratação (item 6.2.6) e de garantia contratual de 5% (item 11.1), como pode-se observar:

“6.2.6. Prova do capital social integralizado equivalente no mínimo a 10% do valor do orçamento básico estimado, ou seja, R\$39.543,35 (trinta e nove mil, quinhentos e quarenta e três reais e trinta e cinco centavos), mediante apresentação da Certidão Simplificada fornecida pela Junta Comercial da sede do licitante, emitida nos últimos 30 (trinta) dias; e

11.1. Antes da assinatura do instrumento de contrato será exigida da licitante adjudicatária a prestação de garantia para cumprimento deste, em favor da Prefeitura Municipal de Canguaretama, correspondente a 5% (cinco por cento) do valor global do contrato, numa das modalidades previstas no parágrafo primeiro, do artigo 56, da Lei nº 6666793, e, em se tratando de títulos da dívida pública, estes deverão estar devidamente registrados junto ao Banco Central do Brasil.” (Grifos não originais)

A vedação dessa exigência cumulativa consta no § 2º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, além disso, a jurisprudência do TCU consolidada na Súmula nº 275 do TCU estabelece que: “*Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que*

assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.”

e) Além disso, destaca-se que o item 6.2.6 do edital também exigiu, indevidamente, que o capital social estivesse sido integralizado. Tal cláusula ultrapassa as exigências estabelecidas no art. 31 da Lei nº 8.666/93. Não há qualquer referência a integralização de capital no texto legal.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.871/2005 – TCU Plenário determina em seu item 9.4.2. “*observe com rigor, na qualificação econômico-financeira de futuras licitações, as disposições do art. 31 da Lei 8.666/1993, abstendo-se de apresentar exigências não previstas no texto legal, a exemplo da contida no item 52.4.7 do edital Pregão n.º 152/2005 PRC/FUB (capital social integralizado)*;” (Original sem grifo)

f) Observou-se ainda, que além dessa exigência cumulativa, foi exigido ainda que a prova do capital social integralizado fosse apresentada mediante a “*Certidão Simplificada fornecida pela Junta Comercial da sede do licitante*”. Porém, o caput do artigo 31 da Lei nº 8.666/93, limita os itens que podem ser exigidos para fins de qualificação econômico-financeira e dentre eles não consta a Certidão Simplificada da Junta Comercial. Logo, não é dada discricionariedade ao gestor público para acrescentar, durante à fase de habilitação, a exigência dessa certidão. Para melhor esclarecer a questão, transcreveremos a seguir:

Acórdão TCU nº 5298/2013 – 2ª Câmara:

“9.2. dar ciência à Prefeitura Municipal de Parecis/RO sobre as seguintes impropriedades, detectadas no edital de tomada de preços 2/CPL/2012:

9.2.1. a exigência de apresentação da certidão negativa de protesto, dos certificados de regularidade de obras, da certidão da junta comercial, do certificado de cadastro junto ao departamento de licitações do município e da certidão de regularidade ambiental (subitens do edital 16.8, 16.1.9, 16.1.10 e 16.1.11, 14.1.16, 14.1.17 e 15.10, respectivamente) afronta os arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993;” (Original sem grifos)

Acórdão nº 802/2011 – Plenário:

“9.3. dar ciência ao Município de Itajuípe/BA que, em caso de novas licitações, adote as providências necessárias a evitar as ocorrências abaixo relacionadas, identificadas no edital e nos procedimentos relativos a Tomada de Preços 002/2015:

9.3.1. exigência de certidão simplificada da Juceb (Junta Comercial do Estado da Bahia) com prazo de emissão não superior a 30 dias da data de abertura do certame;” (Original sem grifo)

Observe-se que para comprovação da capital mínimo ou patrimônio líquido o inciso primeiro do artigo 31 já prevê a apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei.

g) Destaca-se ainda, que o item 6.2.7.5 do edital solicitou, indevidamente: “*Certidão Negativa de Falência ou Concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, bem como Certidão fornecida pela Corregedoria do Estado sede do licitante informando os Cartórios competentes, e certidões de protesto*”. (Original sem grifo)

O caput do artigo 31 da Lei nº 8.666/93 limita os itens que podem ser exigidos para fins de qualificação econômico-financeira e dentre eles não consta a certidão fornecida pela

Corregedoria do Estado sede do licitante informando os cartórios competentes, tão pouco, a apresentação de certidões de protesto. Acerca do assunto cita-se o Sumário do Acórdão nº 768/2007 – TCU – Plenário: “*3. Reputa-se indevida, por ausência de amparo legal, a exigência, para fins de qualificação econômico-financeira, de documentação que fuga ao rol previsto pelo artigo 31 da Lei nº 8.666/93.*”.

h) O edital previu nos itens 6.2.8 e 6.2.8.1 que a boa situação econômica financeira da empresa seria avaliada pelos seguintes indicadores obtidos do Balanço Patrimonial: Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral que deveriam ser maiores que 1,00. Todavia, não há justificativas no processo licitatório para a exigência dos índices contábeis, contrariando o artigo 31, § 5º da Lei 8.666/1993. Cita-se ainda o Acórdão Nº 498/2013 – TCU – Plenário que se manifestou neste sentido:

“9.2.1. o estabelecimento de índices contábeis para aferir a boa situação financeira dos licitantes deve observar as seguintes regras previstas no art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/1993: (i) estar devidamente justificado no processo administrativo da licitação; e, (ii) vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação;”.

i) Dentre os documentos de Qualificação Técnica, houve a exigência, indevida, de apresentação de “Declaração de visita ao local da obra” nos itens 6.3.10 e 6.3.10.1 do edital:

“6.3.10 Declaração de Visita ao Local da Obra, assinado por Profissional da área pertinente, devidamente registrado no CREA, e que detenha comprovadamente vínculo funcional com a empresa interessada, que comprove que a empresa licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto deste Edital, conforme modelo constante do Anexo V deste Edital.

6.3.10.1 A visita deverá ser procedida por engenheiro civil indicado pela empresa, e ser efetuada até 72 (setenta e duas) horas da data da realização da sessão, ainda, se fazer acompanhar por Técnico da Prefeitura, saindo da Secretaria de Obras do Município de CANGUARETAMA-RN, localizada na Praça Agosto Severo, 242 - Centro, observados os prazos aqui estabelecidos.

O Tribunal de Contas da União, tendo em vista o que preconiza o art. 3º, *caput*, e § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993, considera a solicitação de atestado de visita ao local da obra exigência restritiva ao caráter competitivo do certame, conforme se depreende da leitura da determinação 9.2.2 do Acórdão nº 1.599/2010-Plenário, que menciona: “*abstinha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, *caput*, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.*”

Em outro julgado, o Acórdão nº 2.126/2016-Plenário, o TCU aponta que: “*9.3.4. exigir a realização de visita técnica ao local da obra pelos licitantes como requisito de habilitação contraria o art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, pois ‘o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável’*

técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra', conforme orientado pelo Acórdão 1.842/2013-TCU-Plenário;".

j) Em relação à Qualificação Técnica, o edital exigiu, indevidamente, a apresentação de "Plano de Trabalho" pelas licitantes, conforme item 6.3.9:

"6.3.9.1 O plano de trabalho deverá conter no mínimo: estrutura organizacional, atividades a serem realizadas, frentes de trabalho, sequência de execução dos serviços, organização administrativa, procedimento de segurança e prevenção de risco de trabalho - PCMAT e planejamento de suprimentos e equipamentos a serem aplicados nas obras de acordo com as especificações, orçamento e projeto básico.

6.3.9.2 Cronograma físico de acordo com plano de trabalho.

6.3.9.3 Cronograma de permanência de mão-de-obra e de equipamentos"

Observa-se que essa cláusula do edital restringe a competitividade do certame na medida em que exige das empresas participantes a apresentação desse plano de trabalho com detalhamentos que devem ser solicitados à empresa vencedora da licitação. Além disso, trata-se de uma obra de baixa complexidade na qual não se justifica exigências desta natureza na fase de qualificação técnica. Inclusive, acerca do assunto, consultou-se a publicação "Obras Públicas – recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras e Edificações Públicas, 4º edição, Brasília, 2014, do Tribunal de Contas da União" (disponível no link <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>), e verificou-se no item 7.2 *Contrato*, especificamente no subitem 7.2.8 *Obrigações da Contratada*, que durante a execução de serviços de obras, cumprirá à contratada a execução das seguintes medidas:

"(...)

- manter no local dos serviços e obras instalações, funcionários e equipamentos em número, qualificação e especificação adequados ao cumprimento do contrato;

- submeter à aprovação da fiscalização, até cinco dias após o início dos trabalhos, o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras, elaborados em conformidade com o cronograma do contrato e técnicas adequadas de planejamento, bem como eventuais ajustes;

- submeter à aprovação da fiscalização os protótipos ou amostras dos materiais e equipamentos a serem aplicados nos serviços e obras objeto do contrato;

(...)

Essa previsão extrapola o disposto na Lei 8.666/93, que prevê, no Art. 30, § 6º, o limite das exigências relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, as quais "(...) serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.". (Original sem grifo)

l) O item 7.5 do edital deveria informar o valor máximo total admitido pela Administração para o objeto ser contratado, porém não há nenhum valor, conforme nota-se na transcrição a seguir: "7.5. Sob pena de inabilitação, o Valor Máximo Total admitido pela Administração para o objeto a ser contratado será de".

m) Não há previsão no edital da Tomada de Preços 08/2015 acerca do tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, contrariando a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação, porém incluiu a mesma resposta para as constatações acerca da restrição ao caráter competitivo das Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2014, 07/2015 e 08/2015:

“5. Restrição ao caráter competitivo do certame no Edital da Tomada de Preços 08/2015, referente à contratação do remanescente da obra de construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho, objeto do Termo de Compromisso PAC-2 08650/2014.

O entendimento da fiscalização para com os procedimentos licitatórios acima mencionado, naquilo que diga respeito ao caráter competitivo, restou indicação para limitação desse, quando não houve publicação do aviso do Edital de jornal de grande circulação; pela exigência de Atestado de Visita a obra; exigência do capital integralizado em 5% do valor estimado para contratação e garantia contratual de 5%, não previsão de participação diferenciado para micro empresas e empresas de pequeno porte; retirada do Edital diretamente na CPL; exigência de cadastro CRC no município.

Urge perceber que não como rotular limitação do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios acima transcritos, visto que, foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante, não há como se caracterizar supressão de competição uma vez que o princípio da publicidade resta contemplado.

Ademais, a Lei de Licitações retroage ao ano de 1993, quando o poder de mídia dos jornais de grande circulação era eficaz, com o passar do tempo, em razão da exploração da virtualização, a capacidade de persuasão pública do jornal impresso chegou próximo à extinção.

No que aborda as questões contábeis de garantia contratual, integralização de capital, balancete ou outro mecanismo sugestivo a medir a capacidade financeira das empresas, tudo era elaborado no sentido de consagrar segurança à Administração Pública quando da efetivação da contratação.

A solicitação de visita ao local da obra não é cláusula estanque e, sim, opção de visita ou, em atendimento, ao art. 3º, caput e § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, considerar-se-ia a declaração ventilada no disposto legal, inclusive, porque nos casos de omissão da regra Editalícia sempre será suscitada atenção aos dispostos na Lei n. 8.666/93.

Os Editais nunca foram, nem terão retirada limitada apenas na sede da CPL, eles são de amplo e total conhecimento de que deseja participar, uma vez que em todos os avisos e publicações contam os emails da CPL e o número do telefone.

A maior comprovação de que não existe limitação de caráter competitivo pelos pontos elevados na fiscalização e em razão da quantidade de licitantes, que não se limita a uma unidade e aos recursos e impugnação que são inexistentes.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura argumentou que não houve restrição ao caráter competitivo tendo em vista que: “...foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante...”. Ocorre que a restrição ao caráter competitivo do certame não se dá somente em relação à publicação dos avisos de licitação em desacordo com a lei ou em relação ao fato de as sessões terem apenas um licitante participante. Inclusive, a participação de mais licitantes pode ter sido afastada justamente devido às cláusulas restritivas elencadas no edital da Tomada de Preços nº 08/2015.

Além disso, em outro trecho a Prefeitura arguiu que: “Os Editais nunca foram, nem terão retirada limitada apenas na sede da CPL, eles são de amplo e total conhecimento de que deseje participar, uma vez que em todos os avisos e publicações contam os email da CPL e o número do telefone.” Entretanto, ao contrário do que foi exposto pela Prefeitura, constatou-se que nas publicações do Aviso de Licitação da Tomada de Preços 08/2015 no Diário Oficial da União, no Jornal de grande circulação e no Diário Oficial dos Municípios não constam o número de telefone e email para contato dos interessados, consta apenas que o edital e seus anexos podem ser adquiridos diretamente na Comissão Permanente de Licitação. Fato que contribuiu para restringir a participação de eventuais interessados no certame.

Em relação às questões contábeis que envolvem a qualificação econômico-financeira a Prefeitura informou em sua manifestação que tudo foi elaborado a fim de garantir segurança à Administração quando da efetivação da contratação. Apesar disso, destaca-se que a Administração não pode extrapolar os ditames legais estabelecidos em nome da segurança contratual, sob pena de restringir a competitividade do certame, afastar potenciais participantes que não se enquadrem nas exigências indevidas do edital e infringir as normas licitatórias.

Quanto à exigência de apresentação de “Atestado de visita ao local da obra” como item de Qualificação Técnica, a Prefeitura argumentou que a solicitação de visita ao local da obra não é cláusula estanque e, sim, opção de visita. No entanto, se assim fosse, o edital deveria ter previsto que a visita poderia ser substituída pela declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Contudo, não foi o que ocorreu. Pois, o edital, além de exigir a apresentação do Atestado de Visita ao Local da Obra, determinou que a visita deveria ser procedida por engenheiro civil indicado pela empresa, que detenha comprovadamente vínculo funcional com a empresa licitante, e ser efetuada até 72 (setenta e duas) horas da data da realização da sessão, ainda, se fazer acompanhar por Técnico da Prefeitura, saindo da Secretaria de Obras do Município de CANGUARETAMA-RN, localizada na Praça Agosto Severo, 242 - Centro, observados os prazos aqui estabelecidos.

2.2.6. Inconsistências no Processo da Tomada de Preços 08/2015 (remanescente da obra da quadra da Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho) indicam que não foram seguidos os trâmites processuais da licitação na ordem cronológica dos fatos.

Fato

A Prefeitura Municipal de Canguaretama numerou o processo da Tomada de Preços nº 08/2015 com o mesmo número de processo atribuído ao processo licitatório da Tomada de Preços nº 07/2015, ou seja, processo nº 3629/2015. A numeração dos dois volumes referentes à Tomada de Preços nº 08/2015 inicia na folha 01 a 502.

Verificou-se, na análise do processo nº 3629/2015 da Tomada de Preço nº 08/2015, que há inconsistências que indicam que o referido processo não seguiu os trâmites processuais da licitação na ordem cronológica dos fatos, apesar de o processo estar numerado em sequência numérica correta e com carimbo automático:

a) O processo iniciou-se com o pedido da Secretaria de Educação em 29 de setembro de 2015. Em 02 de outubro de 2015 foi realizado o Despacho da Prefeita para a Secretaria Municipal de Tributação, Finanças e Planejamento para prestar as informações financeiras e orçamentárias, a qual respondeu em 05 de outubro de 2015. No dia 08 de outubro de 2015, a Prefeita assinou a declaração acerca do atendimento do art. 16, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal e despachou o processo para a Comissão Permanente de Licitação (CPL). No mesmo dia, 08 de outubro de 2015, o Presidente da CPL anexou ao processo a minuta do edital e seus anexos para análise e emissão do parecer da assessoria jurídica. Observe-se que o trâmite do processo transcorreu de maneira célere, pois no mesmo dia que recebeu o processo, o Presidente da CPL anexou a minuta do edital com os anexos e já enviou para emissão de parecer. Em 15 de outubro de 2015, a assessoria jurídica emitiu o parecer pela aprovação do procedimento licitatório e, apesar de todas as cláusulas restritivas apontadas neste relatório, não houve indicação nesse sentido no parecer. No dia 20 de outubro a Prefeita acolheu o parecer e despachou o processo para a CPL. Porém, na folha seguinte consta o Aviso de Licitação da Tomada de Preços 08/2015, assinado pelo Presidente da CPL e datado de 15 de outubro de 2015, ou seja, com data anterior ao despacho da Prefeita.

b) Outrossim, verificou-se que consta no processo, folha 138, o “RECIBO – PROTOCOLO DE ENTREGA DE DOCUMENTOS”, por meio do qual a Presidente da CPL informa que a representante da empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda fez a entrega dos envelopes de habilitação e de proposta de preços referente à Tomada de Preços Nº 08/2015, às 09h52min do dia 03 de novembro de 2015. Todavia, a Presidente da CPL não poderia ter recebidos os referidos envelopes, pois o edital da licitação foi taxativo ao determinar, no item 2.1, que os envelopes deveriam ser entregues diretamente à Comissão de licitação, exclusivamente na data, no local e no horário determinado, isto é, às 11h.

c) Da mesma forma, em relação à empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda, consta no processo o “RECIBO – PROTOCOLO DE ENTREGA DE DOCUMENTOS”, por meio do qual a Presidente da CPL declara que, às 8h45min do dia 03 de novembro de 2015, a empresa “(...) fez a entrega dos envelopes de HABILITAÇÃO e PROPOSTA DE PREÇOS, referente à TOMADA DE PREÇOS Nº 007/2015 e da TOMADA DE PREÇOS Nº 008/2015 por meio do procurador da empresa.”. (Grifos não originais)

Destaca-se que esse mesmo recibo encontra-se anexado ao processo da Tomada de Preços nº 07/2015, fl. 238. Ou seja, a Presidente da CPL recebeu, às 8h45min os documentos da empresa referentes à Tomada de Preços 08/2015, cuja abertura seria às 11h. Todavia, não poderia ter recebidos, pois o edital foi taxativo ao determinar, no item 2.1, que os envelopes deveriam ser

entregues diretamente à Comissão de licitação, exclusivamente na data, no local e no horário determinado, sendo às 9h para a Tomada de Preços 07/2015, e às 11h para a Tomada de Preços 08/2015.

d) Participaram da Tomada de Preços 08/2015 as empresas Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME (CNPJ nº 35.503.556/0001-85) e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda (CNPJ nº 06.176.355/0001-12). Conforme registro na “Ata de Recebimento e Abertura dos Envelopes de Documentos e Propostas”, de 03 de novembro de 2015, não havia representantes das empresas na sessão. A ata informou ainda que as empresas protocolaram os envelopes contendo a documentação de habilitação e as propostas de preços e que a comissão iria proceder à análise minuciosa da documentação e publicaria o resultado e a convocação para a abertura do (s) envelope (s) da (s) proposta (s) de preço (s) da (s) empresa (s) habilitada (s). Após essa ata (fl. 140), foram anexados ao processo os documentos de habilitação das duas empresas e a proposta de preços da empresa Poligonal (fl. 141 a 480). Na sequência, folha 481, consta a cópia da Publicação de Resultado de Julgamento da Habilidade - TP 08/2015, publicada no Diário Oficial dos Municípios do RN, em 11 de novembro de 2015, a qual declara a empresa Poligonal habilitada e a Ibiúna inabilitada.

Contudo, não constam no processo os seguintes documentos, em desacordo com os incisos III, V, VII, XI do artigo 38 da Lei nº 8.666/1993: (a) o Parecer ou ata de julgamento da documentação de habilitação, a qual deveria informar o motivo da inabilitação da empresa Ibiúna; (b) Ata de Abertura do (s) Envelope (s) da (s) Proposta (s) de Preço (s), que deveria demonstrar o valor da proposta da empresa habilitada; e (c) Termos de Adjudicação e de Homologação que deveriam ser assinados pela Prefeita.

e) Apesar da ausência desses documentos no processo, foi assinado o Contrato nº 214/2015 com a empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME, em 26 de novembro de 2015, no valor de R\$395.166,90. Todavia, não consta no processo a comprovação da publicação resumida do contrato no Diário Oficial da União, contrariando o art. 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/93.

f) Em atendimento ao item 6.3.9 do edital, as empresas apresentaram “Plano de Trabalho” como parte da documentação de qualificação técnica, embora se configure como cláusula restritiva à competitividade, conforme já abordado em item específico deste relatório. Da análise do conteúdo dos planos apresentados pelas empresas Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME (fls. 255 a 265) e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda (fl. 382 a 390), verificou-se que alguns trechos possuem textos muito semelhantes, fato praticamente impossível de ocorrer se os documentos forem elaborados pelas empresas de forma independente. No quadro abaixo foram transcritos trechos dos referidos planos para comparação dos seus conteúdos, a partir dos quais conclui-se que pode ter havido compartilhamento de informações entre as empresas licitantes:

Quadro comparativo de trechos semelhantes dos planos de trabalho apresentados pelas empresas Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME e Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda na Tomada de Preços 08/2015

Fl.	Plano de Trabalho da empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda-ME	Plano de Trabalho da empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda	Fl.
255	Serão empregados na execução das obras equipamentos e ferramentas	Serão empregados na execução das obras, equipamentos e ferramentas eficientes e em	385

Fl.	Plano de Trabalho da empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda-ME	Plano de Trabalho da empresa Ibiúna Empreendimentos e Construções Ltda	Fl.
	<i>eficiente em perfeito estado de uso e conservação, bem como mão-de-obra de 1º qualidade, e em quantidade suficiente de modo a evitar trabalhos defeituosos que exijam reparos posteriores (...).</i>	<i>perfeito estado de conservação e uso, bem como, mão de obra especializada e em quantidade suficiente, de modo a evitar trabalhos defeituosos que exijam reparos posteriores.</i>	
255	<i>Outra medida a ser implementada para evitar esse problema será o perfeito relacionamento que será mantido com a fiscalização que fará o esclarecimento em tempo hábil de dúvidas que por ventura surjam durante a execução das obras, devendo ser explicadas por escrito todas as determinações e comunicações mantidas com a fiscalização.</i>	<i>Outra medida a ser adotada para evitar problemas a e perfeito relacionamento que será mantido com a fiscalização que fará os esclarecimentos em tempo hábil, de dúvidas que por ventura possam surgir durante a execução das obras, devendo ser expedidas por escrito todas as determinações e comunicações mantidas com os fiscais.</i>	385
255	<i>Será mantido no escritório da obras um "DIÁRIO DE OBRAS", no formato convencional, para escrituras no próprio canteiro de serviços de todos os fatos julgados dignos de registro, inclusive pela fiscalização (...)</i>	<i>Será mantido no escritório da obra, um LIVRO DE OCORRÊNCIAS no formato convencional, para que ali seja escrito de próprio punho e no canteiro de obras o registro de todos os fatos julgados relevantes ao bom desenvolvimento dos trabalhos.</i>	385
256	<i>Todos os materiais a empregar serão de 1º qualidade, obedecendo as especificações da obra. Serão submetidas com antecedência à fiscalização amostras dos mesmos para devida aprovação, antes do seu emprego de modo a evitar futura rejeições e demolições.</i>	<i>Todos os materiais a serem empregados nas obras serão de 1ª qualidade, obedecendo as especificações técnicas e estes serão submetidos com antecedência à fiscalização, amostras e análises dos mesmos para a devida aprovação de modo a evitar futuras rejeições e demolições.</i>	385
256	<i>Os processos a serem adotados serão de preferência mecânicos sempre que as condições locais o permitam, devendo ser utilizados equipamentos adequados e em perfeito estado de conservação.</i>	<i>Os processos a serem adotados serão de preferência mecânicos, sempre que as condições locais o permitirem, devendo ser utilizados equipamentos adequados e em perfeito estado de conservação.</i>	386
256	<i>Antes de ser iniciado qualquer serviço referente a obra, estarão reunidos e organizados no local de trabalho todo o pessoal necessário, bem com todos materiais, ferramentas e equipamentos que serão que serão utilizados, de modo a garantir a boa execução do serviço e sua perfeita continuidade a fim de que o mesmo possa ser concluído sem interrupção, dentro da melhor técnica.</i>	<i>Antes de serem iniciados os serviços, estarão reunidos e organizadas no local de trabalho todo o pessoal necessário, bem como os materiais, ferramentas e equipamentos que serão utilizados na obra, de modo a garantir a boa execução dos serviços e assegurar a sua continuidade, a fim de que o mesmo possa ser concluído sem interrupção e dentro da melhor técnica, obedecendo criteriosamente o cronograma traçado.</i>	384
256	<i>As obras deverão ser entregues no prazo prevista e em perfeitas condições de funcionamento devendo ser removidos para local distante todos os entulhos existentes ao término das mesmas.</i>	<i>As obras serão entregues no prazo do contrato e em perfeitas condições de funcionamento, devendo ser removido para local adequado, todos os entulhos existentes ao término da mesma.</i>	386

Fonte: Planos de trabalhos das empresas juntados ao processo da Tomada de Preços 08/2015.

g) Constatou-se ainda que a empresa Poligonal Projetos e Construções Ltda – ME, vencedora do certame, não atendeu ao item “6.3.9.3 Cronograma de permanência de mão-de-obra e de equipamentos”, e ainda assim foi habilitada. Verificou-se no Plano de Trabalho (fl. 235) que a empresa apresentou o título “CRONOGRAMA DE PERMANÊNCIA DA

EQUIPE TÉCNICA E MÃO-DE-OBRA". Porém, o conteúdo não atende ao que foi solicitado no edital, conforme se observa na transcrição da informação prestada pela empresa:

"Colocaremos a disposição da obra e/ou serviço durante todo seu período de execução o Engenheiro Civil a baixo indicado, toda a equipe de execução: mestre de obra. Pedreiro, calceteiro, servente, apontador, eletricista, marceneiro, carpinteiro, serralheiro, armador, vigilante e todo e qualquer profissional especializado que se faça necessário a perfeita execução dos serviços/obra. Será dada preferência de contratação à mão de obra especializada da região."

Note-se que foi informado que o engenheiro e a equipe de execução estarão à disposição durante todo seu período de execução e citou alguns profissionais, no entanto, não apresentou, de fato, o cronograma especificando o período de permanência dessa mão de obra no local onde os serviços seriam executados.

Do mesmo modo ocorreu com o "CRONOGRAMA DE PERMANÊNCIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS", fl. 264, no qual a empresa informou que: "*Manteremos a disposição da obra/serviço durante todo seu período de execução todo e qualquer equipamento que se faça necessário ao bom andamento da obra, alguns dos equipamentos dentre outros que estarão presentes no canteiro de obra tais como: (...)"*

Na sequência foram apresentadas apenas: (a) uma relação com seis equipamentos; (b) uma relação de equipamentos de proteção individual (EPI) e equipamentos de proteção coletiva (EPC); e (c) uma relação de ferramentas manuais. Portanto, não foi apresentado um cronograma demonstrando os equipamentos, respectivas quantidades e tempo de permanência na obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação, porém incluiu a mesma resposta para as constatações acerca das inconsistências identificadas nos processos das Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2014, 07/2015 e 08/2015:

"6. Inconsistências no Processo da Tomada de Preços 08/2015 (remanescente da obra da quadra da Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho) indicam que não foram seguidos os trâmites processuais da licitação na ordem cronológica dos fatos.

Com relação aos itens 2, 4, 6 e 8, que indicam inconsistências nos certames acima indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que os relatórios anexos de execução das quadras, com acompanhamento rotineiro do FNDE, demonstram ritmo de conclusão.

O registro fotográfico e os relatórios que seguem anexos elucidam a utilização programática dos recursos, mediante o calendário de suas liberações pelo FNDE, não havendo que pincelar questões de inconstâncias nas licitações, uma vez que os objetos estão sendo e serão concluído, suprindo o objeto conveniado."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura não apresentou justificativas para nenhuma das constatações elencadas nos itens “a” a “g” no campo Fato.

Em sua manifestação a Prefeitura evidenciou a importância da execução do objeto em detrimento a todo processo legal que deve anteceder à contratação de empresa para execução de obras no âmbito da Administração Pública.

É oportuno lembrar os princípios estabelecidos no artigo 3º da Lei 8.666/93 que devem nortear as contratações pela Administração Pública: isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, legalidade, imparcialidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Ademais, ao assinar o Termo de Compromisso nº 792782/2013, no item 2.2 do Anexo ao Termo de Compromisso, dentre outras obrigações, a Prefeitura de Canguaretama assumiu a obrigação especificada no inciso XII que consiste em realizar o processo licitatório, sob sua inteira responsabilidade, quando optar pelo regime de execução indireta, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais.

No caso de contratação de obras por particular, este pode optar por fazê-lo à sua maneira. Contudo, as contratações feitas pela Administração Pública devem seguir o devido processo, além de atender aos requisitos legais que existem para tornar concreta a execução dos princípios constitucionais. Desta forma, o processo não é uma mera formalidade, e sim a demonstração do juízo a respeito da melhor forma de se contratar, bem como de se comprovar que foram seguidos os princípios da administração pública. Caso o processo não for devidamente formalizado e não evidencie como os fatos aconteceram realmente, então não há um processo, e sim um ajuntamento de documentos que põe em dúvida a sua validade.

A Prefeitura manifestou-se no sentido de que basta executar a obra, conforme se deduz do trecho: “*Com relação aos itens 2, 4, 6 e 8, que indicam inconsistências nos certames acima indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que os relatórios anexos de execução das quadras, com acompanhamento rotineiro do FNDE, demonstram ritmo de conclusão.*” Contudo, ressalte-se, que no âmbito da Administração Pública devem ser obedecidos todos os parâmetros legais estabelecidos para licitação, contratação e execução de obras públicas.

2.2.7. Restrição ao caráter competitivo na Tomada de Preços 06/2014 referente à construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal Elza Bezerril, Distrito de Piquiri.

Fato

A Prefeitura Municipal de Canguaretama assinou o Termo de Compromisso PAC-2 6616/2013 no qual compromete-se a executar ações referentes a quadras, no âmbito do Programa Nacional de Aceleração do Crescimento (PAC-2), de acordo com as especificações dos projetos fornecidos ou aprovados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE) e em conformidade com os requisitos da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 e demais condicionantes. O item I do Termo de Compromisso especifica a construção de uma quadra esportiva escolar situada em:

1) 20224 - PAC 2 - Construção de Quadra Escolar Coberta 002
Rua Olívia de Souza,
Quadra Escolar Coberta com Vestiário R\$507.962,91

A licitação do objeto pactuado foi realizada por meio da Tomada de Preços nº 06/2014, processo nº 6158/2014 com a seguinte especificação: Contratação de empresa de engenharia para execução de obra de construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal Elza Bezerril, Distrito de Piquiri, Município de Canguaretama. A abertura dos envelopes de habilitação foi em 27 de novembro de 2014. Na análise do edital foram identificados itens que restringem a competitividade do certame conforme explanados a seguir:

a) A publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial da União, de 12 de novembro de 2014, menciona que o Edital e anexos podem ser adquiridos pelos interessados diretamente na Comissão Permanente de Licitação, no horário específico das 8h às 13h de segunda à sexta (dias úteis), bem como cita telefone e e-mail para esclarecimentos. Porém, há previsão no preâmbulo do edital de que este poderá ser retirado gratuitamente pelo e-mail ou na forma presencial. Entretanto, a informação acerca da gratuidade não foi publicada no aviso a fim de ampliar os interessados em participar do certame.

b) Não consta no processo a comprovação de publicação do Aviso de Licitação em jornal de grande circulação no Estado, fato que contraria o artigo 21, inciso III da Lei nº 8.666/1993.

c) O edital restringiu a forma de entrega dos envelopes de habilitação e de proposta à entrega no protocolo da CPL, não facultando o envio por meio postal, conforme consta no preâmbulo:

*“Os envelopes contendo a proposta e os documentos de habilitação, deverão ser entregues no protocolo da Comissão Permanente de Licitação do município de Canguaretama, no prédio sede da Prefeitura Municipal, no endereço supracitado, na forma prevista neste Edital até a data e horário estipulados. (Grifos não originais)
ENTREGA DOS ENVELOPES: DATA: 27 de novembro de 2014.
ABERTURA DOS ENVELOPES: NA SALA DE SESSÃO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO, AS 09:00 horas”*

d) Na parte do edital relativa à qualificação econômico-financeira, houve a exigência cumulativa de patrimônio líquido ou capital social integralizado mínimo de 5% do valor estimado para a contratação (item 8.1.4.1) e de garantia contratual de 5% (item 14.1), como pode-se observar:

“8.1.4.1. Cópia do Balanço Patrimonial, referente ao exercício social já exigível na forma da lei, ou o Balanço de Abertura, caso a licitante tenha sido constituída em menos de um ano, devidamente autenticado ou registrado na Junta Comercial do Estado, para que a Comissão possa aferir se essa possui Patrimônio Líquido (licitantes constituídas a mais de um ano) ou Capital Social integralizado (licitantes

constituídas a menos de um ano), de no mínimo 5% (cinco por Cento) do estimado para a contratação; e (Grifos não originais)

“14.1. Para assinatura do Contrato objeto desta licitação, será exigida da proponente vencedora, a título de garantia contratual correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do Contrato, em uma das modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993, a escolha da licitante vencedora: (Grifos não originais)

- a) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública;*
- b) seguro-garantia;*
- c) fiança bancária”*

A vedação dessa exigência cumulativa consta no § 2º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, além disso, a jurisprudência do TCU consolidada na Súmula nº 275 do TCU estabelece que: “*Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.*”

e) Além disso, destaca-se que o item 8.1.4.1 do edital também exigiu, indevidamente, que o capital social estivesse sido integralizado. Tal cláusula ultrapassa as exigências estabelecidas no art. 31 da Lei nº 8.666/93, pois não há qualquer referência a integralização de capital no texto legal.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.871/2005 – TCU Plenário determina em seu item 9.4.2. “*observe com rigor, na qualificação econômico-financeira de futuras licitações, as disposições do art. 31 da Lei 8.666/1993, abstendo-se de apresentar exigências não previstas no texto legal, a exemplo da contida no item 52.4.7 do edital Pregão n.º 152/2005 PRC/FUB (capital social integralizado);*” (Original sem grifo)

f) O item 8.1.4.1.3 do edital exigiu, no Balanço Patrimonial, a apuração dos seguintes índices mínimos: (a) Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral: índices mínimos maiores ou iguais a 1,00; e (b) Grau de Endividamento: índice máximo menor ou igual a 0,50.

Todavia, não há justificativas no processo licitatório para a exigência dos índices contábeis, contrariando o artigo 31, § 5º da Lei 8.666/1993. Cita-se ainda o Acórdão Nº 498/2013 – TCU – Plenário que se manifestou neste sentido: “*9.2.1. o estabelecimento de índices contábeis para aferir a boa situação financeira dos licitantes deve observar as seguintes regras previstas no art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/1993: (i) estar devidamente justificado no processo administrativo da licitação; e, (ii) vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação;*”.

g) Não há previsão no edital da Tomada de Preços nº 06/2014 acerca do tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, contrariando a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Manifestação da Unidade Examinada

“Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação em resposta ao Relatório Preliminar

incluindo a mesma resposta para as constatações acerca da restrição ao caráter competitivo das Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2014, 07/2015 e 08/2015:

“7. Restrição ao caráter competitivo na Tomada de Preços 06/2014 referente à construção de quadra escolar poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal Elza Bezerril, Distrito de Piquiri.

O entendimento da fiscalização para com os procedimentos licitatórios acima mencionado, naquilo que diga respeito ao caráter competitivo, restou indicação para limitação desse, quando não houve publicação do aviso do Edital de jornal de grande circulação; pela exigência de Atestado de Visita a obra; exigência do capital integralizado em 5% do valor estimado para contratação e garantia contratual de 5%, não previsão de participação diferenciada para micro empresas e empresas de pequeno porte; retirada do Edital diretamente na CPL; exigência de cadastro CRC no município.

Urge perceber que não como rotular limitação do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios acima transcritos, visto que, foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante, não há como se caracterizar supressão de competição uma vez que o princípio da publicidade resta contemplado.

Ademais, a Lei de Licitações retroage ao ano de 1993, quando o poder de mídia dos jornais de grande circulação era eficaz, com o passar do tempo, em razão da exploração da virtualização, a capacidade de persuasão pública do jornal impresso chegou próximo à extinção.

No que aborda as questões contábeis de garantia contratual, integralização de capital, balancete ou outro mecanismo sugestivo a medir a capacidade financeira das empresas, tudo era elaborado no sentido de consagrar segurança à Administração Pública quando da efetivação da contratação.

A solicitação de visita ao local da obra não é clausula estanque e, sim, opção de visita ou, em atendimento, ao art. 3, caput e § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, considerar-se-ia a declaração ventilada no disposto legal, inclusive, porque nos casos de omissão da regra Editalícia sempre será suscitada atenção aos dispostos na Lei n. 8.666/93.

Os Editais nunca foram, nem terão retirada limitada apenas na sede da CPL, eles são de amplo e total conhecimento de que deseje participar, uma vez que em todos os avisos e publicações contam os email da CPL e o número do telefone.

A maior comprovação de que não existe limitação de caráter competitivo pelos pontos elevados na fiscalização e em razão da quantidade de licitantes, que não se limita a uma unidade e aos recursos e impugnação que são inexistentes.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura argumentou que não houve restrição ao caráter competitivo tendo em vista que “...foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante, e não há como se caracterizar supressão de competição uma vez que o princípio da publicidade resta

contemplado... ”. Ocorre que a restrição ao caráter competitivo do certame não se dá somente em relação à publicação dos avisos de licitação em desacordo com a lei ou em relação ao fato de as sessões terem apenas um licitante participante. Inclusive, a participação de mais licitantes pode ter sido afastada justamente devido às cláusulas restritivas elencadas no edital da Tomada de Preços nº 05/2014.

No que se refere à ausência de publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação foi respondido pela Prefeitura que “*...a Lei de Licitações retroage ao ano de 1993, quando o poder de mídia dos jornais de grande circulação era eficaz, com o passar do tempo, em razão da exploração da virtualização, a capacidade de persuasão pública do jornal impresso chegou próximo à extinção.*”. Todavia, cabe à Prefeitura de Canguaretama apenas cumprir artigo 21, inciso III da Lei nº 8.666/1993 e não apresentar um argumento dessa natureza a fim de justificar o não atendimento a esse item da legislação.

Inclusive, a ausência da publicação do aviso de licitação em jornal de grande circulação fragiliza a tese da Prefeitura de que o princípio da publicidade restou comtemplado, pois o simples fato de realizar essa publicação já é um motivo para restringir a competitividade do certame.

Em relação às questões contábeis que envolvem a qualificação econômico-financeira a Prefeitura informou em sua manifestação que tudo foi elaborado a fim de garantir segurança à Administração quando da efetivação da contratação. Apesar disso, destaca-se que a Administração não pode extrapolar os ditames legais estabelecidos em nome da segurança contratual, sob pena de restringir a competitividade do certame, afastar potenciais participantes que não se enquadrem nas exigências indevidas do edital e infringir as normas licitatórias.

2.2.8. Inconsistências no processo licitatório da Tomada de Preços nº 06/2014, referente à construção da quadra da Escola Municipal Elza Bezerril no Distrito de Piquiri, inclusive com a apresentação da mesma certidão emitida pelo Conselho Regional de Contabilidade/RN por ambas as empresas participantes do certame.

Fato

Analisou-se o processo licitatório da Tomada de Preços 06/2014, processo nº 6158/2014, do qual participaram as empresas Escala Engenharia (CNPJ Nº 05.811.982/0001-15) e JES Construções e Serviços Ltda (CNPJ Nº 02.314.871/0001-05). A vencedora foi a Escala Engenharia, com a proposta de R\$506.851,74, para executar a obra de construção de quadra esportiva poliesportiva coberta com vestiário na Escola Municipal Elza Bezerril na Comunidade do Piquiri, no município de Canguaretama. Foram identificadas as seguintes impropriedades no processo licitatório:

- a) O Termo de Adjudicação da Licitação foi publicado no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Norte (DOM) de 03 de agosto de 2017, embora o documento esteja datado de 02 de dezembro de 2014, ou seja, dois anos e oito meses depois. Já o Termo de Homologação, datado de 02 de dezembro de 2014, foi publicado no DOM de 03 de dezembro de 2014.

b) O Contrato de Execução de Serviços de Engenharia nº 152/2014 foi firmado com a empresa Escala Engenharia em 02 de dezembro de 2014. Contudo, não consta no processo a comprovação do depósito da garantia contratual prevista no item 14.1 do edital:

"Para assinatura do Contrato objeto desta licitação, será exigido da proponente vencedora, a título de garantia contratual correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do Contrato, em uma das modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993, a escolha da licitante vencedora:

- a) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública;*
- b) seguro-garantia;*
- c) fiança bancária."*

c) Ademais, não há no processo a comprovação de publicação do extrato de contrato no Diário Oficial da União (DOU), contrariando o art. 61, parágrafo único da Lei nº 8.666/93. Todavia, o extrato do contrato foi publicado no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Norte (DOM) em 03 de agosto de 2017, em que pese o contrato ter sido assinado em 02 de dezembro de 2014.

d) Averiguou-se, também, que nas documentações da fase de habilitação da licitação das empresas Escala Engenharia (fls. 206-278) e JES Construções e Serviços Ltda -EPP (fls.279 a 333) constam cópias idênticas da Certidão de Regularidade Profissional, emitida pelo Conselho Regional de Contabilidade do RN (CRC/RN), em nome do contador portador do CPF Nº ***.987.***-00, conforme se observa nos dados demonstrados no quadro comparativo abaixo:

Quadro comparativo dos dados da cópia da certidão emitida pelo CRC/RN presente nas documentações das empresas Escala Engenharia e JES Const. Serv. Ltda- Tomada de Preços nº 06/2014.

Dados da Certidão emitida pelo CRC/RN na documentação de habilitação da empresa Escala Engenharia (folha 274)	Dados da Certidão emitida pelo CRC/RN na documentação de habilitação da empresa JES Construções e Serviços Ltda -EPP (folha 330)
Identificação do Registro	Identificação do Registro
Nome: A. L.de P. C.	Nome: A. L.de P. C.
Registro: RN-00000*7/O-0	Registro: RN-00000*7/O-0
Categoria: Contador	Categoria: Contador
CPF: ***.987.***-00	CPF: ***.987.***-00
Dados da Emissão da Certidão	Dados da Emissão da Certidão
Emissão: NATAL, 18.11.2014 às 18:38:29	Emissão: NATAL, 18.11.2014 às 18:38:29
Válido até: 16.02.2015.	Válido até: 16.02.2015.
Código de Controle: 25711	Código de Controle: 25711
Data da emissão: 18/11/2014 (no canto superior esquerdo do documento)	Data da emissão: 18/11/2014 (no canto superior esquerdo do documento)

Fonte: Processo licitatório da Tomada de Preços nº 06/2014.

Em relação à cópia da Certidão emitida pelo CRC/RN presente na documentação da empresa Escala Engenharia (fl. 274), observou-se que na parte inferior direita da folha consta a numeração feita pela própria empresa “69/72” e uma rubrica, demonstrando que a folha faz parte dos documentos de habilitação da empresa que é composta por 72 folhas, da qual a Certidão é a de número “69”. Por outro lado, no que concerne à cópia da Certidão emitida pelo CRC/RN, constante na documentação da empresa JES Construções e Serviços Ltda (fl.330), notou-se que possui duas rubricas que estão presentes em toda a documentação apresentada pela empresa. Portanto, não se pode considerar que essas duas cópias foram inseridas por engano no processo, uma vez que, de fato, foram apresentadas pelas empresas.

Em consulta ao site do Conselho Regional de Contabilidade do Estado do RN, por meio do link http://www3.cfc.org.br/SPWRN/crpentrada_mod01.htm, emitiu-se duas certidões como teste, a fim de verificar os dados que seriam impressos. Assim, em 15 de setembro de 2015, utilizando as informações do mesmo contador portador do CPF Nº ***.987.***-00, retornou o seguinte resultado:

Resultado da primeira consulta:

Emissão: Natal, 15/09/2017 as 11:33:05

Válido até: 14.12.2017

Código de Controle: 46106

Resultado da segunda consulta:

Emissão: Natal, 15/09/2017 as 11:35:01

Válido até: 14.12.2017

Código de Controle: 46107

Desse modo, observou-se, que é impossível se obter duas certidões com o mesmo código de controle e mesmo horário de emissão. Portando, seria impossível que as empresas Escala Engenharia e Jes Construções e Serviços Ltda obtivessem a mesma certidão com os mesmos dados de emissão (código de controle e hora de emissão).

Procurou-se averiguar os nomes dos contadores das empresas registrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil, bem como cotejar com os nomes dos contadores que assinaram as demonstrações contábeis presentes no processo licitatório. Desse modo, verificou-se que o contador portador do CPF Nº ***.987.***-00, o mesmo da certidão do CRC/RN, consta como contador da empresa Escala Engenharia. Já no processo consta a assinatura de outro contador nas demonstrações contábeis apresentadas, o portador do CPF Nº ***.007.***-90. No que concerne à empresa JES Engenharia e Serviços Ltda, os contadores registrados são os portadores do CPF Nº ***.833***-16 e CPF Nº ***.206***-87. Porém, outro profissional assinou as demonstrações contábeis, a portadora do CPF nº ***.842.***-04.

Desse modo, constatou-se que foi emitida e incluída nas documentações das duas empresas participantes a Certidão de Regularidade Profissional (CRC/RN) do contador portador do CPF Nº ***.987.***-00 que está registrado como “Contador” da empresa Escala Engenharia no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação, porém incluiu a mesma resposta para as constatações acerca das inconsistências identificadas nos processos das Tomadas de Preços nº 05/2014, 06/2014, 07/2015 e 08/2015:

“8. Inconsistências no processo licitatório da Tomada de Preços nº 06/2014, referente à construção da quadra da Escola Municipal Elza Bezerril no Distrito de Piquiri, inclusive com a apresentação da mesma certidão emitida pelo Conselho Regional de Contabilidade/RN por ambas as empresas participantes do certame.

Com relação aos itens 2, 4, 6 e 8, que indicam inconsistências nos certames acima indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que os relatórios anexos de execução das quadras, com acompanhamento rotineiro do FNDE, demonstram ritmo de conclusão.

O registro fotográfico e os relatórios que seguem anexos elucidam a utilização programática dos recursos, mediante o calendário de suas liberações pelo FNDE, não havendo que pincelar questões de inconstâncias nas licitações, uma vez que os objetos estão sendo e serão concluído, suprindo o objeto conveniado.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura não apresentou justificativas para nenhuma das constatações elencadas nos itens “a” a “g” no campo Fato.

Em sua manifestação a Prefeitura evidenciou a importância da execução do objeto em detrimento a todo processo legal que deve anteceder à contratação de empresa para execução de obras no âmbito da Administração Pública.

É oportuno lembrar os princípios estabelecidos no artigo 3º da Lei 8.666/93 que devem nortear as contratações pela Administração Pública: isonomia, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, promoção do desenvolvimento nacional sustentável, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Ademais, ao assinar Termo de Compromisso PAC-2 6616/2013, dentre outras obrigações, a Prefeitura de Canguaretama assumiu a obrigação especificada no inciso XII que consiste em realizar o processo licitatório, sob sua inteira responsabilidade, quando optar pelo regime de execução indireta, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais.

No caso de contratação de obras por particular, este pode optar por fazê-lo à sua maneira. Contudo, as contratações feitas pela Administração Pública devem seguir o devido processo, além de atender aos requisitos legais que existem para tornar concreta a execução dos princípios constitucionais. Desta forma, o processo não é uma mera formalidade, e sim a demonstração do juízo a respeito da melhor forma de se contratar, bem como de se comprovar que foram seguidos os princípios da administração pública. Caso o processo não for devidamente formalizado e não evidencie como os fatos aconteceram realmente, então não há um processo, e sim um ajuntamento de documentos que põe em dúvida a sua validade.

A Prefeitura manifestou-se no sentido de que basta executar a obra, conforme se deduz do trecho: “*Com relação aos itens 2, 4, 6 e 8, que indicam inconsistências nos certames acima indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que os relatórios anexos de execução das quadras, com acompanhamento rotineiro do FNDE, demonstram ritmo de conclusão.*” Contudo, não é possível acatar essa justificativa, pois no âmbito da Administração Pública

devem ser obedecidos os parâmetros legais estabelecidos para licitação, contratação e execução de obras públicas.

2.2.9. Ocorrência de superfaturamento no montante de R\$ 60.074,83.

Fato

O presente trabalho teve como escopo, a realização dos procedimentos previstos na Ordem de Serviço nº 201701755, inserida no 4º Ciclo do Programa de Fiscalização de Entes Federativos - FEF, a qual versa sobre a realização dos trabalhos de fiscalização na execução das obras e serviços de construção de 03 ginásios poliesportivos ligados à estabelecimentos educacionais, localizados no Município de Canguaretama/RN, no âmbito do Programa: Educação de Qualidade para Todos/Implantação e Adequação de Estruturas Poliesportivas Escolares, de responsabilidade do Ministério da Educação.

Mediante análises efetuadas na documentação concernente, ficou constatado que os referidos equipamentos esportivos estão sendo edificados nos seguintes estabelecimentos educacionais: Escola Elza Bezerril, localizada na Rua: Olívia de Souza, Distrito de Piquiri, Escola João Gomes Torres, localizada na Rua: José Calazans, Povoado de Bom Sucesso e Escola Joaquim Gomes Sobrinho, localizada na Rua: Francisco de Carvalho, no Centro do citado Município. Os recursos empregados na execução das referidas obras são oriundos de Termos de Compromisso - TC, assinados entre a Prefeitura de Canguaretama/RN e o Ministério da Educação/ Fundo Nacional de Desenvolvimento da educação – FNDE, a saber:

1 – TC 26616/2013 – o qual especifica a construção de 01 Quadra Escolar Coberta, na Escola Elza Bezerril;

2 – TC 208650/2014 – o qual especifica a construção de 02 Quadras Escolares Cobertas, nos estabelecimentos escolares João Gomes de Souza e Joaquim Gomes Sobrinho.

O item V de cada Termo de Compromisso, estabelece que a prefeitura deve responsabilizar-se, com recursos próprios, por obras e serviços de terraplenagem e contenções, infraestrutura de redes (água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica e telefonia), bem como por todos os serviços necessários à implantação dos empreendimentos nos terrenos tecnicamente aprovados, uma vez que os valores a serem repassados pelo FNDE/MEC referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias dos projetos pactuados e aprovados.

Com relação ao Termo de Compromisso 26616/2013, os referidos serviços foram orçados pelo FNDE/MEC, no valor de R\$ 507.982,91. Para a sua contratação, foi realizado, em 27/11/2017, certame licitatório, na modalidade de Tomada de Preços, de número 006/2014, do qual se sagrou vencedora a empresa ESCALA Engenharia Ltda., CNPJ: 05.811.981/0001-15, com proposta no valor de R\$ 506.851,74, tendo sido contratada mediante Termo de Contrato nº 152/2014, celebrado em 02/12/2014, o qual teve como signatários: O município de Canguaretama/RN, representado pela sua Prefeita, CPF: ***.276.***-34, e o Representante Legal da citada empresa, CPF: ***.020.***-06. O referido Termo de Contrato possuía prazo de vigência de 09 meses, consecutivos, contados a partir da data da emissão da Ordem de serviço (08/11/2015).

O termo de Contrato, em tela, foi aditado em 03 oportunidades para prorrogação do seu prazo de vigência, encontrando-se atualmente, em plena vigência, com o citado prazo expirando apenas em 30 de novembro de 2017.

Os serviços contratados encontram-se em plena execução, tendo sido expedidos até a data de emissão do presente Relatório, 05 Boletins de Medição, perfazendo um montante medido de R\$ 180.372,01.

Já no que se refere ao Termo de Compromisso 208650/2014, verificamos que os serviços foram orçados, também pelo FNDE/MEC, pelo montante de R\$ 1.018.910,76 sendo R\$ 509.774,74 para o equipamento esportivo da Escola João Gomes Torres e R\$ 509.136,02 para o da Escola Joaquim Gomes Sobrinho. Para a contratação destes serviços, foi realizado em 12/08/2014, certame licitatório, na modalidade de Tomada de Preços, de número 005/2014, do qual se sagrou vencedora a empresa CORRETA Construções e Empreendimentos Ltda., CNPJ: 17.642.309/0001-88, com proposta no valor de R\$ 1.018.895,88, sendo R\$ 509.759,86 para o equipamento esportivo da Escola João Gomes Torres e R\$ 509.136,02 para o da Escola Joaquim Gomes Sobrinho, tendo sido contratada mediante Termo de Contrato 093/2014, celebrado em 26/08/2014, o qual teve como signatários: O Município de Canguaretama/RN, representado pela sua Prefeita, CPF: ***.276.***-34 e o Representante Legal da citada empresa, CPF:***.501.***-37. O referido Termo de Contrato possuía prazo de vigência de nove meses, consecutivos, contados a partir da data da emissão da Ordem de serviço (10 de outubro de 2014).

O Termo de Contrato, em tela, foi rescindido unilateralmente pela Prefeitura de Canguaretama/RN, devido ao descumprimento de cláusulas contratuais pela contratada (cronograma de execução), culminando com o abandono da obra e sua completa desmobilização. O Termo de Rescisão Unilateral de Contrato foi emitido pela Entidade Gestora em 07 de junho de 2015, tendo como signatária a Prefeita do referido Município. Por ocasião da rescisão contratual, tinhiam sido emitidos 04 Boletins de Medição (02 para cada obra), os quais representam a execução de 17,79% dos serviços contratados para a execução de cada equipamento esportivo.

Posteriormente, em 03 de novembro de 2015, no intuito de se promover a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços remanescentes, a entidade gestora efetuou a abertura de 02 procedimentos licitatórios (um para cada equipamento esportivo), ambos na modalidadde de Tomada de Preços (007/2015 e 008/2015). Os dois certames tiveram como vencedora a empresa POLIGONAL – Projetos e Construções Ltda., CNPJ: 35.503.556/0001-85, com propostas nos valores de R\$ 419.834,20 (Escola Municipal João Gomes de Torres) e R\$ 395.166,90 (Escola Municipal Joaquim Gomes Sobrinho), que culminaram com a celebração, em 26/11/2015, dos Termos de Contrato nº 213/2015 e nº 214/2015, respectivamente. Os dois Termos de Contrato tiveram como signatários O Município de Canguaretama/RN, representado pela sua Prefeita, CPF:***.276.***-34, e a Representante Legal da citada empresa, CPF: ***.584.***-10, e possuíam prazo de vigência de nove meses, consecutivos, contados a partir do 10º dia consecutivo após a data de sua assinatura.

Ambos Termos de Contrato foram aditados em duas oportunidades para prorrogação do seu prazo de vigência, encontrando-se atualmente, em plena vigência, com o citado prazo expirando apenas em 28 de fevereiro de 2018.

Os serviços contratados para a edificação da quadra da Escola Joaquim Gomes Sobrinho, encontram-se em plena execução, tendo sido emitidos até a data de emissão do presente

Relatório, 04 Boletins de Medição acumulados, já aqueles contratados para a construção da quadra da Escola João Gomes Torres encontram-se paralisados, tendo sido emitidos até a presente data, 05 Boletins de Medição acumulados, perfazendo um montante medido de R\$224.463,64 e R\$ 218.863,30, que correspondem a 53,46% e 55,38% dos valores contratados, respectivamente.

Com o intuito de se verificar a ocorrência de Superfaturamento, ou seja, se os serviços contratados e pagos foram efetivamente executados, de acordo com os quantitativos e as especificações técnicas acordados no Termo de Contrato e seus Aditivos, bem como se os valores contratados apresentavam-se condizentes com os valores de mercado, foram efetuadas análises em relação às seguintes áreas:

- 1) Com relação aos Preços (por Sobrepreço): tem como característica principal, o pagamento de serviços por preços manifestadamente superiores àqueles tomados como paradigma (no caso o SINAPI, por se tratar de obra financiada com recursos oriundos de bancos públicos federais);
- 2) Com relação à Quantidade (por Quantitativos): é o dano ao erário caracterizado pela medição de quantitativos de serviços superiores aos efetivamente realizados;
- 3) Com relação às Especificações (por Especificações): é aquele caracterizado pela execução de serviços com especificações técnicas e/ou insumos divergentes daquelas acordadas.

2) Quanto ao Superfaturamento por Quantitativos:

As análises referentes aos quantitativos de serviços efetivamente já executados, tiveram como referência àqueles contratados como serviços remanescentes. Em primeiro lugar, verificou-se que os serviços referentes ao Termo de Contrato nº 152/2014 (construção de 01 quadra escolar coberta, na Escola Elza Bezerril) foram executados sob a responsabilidade técnica de engenheiro civil, CPF: ***.020.***-06, devidamente registrada em Anotação de Responsabilidade Técnica – ART. Já os serviços referentes aos Termos de Contratos nº 213/2015 e nº 214/2015 (execução dos serviços remanescentes para a construção de quadras escolares cobertas, nas Escolas João Gomes Torres e Joaquim Gomes Sobrinho, respectivamente), também foram executados sob a responsabilidade técnica de engenheiro civil, CPF: ***.082.***-04, devidamente registrada em Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

Constatmos, ainda, os 03 Termos de Contrato acima citados, foram fiscalizados, por engenheiro civil, CPF: ***.455.***-20, designado oficialmente pela Prefeitura de Canguaretama/RN. Os quantitativos dos serviços inclusos em todos os Boletins de Medição, já emitidos, foram atestados como executados pelo referido engenheiro fiscal.

Como metodologia de trabalho, inicialmente, com o intuito de se proceder ao levantamento das dimensões e quantitativos dos serviços efetivamente executados, foi efetuada verificação física “*in loco*”, nos serviços e obras de construção das 03 quadras escolares cobertas, tal verificação física foi realizada no período compreendido entre 14 a 17 de agosto de 2017. Posteriormente, mediante cotejamento entre as informações constantes dos Boletins de Medição expedidos (para cada um dos equipamentos esportivos), com os dados obtidos

mediante o levantamento das dimensões e quantitativos dos serviços efetivamente executados, ficou constatada a ocorrência de SUPERFATURAMENTO POR QUANTITATIVOS, ou seja, quantitativos de serviços medidos e pagos que não foram efetivamente executados, que importam em um montante de R\$ 60.074,83, conforme descremido, a seguir.

ITEM	DESCRIÇÃO	UNI D	QUANT MEDIDA ¹	QUANT EXECUT ²	DIFER	PREÇ O UNIT ³	SUPERFAT (R\$)
QUADRA DA ESCOLA ELZA BEZERRIL							
1.4	Instalação provisória de esgoto	UNI D	1,00	0,00	1,00	850,00	850,00
1.6	instalação provisória de água	UNI D	1,00	0,00	1,00	800,00	800,00
5.1	Alvenaria de tijolo cerâmico, 0,09cm	M ²	331,00	214,87	116,13	26,00	3.019,38
8.1	Chapisco, cimento e areia, 1:3, 5mm	M ²	960,10	786,97	173,13	6,00	1.038,78
8.2	Emboço, 5mm, argam. pré-fabricada	M ²	409,10	241,49	167,61	12,00	2.011,32
	TOTAL I						7.719,48
QUADRA DA ESCOLA JOÃO GOMES DE TORRES							
5.1	Alvenaria de tijolo cerâmico, 0,09cm	M ²	331,00	210,74	120,26	25,85	3.108,72
6.1	Estrutura p/ cobertura em aço, vão de 30,00 m	M ²	1.114,00	965,20	148,80	104,98	15.621,02
8.1	Chapisco, cimento e areia, 1:3, 5mm	M ²	960,10	651,65	308,45	6,00	1.850,70
8.2	Emboço, 5mm, argam. pré-fabricada	M ²	361,00	252,34	108,66	11,93	1.296,31
10.4	Esmalte em estrutura de aço carbono	M ²	1.114,00	965,20	148,80	8,00	1.190,40
10.5	Primer epoxi estrutura de aço carbono	M ²	1.114,00	965,20	148,80	22,99	3.420,91
	TOTAL 2						26.488,07
QUADRA DA ESCOLA JOAQUIM GOMES SOBRINHO							
5.1	Alvenaria de tijolo cerâmico, 0,09cm	M ²	331,00	219,69	111,31	25,85	2.877,36

6.1	Estrutura cobertura em aço, vão de 30,00 m	M ²	1.114,00	963,75	150,25	104,98	15.773,25
8.1	Chapisco, cimento e areia, 1:3, 5mm	M ²	960,10	778,21	181,89	R\$ 6,00	1.091,34
8.2	Emboço, 5mm, argam. pré-fabricada	M ²	328,00	180,04	147,96	11,97	1.771,08
10.4	Esmalte em estrutura de aço carbono	M ²	1.114,00	963,75	150,25	8,00	1.202,00
10.5	Primer epóxi estrutura de aço carbono	M ²	1.114,00	963,75	150,25	20,98	3.152,25
	TOTAL 3						25.867,27
	TOTAL GERAL						60.074,83

¹ quantidade medida, atestada e paga pela Prefeitura de Canguaretama/RN;

² quantidade aferida em vistoria “in loco” realizada pela CGU-R/RN;

³ Preços Unitários, em R\$.

À vista do exposto, resta comprovado que os pagamentos realizados configuram a ocorrência de Superfaturamento por Quantitativos e demonstram que a entidade contrariou o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, que assim definem:

(...) Art. 62. *O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado e após sua regular liquidação.*

Art. 63. *A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

§ 1º *Essa verificação tem por fim apurar:*

I - a origem E o objeto do que se deve pagar;

II - A importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º *A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:*

I - O contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - A nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (grifo nosso)

Sobre o impacto, cabe anotar que o superfaturamento importa em desvio de recursos públicos e pagamento indevido, com prejuízo ao Erário identificado, além do potencial impacto negativo no cumprimento dos objetivos da obra construída, ante as alterações nas especificações, o que ocasiona baixa qualidade nos serviços executados, impactando a segurança da obra e sua durabilidade:

(...) Segundo MARQUES NETO (1993), o superfaturamento de um contrato administrativo consiste em procedimento doloso no sentido

de lesar o erário público, por meio do expediente da prática de preços acima dos padrões de mercado, com desrespeito aos princípios da economicidade e razoabilidade que devem nortear a avença administrativa.

Dito de outra maneira, superfaturamento implica na emissão de fatura em valor superior ao Valor efetivo do bem, visando – no mais das vezes – a um locupletamento de alguma das partes por meio da apropriação dessa diferença. (MEDIDAS PARA EVITAR O SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DOS “JOGOS DE PLANILHA” EM OBRAS PÚBLICAS, MARCUS VINICIUS CAMPITELI, 2006, UNB, pág. 2, disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055012.PDF>.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 087/2017-GP, de 30 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“Diante dos fatos apresentados por este Órgão no que se refere à execução de 3 (três) Quadras Escolares Cobertas com Vestiários, através dos termos 8650/2014 – Quadra da Escola Joaquim Gomes Sobrinho e Quadra da Escola João Gomes de Torres e 6616/2013 – Quadra da Escola Elza Bezerril, o Município esclarece que a Resolução/CD/FNDE nº 24, de 2 de julho de 2012, estabelece no seu artigo 2º o seguinte:

(...)Art. 2º. A assistência de que trata o artigo anterior será concedida exclusivamente aos entes federados que tenham elaborado seu PAR, e o submetido à aprovação do Comitê Estratégico do PAR, além de ter validado o Termo de Compromisso, Anexo I, no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação - SIMEC, e que tenham os seus projetos técnicos de engenharia aprovados pelo FNDE. (grifo nosso)

A mesma resolução ainda estabelece em seu artigo 3º, inciso II, alínea c quanto as responsabilidades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

(...)Art. 3º. Aos agentes cabem as seguintes responsabilidades:

II.ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

- c. elaborar e divulgar manual de orientações técnicas referentes à construção, ampliação e reforma de unidades escolares e execução de serviços de engenharia;*
- d.*

A mesma resolução ainda estabelece em seu artigo 3º, inciso II, alíneas i quanto às responsabilidades do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

(...)Art. 3º. Aos agentes cabem as seguintes responsabilidades:

II. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação:

- i. *analisar os custos propostos para as obras, em consonância com os referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE;*

Diante do exposto podemos compreender que cabe ao FNDE criar dispositivos, sejam eles manuais, normas técnicas ou resoluções que orientem e norteiem na execução de obras de engenharia, bem como analisar se todos os custos apresentados estão em consonância com as referências regionais do SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil.

Ressalta-se também pela necessidade de aprovação da planilha orçamentária do projeto, previamente cadastrado no modulo de acompanhamento de obras do FNDE, umas das obrigações do município, constante na Resolução/CD/FNDE nº 24, de 2 de julho de 2012, em seu artigo 3º, inciso III, alínea b;

(...)Art. 3º. Aos agentes cabem as seguintes responsabilidades:

III. aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal;

- b. *preencher e enviar os formulários disponibilizados no sistema SIMEC, módulo PAR, indicando as ações de infraestrutura física referentes às obras e serviços de engenharia, com os respectivos quantitativos para atendimento. (grifo nosso)*

Quanto aos projetos técnicos a Resolução/CD/FNDE nº 24, de 2 de julho de 2012, em seu artigo 5º esclarece:

(...)Art. 5º. Os projetos executivos padronizados para a construção das unidades escolares serão fornecidos pelo FNDE, podendo ser consultados no sítio eletrônico www.fnde.gov.br .(grifo nosso)

O município, como qualquer outro ente federado que solicitar recursos financeiros para melhoria na infraestrutura escolar, utiliza obrigatoriamente os projetos padrões para construção de Quadra Escolar Coberta com vestiário, disponibilizado no endereço eletrônico <http://www.fnde.gov.br/programas/par/eixos-de-atuacao/infraestrutura-fisica-escolar/item/5959-quadra-coberta-com-vesti%C3%A1rio>.

Foram utilizados como referência os projetos arquitetônicos, estruturais e complementares bem como seu respectivo termo de referência e anotações de responsabilidade técnica até 2013.

2) Quanto ao Superfaturamento por Quantitativos:

Quanto à alegação de superfaturamento por quantitativos, o município reitera, como esclarecido acima, que não fez qualquer alteração nos projetos aprovados previamente pelo FNDE, seguindo estritamente os quantitativos de todos os itens constantes na planilha orçamentária, bem como suas especificações. Lembramos ainda que foram utilizados os

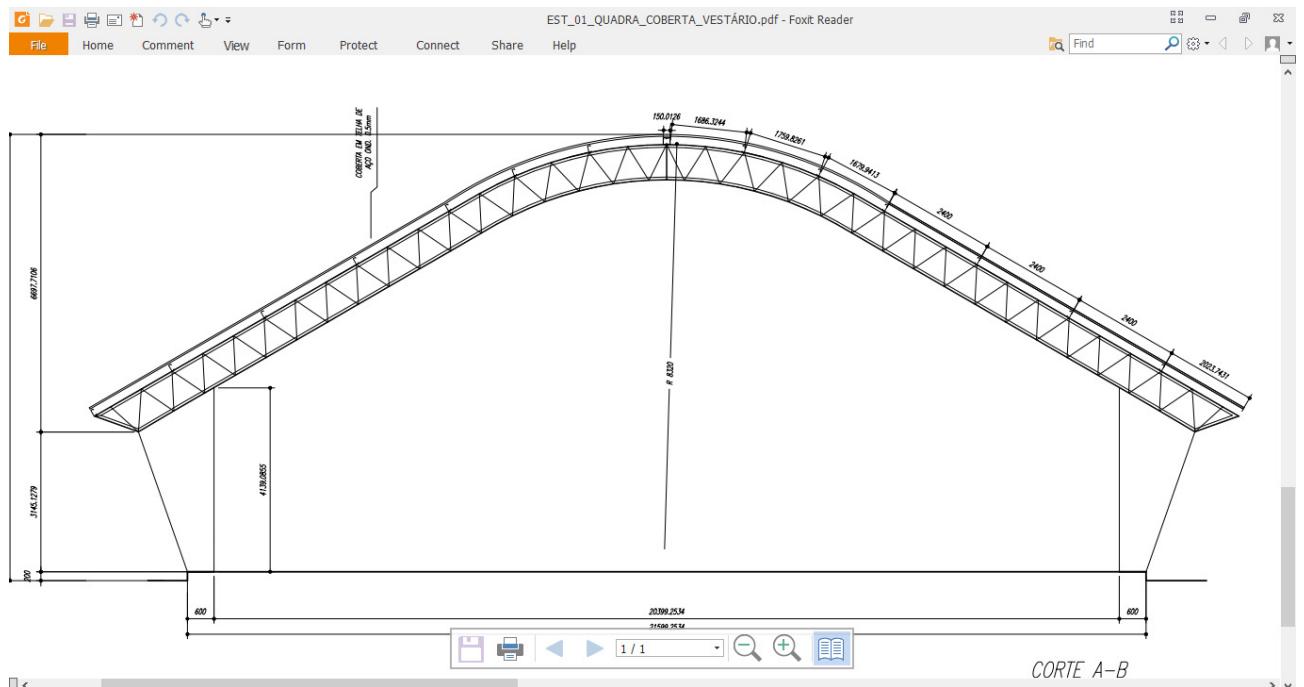
cálculos dos projetos apresentados e aprovados com seus respectivos ARTs – Anotação de Responsabilidade Técnica, não sendo de competência do município revisar e atualizar os mesmos, que notadamente são utilizados no Brasil todo.

O município para fins de medição para fiscalização e solicitação de desembolso utiliza as dimensões e quantitativos constantes na planilha e nas pranchas de plantas. As especificações, mesmo que incompletas e falhas, são seguidas pelo Memorial Descritivo e utilizadas para definir o padrão de execução de cada etapa da obra. Toda solicitação de desembolso é feita através do sistema de acompanhamento, onde são inseridas fotos dos itens executados e passíveis de pagamento, bem como os quantitativos dos respectivos itens. Após a análise do FNDE é emitido um parecer onde a equipe técnica do órgão defere ou não a solicitação, de acordo com os serviços executados.

Quanto aos quantitativos aferidos pela fiscalização da CGU o município desconhece qualquer divergência quanto ao valor pago por serviços executados, uma vez que todos os itens passam por análise previa de fiscais do FNDE antes do devido pagamento.

Há de se observar, porém, uma possível divergência nos quantitativos dos projetos, onde o caso mais latente se reconhece no item 6.1- Estrutura para cobertura em aço, vão de 30 m – que na Quadra Escolar Joaquim Gomes Sobrinho foi executado em sua totalidade, dentro das especificações técnicas e descritas pelo projeto Padrão, aferido pelo engenheiro fiscal do município e pelo fiscal do FNDE.

Como se pode observar na imagem abaixo, a estrutura da cobertura está em forma de arco, sendo necessário transformá-la em uma estrutura plana para calcular seu exato tamanho.



Fonte: Projeto Padrão 2013 -EST_01_QUADRA_COBERTA_VESTÁRIO

Após o cálculo feito pelo engenheiro fiscal para chegar à área da cobertura, obtivemos os seguintes valores;

CGU	Projeto Padrão	Calculo sobre o Projeto Padrão
963,75 m ²	1.114 m ²	1.095,95 m ²

Portanto, há claramente uma divergência de valores, que somente podem ser esclarecidos pelo autor dos projetos, que são, como citado anteriormente, oferecidos de forma padrão e única sem possibilidade de alterações por parte do município.

Quanto a alegação de superfaturamento por quantitativo na execução dos serviços dos Itens 1.4 - Instalação provisória de esgoto e 1.6 - Instalação provisória de água, na Quadra Escolar Elza Bezerril, todos os serviços foram executados conforme podem ser observados nas fotos abaixo:



Ocorre que, conforme a empresa reportou ao município, todo o barraçao da obra incluindo as ligações provisórias foram saqueadas, levando a empresa a alugar um local fora da obra pra guarda dos perentes. Apesar dos fatos, por se tratar de um item já faturado, o município solicitou a reinstalação do barracão com as devidas ligações.

Outros itens observados por esta fiscalização são passíveis de revisão, já que de acordo com a planilha padrão foram realizados em sua totalidade, como por exemplo o emboço (feito somente em áreas onde serão instalados pisos e revestimentos), mais que aferidos não chegam

aos valores descritos. Para fins de arquivo, enviaremos anexo a este relatório todos os projetos padrões utilizados, bem como memorial descritivo e anotações de responsabilidade técnica.

Por fim o município esclarece o compromisso com a execução das referidas obras dentro das especificações, bem como fiscalizar e garantir que a empresa siga rigorosamente a qualidade exigida pelos órgãos competentes e que afere e paga somente por serviços executados em sua totalidade.”

Análise do Controle Interno

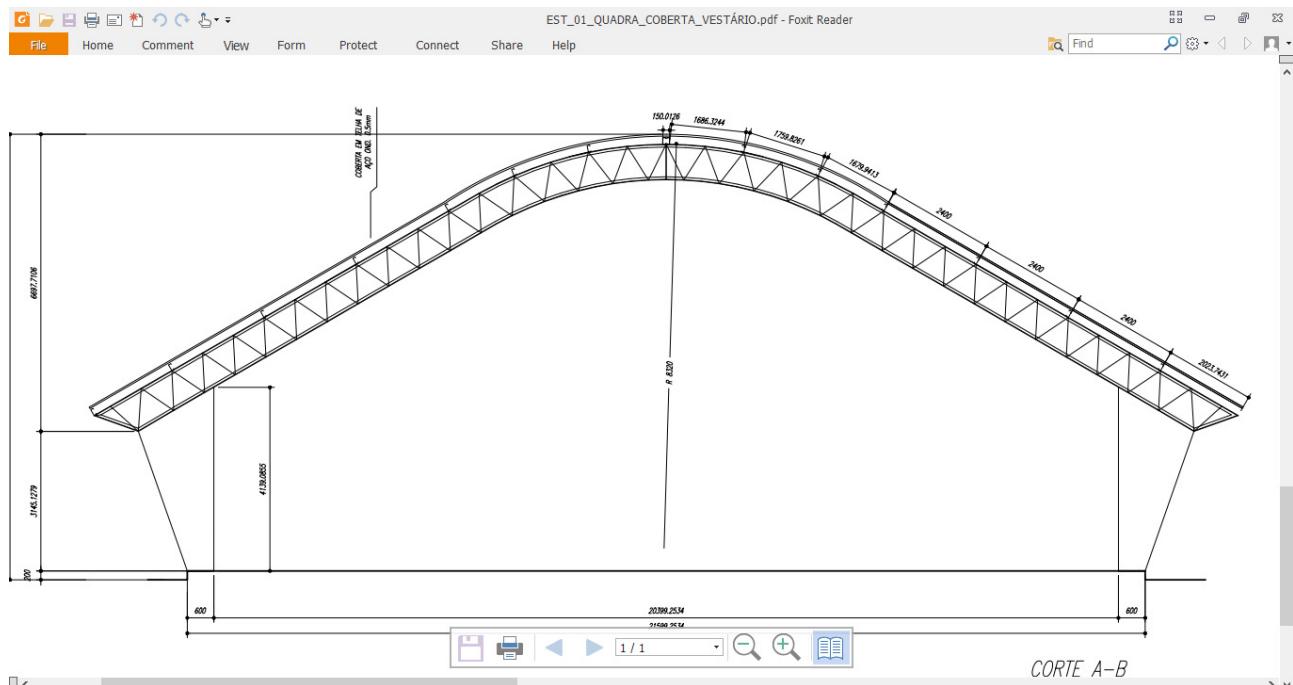
Não acatamos as justificativas apresentadas pela unidade examinada (Prefeitura de Canguaretama/RN) e, consequentemente, mantemos a constatação de superfaturamento no montante de R\$ 60.074,83, devido aos fatos descritos, a seguir:

Em primeiro lugar, em nenhum momento esta Equipe de Fiscalização afirmou que a entidade fiscalizada tenha efetuado qualquer alteração seja nos projetos aprovados previamente pelo FNDE, seja nos quantitativos de todos os itens constantes na planilha orçamentária, bem como suas especificações técnicas. O fato descrito nesta constatação, no caso a ocorrência de Superfaturamento por Quantitativos, no montante de R\$ 60.074,83, foi determinado após a realização do cotejamento entre os quantitativos dos serviços inclusos nos Boletins de Medição expedidos (para cada um dos equipamentos esportivos) e as dimensões e quantitativos dos serviços efetivamente executados, levantados por esta Equipe de Fiscalização da CGU-Regional/RN, mediante verificação física “*in loco*” realizada no período compreendido entre 14 a 17 de agosto de 2017, ou seja, o presente relatório reflete uma fotografia dos quantitativos e dimensões dos serviços que se encontravam efetivamente executados, na data de realização da verificação física.

A própria unidade afirma em sua manifestação que: “*para fins de medição para fiscalização e solicitação de desembolso utiliza as dimensões e quantitativos constantes na planilha e nas pranchas de plantas*”, bem como que: “*toda solicitação de desembolso é feita através do sistema de acompanhamento, onde são inseridas fotos dos itens executados e passíveis de pagamento, bem como os quantitativos dos respectivos itens*”, ou seja, em nenhum momento a entidade afirma que realiza qualquer levantamento das dimensões e quantitativos dos serviços inclusos nos Boletins de Medição. Tal prática, inclusive, pode vir a ser confirmada por outra afirmação da entidade, onde esta declara que: “*desconhece qualquer divergência quanto ao valor pago por serviços executados, uma vez que todos os itens passam por análise previa de fiscais do FNDE antes do devido pagamento*”.

Entretanto, as afirmações acima apresentadas, por si só não se sustentam, visto que além do fato de que todas as três obras, em análise, possuírem engenheiro fiscal designado oficialmente, pela própria entidade, no caso o Senhor: M. O. D, servidor efetivo da referida unidade, a própria entidade também já se desdiz, quando reconhece a ocorrência de: “*uma possível divergência nos quantitativos dos projetos, onde o caso mais latente se reconhece no item 6.1 - Estrutura para cobertura em aço, vão de 30 m*”, onde há claramente uma divergência de valores dos quantitativos inclusos na planilha e aqueles determinado pelo projeto padrão, bem como quando afirma que: “*outros itens observados por esta fiscalização são passíveis de revisão, já que de acordo com a planilha padrão foram realizados em sua totalidade, como por exemplo o emboço (feito somente em áreas onde serão instalados pisos e revestimentos), mais que aferidos não chegam aos valores descritos*”.

Ainda com relação ao item 6.1 - Estrutura para cobertura em aço, vão de 30 m – Quadra Escolar Joaquim Gomes Sobrinho, a entidade afirma que: “*como se pode observar na imagem abaixo, a estrutura da cobertura está em forma de arco, sendo necessário transformá-la em uma estrutura plana para calcular seu exato tamanho*”.



Fonte: Projeto Padrão 2013 -EST_01_QUADRA_COBERTA_VESTÁRIO

Após o cálculo feito pelo engenheiro fiscal para chegar à área da cobertura, obtivemos os seguintes valores;

CGU	Projeto Padrão	Calculo sobre o Projeto Padrão
963,75 m ²	1.114 m ²	1.095,95 m ²

“*Portanto, há claramente uma divergência de valores, que somente podem ser esclarecidos pelo autor dos projetos, que são, como citado anteriormente, oferecidos de forma padrão e única sem possibilidade de alterações por parte do município*”.

No cálculo efetuado por esta Equipe de Fiscalização da CGU, já tinha levado em consideração que a estrutura metálica de sustentação da cobertura dos dois equipamentos esportivos, onde a mesma já foi implantada, está em forma de arco, sendo necessário transformá-la em uma estrutura plana (dimensões cartesianas), levando-se em consideração o seu percentual de inclinação, para que suas dimensões em m², com exatidão. Entretanto, o cálculo deve ser realizado empregando-se as dimensões efetivamente executadas e não aquelas constantes em projeto, prática esta que foi empregada pela CGU-Regional/RN, na determinação do seu quantitativo efetivamente executado (963,75 m² para a Escola Joaquim Gomes sobrinho e 965,20 m² para a Escola João Gomes de Torres).

Já com referência aos Itens 1.4 - Instalação provisória de esgoto e 1.6 - Instalação provisória de água, na Quadra Escolar Elza Bezerril, a entidade afirma que: “*todos os serviços foram executados*”

“Ocorre que, conforme a empresa reportou ao Município, todo o barracão da obra incluindo as ligações provisórias foram saqueadas, levando a empresa a alugar um local fora da obra para guarda dos pertences. Apesar dos fatos, por se tratar de um item já faturado, o Município solicitou a reinstalação do barracão com as devidas ligações”.

Entretanto, cabe primeiramente ressaltar que os itens criticados no relatório em tela se referem apenas às ligações provisórias de água (item 1.6) e de esgoto (item 1.4) e não ao barracão da obra. Tais itens foram inclusos na planilha de superfaturamento de quantitativos devido ao fato de que, por ocasião da verificação física “*in loco*” realizada no período compreendido entre 14 a 17 e agosto de 2017, ficou constatado que não havia sido instalada a ligação provisória de esgoto, bem como que a água empregada na execução dos serviços vinha sendo retirada do estabelecimento escolar Elza Bezerril, visto que o equipamento esportivo está sendo edificado em imóvel vizinho a mesma. Tal fato, inclusive corroborado por moradores da circunvizinhança dos imóveis citados.

3. Conclusão

Identificou-se a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame nos quatro editais analisados referentes às Tomadas de Preços nº 05/2014, 07/2015, 08/2015 e 06/2015.

Além disso, constatou-se que na Tomada de Preços nº 05/2014 (TC nº 08650/2014) há indícios de favorecimento à empresa vencedora, bem como que o processo licitatório não seguiu seus trâmites normais e cronologicamente em dia, uma vez que foram inseridos documentos de uma terceira empresa não participante do certame nos quais estão incluídas certidões emitidas por órgão oficiais com data de novembro de 2014, sendo, portanto, posterior à licitação que transcorreu em agosto de 2014.

Na Tomada de Preços nº 07/2015 (TC nº 08650/2014) também se verificou inconsistências que demonstram que o processo não seguiu os trâmites processuais da licitação na ordem cronológica dos fatos. Dentre as inconsistências detectadas, destaca-se que a proposta de preços da empresa vencedora foi incluída no processo logo após a juntada do edital e alguns anexos. E, mais a frente, foi inserida no processo a proposta de preço da empresa vencedora da outra tomada de preços, a 08/2015. Apesar de que a mesma empresa venceu os dois certames. Ademais, houve desclassificação indevida de uma das duas empresas participantes na fase de habilitação.

Na Tomada de Preços 08/2015 (TC nº 08650/2014), identificou-se, novamente, que o processo não seguiu os trâmites processuais da licitação na ordem cronológica dos fatos, inclusive, ressalte-se que não constam no processo os seguintes documentos: (a) o Parecer ou ata de julgamento da documentação de habilitação; (b) Ata de Abertura do (s) Envelope (s) da (s) Proposta (s) de Preço (s); e (c) Termos de Adjudicação e de Homologação. Constatou-se ainda que os “Planos de Trabalho”, documento exigido pelo edital na fase de habilitação, apresentados pelas duas empresas possuem textos muito semelhantes, fato praticamente impossível de ocorrer se os documentos forem elaborados pelas empresas de forma independente.

Na análise da Tomada de Preços nº 06/2014 (TC nº 6616/2013) foram elencadas inconsistências, dentre as quais ressalta-se que, na documentação de habilitação, as duas empresas participantes apresentaram a mesma Certidão de Regularidade Profissional (emitida pelo Conselho Regional de Contabilidade do RN) em nome de um mesmo contador. Contudo, esse profissional aparece nos registros do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil como contador de somente uma dessas empresas.

Foi verificado ainda superfaturamento no montante de R\$ 60.074,83 por quantitativos de serviços medidos e pagos que não foram efetivamente executados.

Ordem de Serviço: 201700963

Município/UF: Canguaretama/RN

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE CANGUARETAMA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 5.241.847,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 18 de agosto de 2017, sobre a aplicação dos recursos do Programa/Ação: 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)/20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família, no Município de Goianinha/RN.

O Piso de Atenção Básica - PIB Variável consiste no repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde, tendo como objetivo custear equipes de saúde da família, agentes comunitários de saúde e equipes de saúde bucal. Em 2016, foi repassado ao Município de Canguaretama/RN, por meio do PIB Variável, o montante de R\$ 5.241.847,00.

Esta Ação de Controle, integrante do Programa de Fiscalização dos Entes Federados, tem como intuito a realização do acompanhamento da execução do Programa Saúde da Família no município, tendo como ênfase a atuação da Prefeitura e das Equipes de Saúde da Família – ESF.

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. As Unidades Básicas de Saúde (UBS) visitadas não apresentam todas as condições mínimas de infraestrutura física básica.

Fato

No escopo desta ação de controle, inclui-se a avaliação do acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família, enfatizando-se a atuação da prefeitura e das equipes de saúde da família no Município de Canguaretama/RN. Para a sua consecução, foram realizadas verificações quanto: à adequação da estrutura oferecida pelas Unidades Básicas de Saúde (UBS); às condições que se encontram os materiais e os equipamentos disponibilizados aos profissionais; à obediência à legislação vigente acerca da seleção e contratação dos profissionais do Programa Saúde da Família – PSF; à qualidade do atendimento prestado às famílias; à carga horária semanal cumprida pelos profissionais do PSF; entre outras.

Dentre as quinze UBS que possuem equipes do Programa Saúde da Família no município, oito delas foram selecionadas por meio de amostra não aleatória, dentre unidades localizadas na zona rural e zona urbana, para serem inspecionadas. Após a realização das visitas de inspeção, verificou-se que as oito UBS não possuem a infraestrutura adequada sugerida pelo Manual Técnico para Estrutura Física de Unidades de Saúde da Família do Ministério da Saúde, contrariando o disposto na Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) nº 50/2002 - Anvisa/MS. Segue abaixo a relação dos itens previstos no Manual que inexistem nas unidades visitadas:

a) Cnes 4012569 – UBS Piquiri II:

- Sala de inalação coletiva
- Sala de coleta
- Sala de curativos
- Sala de observação
- Consultório com sanitário para o médico
- Sala de administração e gerência

b) Cnes 4012615 – UBS Centro I:

- Local para arquivos e registros
- Sala de inalação coletiva
- Sala de coleta
- Sala de curativos
- Sala de observação
- Consultório com sanitário
- Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea
- Sala de administração e gerência
- Sala de atividades coletivas para os profissionais

c) Cnes 4012585 – UBS Meira Lima:

- Sala de inalação coletiva
- Sala de coleta
- Sala de observação
- Sala de administração e gerência
- Abrigo de resíduos sólidos

d) Cnes 4012607 – UBS Sertãozinho:

- Sala de inalação coletiva
- Sala de coleta
- Sala de observação
- Consultório com sanitário
- Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea
- Sala de administração e gerência
- Sala de atividades coletivas para os profissionais

e) Cnes 4012593 – UBS Lagoa de São João:

- Sala de inalação coletiva
- Sala de coleta
- Sala de curativos
- Sala de observação
- Consultório com sanitário
- Sala multiprofissional de acolhimento à demanda espontânea
- Sala de administração e gerência
- Sala de atividades coletivas para os profissionais
- Abrigo de resíduos sólidos

f) Cnes 3280462 – UBS Campo Catuzinho:

- Sala de inalação coletiva
- Sala de coleta
- Sala de observação
- Consultório com sanitário
- Sala de administração e gerência

- Abrigo de resíduos sólidos

g) Cnes 3280454 – UBS Centro II:

- Sala de observação

h) Cnes 7676867 – UBS do Outeiro:

- Sala de coleta

- Consultório com sanitário

- Sala de administração e gerência

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou as seguintes informações encaminhadas mediante o Ofício nº 084/2017 – GP, de 10 de outubro de 2017:

“A visita realizada em oito UBS identificou ausência de infraestrutura adequada e sugerida pela RDC n. 50/2002 ANVISA/MS.

As UBS de Cnes ns. 4012615, 4012607 e 4012593 são prédios alugados, quando buscamos a todo custo selecionar a estrutura mais adequada a proporcionar o atendimento às famílias e no desenvolvimento das atividades dos profissionais.

Em diversas situações, relacionadas às Unidades supra indicadas passam anualmente por reformas e adaptações, tudo afeito a proporcionar a melhor prestação de serviço em saúde possível, inclusive, visando a implantação da individualização das salas de procedimentos específicos.

Naquilo que se destina as Unidades Cnes n. 3280462, 4012569 e 4012585, as mesmas funcionam em prédios próprios do município, porém, detentor de estrutura antiga, no passado a Cnes n. 4012585 funcionava a maternidade do distrito de Piquiri. Atualmente, o atendimento efetivado nas UBS de Piquiri II, Meira Lima e Campo Catuzinho visa o acolhimento às famílias, e sempre estão passando por reformas e adequações, a fim de atingir as indicações técnicas necessária.

Em relação às UBS Cnes ns. 3280454 e 7676867 são unidades com estrutura mais atual, referidas aos novos modelos de prédios disponibilizados de Ministério da Saúde, cuja estrutura do projeto segue fielmente para execução. A indicação das ausências das salas individualizadas para essas unidades acontece, justamente, por essas salas não constarem no projeto básico de engenharia encaminhado pelo Ministério da Saúde ao município.

Nesse sentido, apesar de algumas UBS apresentarem ausência de sala individualizada para procedimentos específicos, devemos considerar que o atendimento às famílias não resta prejudicado, nem tampouco, inexistente. Vale ressaltar que, os profissionais também atuam com transparência e assiduidade para o desenvolvimento das suas funções.”

Análise do Controle Interno

O gestor admitiu que algumas UBS funcionam em prédios alugados (UBS de Cnes 4012615, 4012607 e 4012593) e a Prefeitura busca fazer adequações para melhor atender à população, outras unidades têm o seu funcionamento em prédios próprios (UBS Cnes 3280462, 4012569

e 4012585), porém com estruturas antigas e também sofrem constantes adequações. Já as unidades de saúde que foram construídas mais recentemente (UBS Cnes 3280454 e 7676867), a Prefeitura informou que seguiu fielmente os modelos de projetos básicos encaminhados pelo Ministério da Saúde, porém, de acordo com o Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde, 2^a Edição, de 2008, em obediência ao disposto na Resolução de Diretoria Colegiada (RDC) nº 50/2002 - Anvisa/MS, os itens registrados estão em desconformidade.

Portanto, as alegações do gestor não trazem soluções para que os problemas de ausência de infraestrutura possam ser minimizados nessas UBS até que o mesmo tome medidas para corrigir as inadequações.

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 na contratação dos Agentes Comunitários de Saúde do município.

Fato

Com vistas a comprovar a forma de contratação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) que atuam no Município de Canguaretama/RN, foi solicitado, por meio da Solicitação de Fiscalização n.º 201700963/08 (itens 5 e 6), que fosse disponibilizada a documentação comprobatória do processo seletivo ao qual foram submetidos os ACS contratados antes da promulgação da Emenda Constitucional - EC nº 51/2006, de 14/02/2006, bem como o processo seletivo público dos agentes contratados após a referida emenda os processos de seleção de referidos profissionais (edital, provas dos candidatos, resultado de entrevistas, currículos, resultado final, etc). Foi solicitada ainda a documentação referente ao curso introdutório realizado pelos ACS, com a apresentação da relação dos participantes, da lista de frequência, das cópias das provas realizadas, das cópias dos diplomas/certificados emitidos, entre outros.

Em resposta, a Prefeitura se manifestou sobre o assunto por meio do Ofício n.º 046/2017-GS/PMC, de 17 de agosto de 2017, contendo o seguinte:

[...]

“Naquilo que abrange a documentação do processo seletivo realizado para a contratação dos ACS, esclareço que todo o certame foi realizado pela Secretaria Estadual de Saúde, cujos documentos estão arquivados e na posse da Regional. Sabendo da necessidade do atendimento dessa demanda, formalizamos pedido junto à Regional da Secretaria Estadual de Saúde/RN.

Quanto ao curso introdutório para todos os Agentes Comunitários de Saúde-ACS, é do conhecimento desta Secretaria Municipal de Saúde que o curso foi realizado, tendo sido o mesmo ministrado pelo CEFOPE. Ocorre que, os certificados foram diretamente entregues aos profissionais. Contudo, estamos em processo de solicitação da segunda via dos Certificados, bem como, da relação dos profissionais que participaram do curso.”

Portanto, não nos foi apresentada a documentação relativa à contratação dos ACS nem do Curso Introdutório realizados pelos mesmos. Tal omissão contraria o disposto no § 1º, do Art. 26, da Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou as seguintes informações encaminhadas mediante o Ofício nº 084/2017 – GP, de 10 de outubro de 2017:

“O processo de seleção para contratação dos Agentes Comunitários de Saúde, uma vez já informado através do Ofício n. 046/2017-GS/PMC, no abrangente a documentação do processo seletivo realizado para a contratação dos ACS, esclareço que todo o certame foi realizado pela Secretaria Estadual de Saúde, cujos documentos estão arquivados e na posse da Regional. Sabendo da necessidade de atendimento dessa demanda, formalizamos pedido junto à Regional da Secretaria Estadual de Saúde/RN e obtivemos resposta do Órgão Estadual de Saúde, documentação anexa.

Quanto o curso de introdutório para todos os Agentes Comunitários de Saúde-ACS, o CEFOPE, entidade realizadora do curso, apesar de instada a apresentar cópias dos certificados, até o momento não explanou resposta, quando passamos a apresentar alguns certificados que conseguimos resgatar com os profissionais.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura enviou a documentação contendo a Relação dos ACS aprovados em processos seletivos, realizados com a interveniência da Secretaria da Saúde Pública-SESAP/RN. Analisando a relação dos ACS enviada e comparando-a com a relação dos mesmos existente no Sistema Cnes, percebe-se que constam dezesseis agentes no Sistema Cnes que não se encontram na relação dos ACS que passaram por processos seletivos, portanto sem identificação da forma de contratação desses profissionais. No quadro abaixo, encontra-se a relação dos ACS os quais não houve a comprovação por parte da Prefeitura que os mesmos passaram por algum processo seletivo/concurso público:

Quadro – Relação dos ACS contratados sem identificação de processo seletivo

Nome do ACS	Equipe ESF
M. P. da S.	UBS Sertãozinho
J. P. F. M.	UBS Piquiri I Karolina Shuller
V. C. da S.	UBS Lagoa de São João
G. F.	UBS Meira Lima
J. L. G.	UBS Meira Lima
E. F. de B.	UBS Areia Branca
A. de O. L. F.	UBS Barra do Cunhaú
K. C. de O.	UBS Barra do Cunhaú
M. D. da S.	UBS Barra do Cunhaú
J. de L.	UBS Piquiri II
L. M. de L.	UBS Piquiri II
R. G. de C.	UBS Piquiri II

J. J. C. R.	UBS Centro II
M. A. da S. B.	UBS Centro II
R. C. da S.	UBS Meira Lima II
F. A. da S.	UBS Areia Branca II

Fonte: Extração do Sistema Cnes, que é o Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde

Essa situação configura-se irregular, haja vista que a contratação dos Agentes Comunitários de Saúde deve ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos.

2.2.2. Não disponibilização de documentação relativa aos Contratos de Trabalho dos profissionais que compõem as equipes do PSF.

Fato

Com vistas a comprovar a forma de contratação dos profissionais que compõem as equipes do PSF que trabalham no Município de Canguaretama/RN, foi solicitada, por meio da Solicitação de Fiscalização n.º 201700963/08 (item 3), a apresentação dos Contratos de Trabalho de todos os membros das equipes do PSF (médico; enfermeiro e auxiliar; odontólogo e auxiliar; e ACS) relativos ao período de janeiro de 2016 a junho de 2017.

No entanto, a Prefeitura nos enviou apenas os contratos referentes a seis profissionais dos 166 que se encontram no Sistema Cnes, o que representa apenas 3,61% da totalidade. Portanto, a Prefeitura deixou de apresentar a documentação relativa aos contratos celebrados da grande maioria dos profissionais do PSF. Tal omissão contraria o disposto no § 1º, do Art. 26, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou as seguintes informações encaminhadas mediante o Ofício nº 084/2017 – GP, de 10 de outubro de 2017:

“Em relação aos fatos alegados pela fiscalização nos itens 07, 08 e 09, informamos sobre o primeiro item que o município está compilando todos os contratos de trabalho pertinentes aos profissionais componentes das equipes do PSF, porém, pode ter acontecido desencontro de informações e o material dos contratos não ter chegado em sua integralidade, uma vez que houve mudança recente de servidor do setor de recursos humanos da Secretaria Municipal de Saúde, fato que causou instabilidade na apresentação dos contratos.”

Análise do Controle Interno

Considerando-se que a manifestação do Prefeito sobre esta constatação não apresenta novas informações sobre o que está transcrita no campo ‘fato’, a análise do Controle Interno consta registrada no referido campo.

2.2.3. Contratação irregular de profissionais de saúde da Estratégia Saúde da Família.

Fato

Da análise procedida nos seis instrumentos contratuais disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN, verificou-se que a contratação desses funcionários se fez mediante contrato por tempo determinado, em clara afronta aos incisos II e IX, do Art. 37 da Constituição Federal, que expressam o seguinte:

“Art. 37 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.”

Em situações semelhantes a essa, o Tribunal de Contas da União (TCU) se manifestou por meio dos Acórdãos nº 1078/2009 e nº 1146/2003, do Plenário, emitindo as seguintes determinações:

“9.6.1. somente podem ser consideradas como alternativas válidas para a contratação dos agentes comunitários de saúde e demais profissionais das Equipes de Saúde da Família, a contratação direta pelo município ou Distrito Federal, com a criação de cargos ou empregos públicos, ou a contratação indireta, mediante a celebração de contrato de gestão com Organização Social ou termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei 9.637/98 e da Lei 9.790/99;

9.6.2. na modalidade de contratação direta, deve ser promovido concurso público, com critérios objetivos estabelecidos em edital e ampla divulgação nos meios de comunicação, estabelecendo como pré-requisitos para inscrição as condições pertinentes previstas na Portaria MS 1.886/97, no Decreto 3.189/99 e na Lei 10.507/2002;

Mais recentemente, o TCU publicou o Acórdão nº 2666/2015 – Plenário, sobre o assunto no qual emitiu a seguinte determinação, dentre outras:

“9.4. dar ciência à Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa/PB que a contratação de pessoal por tempo determinado e sem concurso público, feita à conta de recursos federais e sem a ocorrência fática que motive a comprovação da necessidade temporária de excepcional interesse público, afronta o art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal de 1988, o art. 30, incisos VIII e XIII, da Constituição do Estado da Paraíba e os ditames da Lei Municipal 12.647/2013;”

Deste modo, considerando o explicitado acima, de acordo com a composição das equipes do PSF no Município, os profissionais contratados sem respaldo jurídico são os seguintes:

Quadro – Relação de profissionais da ESF contratados sem concurso público

Equipe de Saúde da Família	Código CNS	Cargo	CPF
UBS Centro I	702106840512770	Auxiliar de Enfermagem	***.981.314-**
UBS Areia Branca	708702188793491	Enfermeiro	***.371.244-**
UBS do Outeiro	706404694870882	Aux. Saúde Bucal	***.601.724-**
UBS do Outeiro	704105136182977	Dentista	***.942.654-**
UBS do Outeiro	980016294141759	Médico	***.584.474-**

UBS do Outeiro	980016284868974	Enfermeiro	***.360.734-**
----------------	-----------------	------------	----------------

Fonte: Contratos de Trabalho disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN

A partir das informações expostas, entende-se que o instrumento jurídico (contrato administrativo, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN e os empregados) é irregular, configurando manifesta ilegalidade.

Quanto a outros contratos eventualmente celebrados entre a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN e os demais profissionais que atuam nas demais equipes do PSF no Município, esta Regional da CGU não teve acesso à documentação, embora ela tenha sido solicitada por meio da Solicitação de Fiscalização n.º 201700963/08, item 03.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou as seguintes informações encaminhadas mediante o Ofício nº 084/2017 – GP, de 10 de outubro de 2017:

“Na esteira dos fatos elencado no item 08, indicamos que o município está deflagrando procedimento administrativo a fim de regularizar a situação das contratações temporárias dos profissionais de saúde da Estratégia Saúde da Família, buscando a promoção de procedimento de seleção pública de pessoal por meio de provas e títulos.”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal, em sua justificativa, informa que a Prefeitura abrirá procedimento administrativo com o intuito de regularizar a situação das contratações temporárias dos profissionais do PSF, promovendo a realização de concursos público por intermédio de provas e títulos.

Vale lembrar que, criado em 1994, o Programa Saúde da Família constitui-se em uma política de Estado para a área de saúde que já possui mais de duas décadas, portanto um Programa consolidado onde os seus profissionais prestam serviços públicos típicos, rotineiros e ininterruptos. Dessa forma, são ocupantes de cargos públicos, os quais devem ser providos por concurso público.

Além do mais, as contratações dos profissionais de saúde da Estratégia Saúde da Família estão voltadas às atividades inerentes ao regular funcionamento da administração pública. Assim sendo, os serviços prestados pelos membros das equipes da Saúde da Família não podem ser considerados como de urgência, de excepcional interesse público.

2.2.4. Ausência da carga horária semanal a ser cumprida em contratos celebrados com profissionais do PSF.

Fato

A Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou à equipe de fiscalização documentos referentes à contratação de seis profissionais do PSF (um médico, dois enfermeiros, um dentista, um auxiliar de enfermagem e um auxiliar de saúde bucal) que consistiram em contratos de prestação de serviços temporários, com vigências de oito, nove ou doze meses, conforme disposto a seguir:

Quadro – Relação de profissionais da ESF contratados temporariamente

Equipe de Saúde da Família	CPF	Cargo	Vigência do Contrato
UBS Centro I	***.981.314-**	Auxiliar de Enfermagem	1º de março a 31 de dezembro de 2016 e 2 de janeiro a 31 de dezembro de 2017
UBS Areia Branca	***.371.244-**	Enfermeiro	2 de janeiro a 31 de dezembro de 2016
UBS do Outeiro	***.601.724-**	Aux. Saúde Bucal	2 de janeiro a 31 de dezembro de 2016 e 2 de janeiro a 31 de dezembro de 2017
UBS do Outeiro	***.942.654-**	Dentista	2 de janeiro a 31 de dezembro de 2016 e 2 de janeiro a 31 de dezembro de 2017
UBS do Outeiro	***.584.474-**	Médico	2 de janeiro a 31 de dezembro de 2016 e 2 de janeiro a 31 de dezembro de 2017
UBS do Outeiro	***.360.734-**	Enfermeiro	4 de abril a 31 de dezembro de 2016 e 2 de janeiro a 31 de dezembro de 2017

Fonte: Contratos de Trabalho disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN

Os referidos contratos de prestação de serviços foram celebrados entre o Município de Canguaretama/RN e os profissionais de saúde para que os mesmos atuassem nas Unidades de Saúde vinculadas ao PSF. No entanto, esses contratos não estipulam em suas cláusulas a necessidade de cumprimento da carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, conforme disposto na Portaria MS/GM nº 2.488, de 21 de outubro de 2011 (Anexo I, Especificidades da Estratégia de Saúde da Família, item V).

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou as seguintes informações encaminhadas mediante o Ofício nº 084/2017 – GP, de 10 de outubro de 2017:

“O item 09 indica a ausência de indicação de carga horária nos contratos celebrados com os profissionais do PFS, visto que, formalmente não consta a indicação de carga horária com 40 horária. Sabe-se que, apesar de não fazer constar em contrato, por escrito, a indicação da carga horária, em nada inviabiliza seu cumprimento pelos profissionais do PSF, uma vez que na prática a atuação do profissional dar-se-á em relação as 40hs pertinentes.

Ainda referenciando o item 09, o município de Canguaretama/RN na intenção de fazer cumprir integralmente com as determinações da Portaria MS/GM n. 2.488/2011, juntamente com a atuação do Ministério Público Federal, caminha com a elaboração de Termo de Referência para compor procedimento licitatório objetivando a implantação de ponto eletrônico para verificação efetiva do cumprimento da carga horária determinada.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor municipal afirma que não consta nos contratos celebrados por prazo determinado a indicação da carga horária estipulada em quarenta horas semanais, alegando que na prática os profissionais da saúde cumprem a carga horária semanal prevista.

No entanto, conforme previsto na Portaria MS/GM nº 2.488, de 21 de outubro de 2011 (Anexo I, Especificidades da Estratégia de Saúde da Família, item V), a indicação da carga horária de quarenta horas semanais para todos os profissionais membros de equipe saúde da família é necessária. Portanto, nos contratos celebrados por prazo determinado há a necessidade se ter a indicação expressa do cumprimento dessa carga horária.

2.2.5. Não apresentação dos comprovantes das guias de recolhimento da Previdência Social (GPS) relativas aos profissionais pertencentes ao PSF do Município.

Fato

Durante os trabalhos de fiscalização no Município de Canguaretama/RN, foi solicitado à Prefeitura o encaminhamento a esta CGU dos comprovantes de pagamento das Guias da Previdência Social dos profissionais do PSF, referentes ao período de janeiro de 2016 a junho de 2017, por meio da Solicitação de Fiscalização n.º 201700963/09.

Em resposta, a Prefeitura se manifestou sobre o assunto por meio do Ofício n.º 046/2017-GS/PMC, de 17 de agosto de 2017, contendo o seguinte:

“Cumprimentando-o, venho por meio deste, em relação ao “item 3” da SF N. 201700963/09, informar que as Guias da Previdência Social-GPS dos profissionais do PSF, referente ao período de 01/01/2016 a 30/06/2017, não são quitadas separadamente, visto que, o tempo referenciado resta recolhido por meio de parcelamento, cujo adimplemento é efetuado diretamente na conta destinada ao FPM.”

Portanto, não nos foi apresentada a documentação relativa ao recolhimento das contribuições previdenciárias dos profissionais que fazem parte do PSF, nem daquelas decorrentes de eventual parcelamento. Tal omissão contraria o disposto no § 1º, do Art. 26, da Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001.

Ademais, o não recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores ou dos profissionais contratados temporariamente pela Prefeitura Municipal pode acarretar aos seus responsáveis as penalidades previstas na Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991 e no Decreto nº 3.048 de 6 de maio de 1999.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou as seguintes informações encaminhadas mediante o Ofício nº 084/2017 – GP, de 10 de outubro de 2017:

“Pontuando sobre a ausência da apresentação das guias de recolhimento da Previdência Social, as quais foram consideradas como não apresentada pela fiscalização, abordamos a informação no sentido de as GPS referentes aos profissionais do PSF não serem feitas pagamentos de maneira separada, visto que, essas seguem no conjunto da quitação das GPS realizadas pelo município de Canguaretama/RN em conta específica do FPM.

Urge mencionar que, os valores que não foram quitados por meio da GPS mensal, estão colecionados em parcelamento junto à Receita Federal do Brasil-RFB, conforme segue cópia do número do processo de parcelamento.

Assim, na certeza de não haver débitos de natureza previdenciária para com os profissionais do PSF, fazemos anexar Certidão de Tributos Federais.”

Análise do Controle Interno

Em análise à resposta da Prefeitura, percebe-se que foi enviada uma Certidão Positiva com Efeito de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, emitida pela RFB em 18 de agosto de 2017, com validade até 14 de fevereiro de 2018, além da informação de que as GPS do PSF seguem no conjunto da quitação das GPS realizadas pelo município de Canguaretama/RN em conta específica do FPM. No entanto, não nos foram enviados tais documentos de quitação, com a indicação de serem Guias de Recolhimento dos profissionais da saúde que trabalham no Município. Além disso, não foi encontrado na documentação enviada o citado número do processo de parcelamento dos débitos junto à RFB.

Diante do exposto, esta equipe de fiscalização da CGU avalia que a situação não está esclarecida.

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 gestores.

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

- a) As Unidades Básicas de Saúde - UBS visitadas não apresentam todas as condições mínimas de infraestrutura física básica;
- b) Falhas na contratação dos Agentes Comunitários de Saúde do município;
- c) Não disponibilização de documentação relativa aos Contratos de Trabalho dos profissionais que compõem as equipes do PSF;
- d) Contratação irregular de profissionais de saúde da Estratégia Saúde da Família;
- e) Ausência da carga horária semanal a ser cumprida em contratos celebrados com profissionais do PSF; e
- f) Não apresentação dos comprovantes das guias de recolhimento da Previdência Social (GPS) relativas aos profissionais pertencentes ao PSF do Município.

Ordem de Serviço: 201700685

Município/UF: Canguaretama/RN

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 710292

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CANGUARETAMA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 719.000,00

1. Introdução

O município de Canguaretama ajustou com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal (CEF), o Contrato de Repasse nº 0301820-84 (Siafi 710292/2009), no valor de R\$719.000,00, para pavimentação de diversas ruas no município.

Os trabalhos de campo da fiscalização da CGU foram realizados no período de 14 a 18 de agosto de 2017 e teve como objetivo avaliar o processo licitatório, bem como verificar “in loco” se a obra está sendo ou foi executada conforme prevista.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Não disponibilização do processo licitatório da Tomada de Preços 01/2011, relativo ao Contrato de Repasse nº 0301820-84- Pavimentação, sob a alegação de extravio da documentação por parte da gestão municipal anterior, e conclusão da obra com atraso de mais de cinco anos.

Fato

O município de Canguaretama e a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal (CEF), firmaram o Contrato de Repasse nº 0301820-84, Número Convênio Siconv 710292/2009, Número da proposta 43371/2009, Processo da CEF nº SR-2640 0301820-84/2009, cujo objeto foi a Pavimentação de diversas ruas no município. A vigência inicial do contrato de repasse foi de 28 de dezembro de 2009 a 28 de junho de 2011. Porém, após os aditivos de prorrogações de prazos, a vigência foi estendida até 30 de outubro de 2017. O valor total avençado foi de R\$719.000,00, sendo R\$690.900,00 de repasse, e R\$28.100,00 de contrapartida.

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 2017/03- Obras, de 03 de agosto de 2017, solicitou-se à Prefeitura o processo licitatório relativo ao Contrato de Repasse 0301820-84 (Número da proposta 43371/2009). Por meio do Ofício nº 174/2017, de 04 de agosto de 2017, a Prefeita Municipal informou que:

“Perante a solicitação do processo licitatório referente ao convênio de nº 43371/2009, o Município vem informar que não possui tal processo completo e original, tendo apenas cópias em um processo de controle interno, uma vez que o referido convênio é de outra gestão e quando a atual gestão assumiu não encontrou qualquer documento relativo ao mesmo.

Após análise dos documentos contidos no processo de acompanhamento do contrato, o Município com anuênciada Caixa Econômica e do interesse da Empresa RD Construções e Locações LTDA ganhadora do certame, continuou a execução da obra tendo aferido medições e realizados pagamentos sem qualquer problema.

Diante dos fatos, se houver interesse do Órgão fiscalizador, o Município solicitará a Caixa Econômica Federal, uma cópia do processo licitatório e de todos os documentos que sejam pertinentes, uma vez que os mesmos são parte integrante do processo de análise e aprovação de um convênio pelo Concedente.”

Conforme se depreende da resposta apresentada, a Prefeitura não disponibilizou os documentos referentes ao processo licitatório alegando que o convênio foi firmado em outra gestão municipal e que a atual gestão não encontrou qualquer documentação referente a ele. Entretanto, convém salientar que a não disponibilização de documentos não elide a responsabilidade da atual gestora sobre os fatos, conforme entendimento da Súmula nº 230 do Tribunal de Contas da União (TCU), de 08 de dezembro de 1994, a saber:

“Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.”

Apesar desse entendimento do TCU, a atual gestão municipal não encaminhou à CGU nenhum documento demonstrando se foram tomadas providências no sentido de denunciar o extravio dos documentos, assim como não houve a recomposição do processo licitatório.

Como parte dos procedimentos de fiscalização da CGU, solicitou-se à CEF o processo relativo ao contrato de repasse e foi enviado o processo nº SR-2640 0301820-84/2009, contendo dois volumes: Principal I (folhas 1 a 213) e Principal II (folhas 214 a 358). Entretanto, não foram localizados nesses volumes documentos da licitação ou cópia do processo licitatório.

Assim, buscou-se no Sistema Siconv (<http://portal.convenios.gov.br/acesso-livre>) informações a fim de subsidiar a análise da licitação. Foram encontradas cópias dos seguintes

documentos: carta proposta; planilha orçamentária e cronograma apresentados pela empresa vencedora; termo de adjudicação; termo de homologação; contrato e ordem de serviço.

Considerando-se a data de emissão dos documentos, concluiu-se que os seguintes procedimentos foram realizados na mesma data, ou seja, em 16 de setembro de 2011: Emissão do Parecer de Julgamento (segundo informações constantes no Termo de Homologação); Emissão dos Termos de Adjudicação e de Homologação; Assinatura do Termo de Contrato de Prestação de Serviços; e a Emissão da Ordem de Serviço.

Por meio desses documentos verificou-se que foi realizada a Tomada de Preços 01/2011 cuja empresa R.D. Construção e Locação Ltda, CNPJ nº 13.385.475/0001-95, foi declarada vencedora do certame com a proposta de R\$640.997,81, datada de 12 de setembro de 2011.

Na planilha orçamentária pode-se observar o detalhamento do objeto licitado: Pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial em cinco ruas do município, no bairro de Areia Branca: Rua da Creche Nova; Rua Nossa Senhora da Conceição; Rua Zé Baixinho; Rua da Fábrica; e Rua da Casa da Família.

O prazo de execução da obra, estabelecido na Cláusula Sexta do Contrato firmado entre a Prefeitura e a empresa, foi de 180 dias após a emissão da ordem de serviço (16/11/2011). É oportuno destacar que o Contrato de Repasse da Prefeitura com a CEF, após os aditivos de prorrogação de prazo, teve sua vigência ampliada até 30 de outubro de 2017. Percebe-se, desta forma, que a obra que deveria ter sido entregue à população num prazo de seis meses, ou seja, em 14 de maio de 2012, já acumula um atraso de mais de cinco anos, considerando-se a data final da vigência do contrato de repasse.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a esse ponto, já foram prestados os esclarecimentos através do ofício nº 174/2017, de 04 de agosto de 2017, por meio da solicitação de fiscalização nº 2017/03-obras, de 03 de agosto de 2017.”

Análise do Controle Interno

Pela manifestação apresentada depreende-se que a Prefeitura não acrescentou argumentos novos aos já expostos no campo “Fato” deste item. Portanto, a constatação permanece inalterada.

2.2.2. Obras de pavimentação paralisadas.

Fato

Na verificação física realizada pela Equipe de Fiscalização, constatou-se que a obra em relação ao contrato de repasse nº 0301820-84/2013, no valor total de R\$ 719.000,00, se encontra paralisada. E, além disso, não foram realizadas as pavimentações em duas das cinco

ruas objeto do contrato de repasse, Rua da Creche Nova e Rua Nossa Senhora da Conceição do bairro Areia Branca.

Observamos durante o período em que a Equipe de Fiscalização permaneceu no município, a ausência de movimentação de operários trabalhando nessas ruas e que a execução da obra foi interrompida desde a emissão da última Planilha de Medição, de nº 9, datada de 09 de novembro de 2016, ou seja, a dez meses.

A respeito da paralisação da obra, a prefeitura de Canguaretama/RN, por meio do Ofício nº73/2017, datado 28 de agosto de 2017, manifestou da seguinte forma:

“Quanto ao convênio nº 42271/2009, pavimentação de Diversas Ruas do Município, foi solicitado a última medição na Caixa Econômica em 03/01/2017 no valor de R\$ 14.980,86. Como resposta foi requisitado ao Município e a Empresa alguns documentos e informações complementares, esses condicionantes ao envio do contrato para vistoria técnica. Diante do impasse na resolução das questões apresentadas e do iminente vencimento do contrato, o Município solicitou a empresa que continuasse a execução da obra para que não houvesse mais atrasos, tendo a mesma apresentado um cronograma físico-financeiro e se comprometido a manter fielmente o proposto.”

A protelação da execução da obra, por meio de prorrogação da vigência do contrato e o atraso no cronograma físico - financeiro do empreendimento, vem contribuindo significativamente para atrasar a conclusão da obra e está acarretando prejuízo para qualidade da mobilidade urbana da população do município, principalmente para os moradores do bairro Areia Branca.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme podemos constatar no sitio de acompanhamento de obras da CAIXA acesso público([linkhttps://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurban/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_fi_ltro_inicial.asp](https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurban/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_fi_ltro_inicial.asp)), no total do contrato de repasse de R\$ 719.000,00 (setecentos e dezenove mil reais), foram liberados R\$ 552.720,00 (quinhentos e cinquenta e dois mil setecentos e vinte reais), equivalente a 80% do valor do repasse. Informamos também que o percentual solicitado pelo tomador da obra encontra-se com 64,32% (existem algumas glosas que precisam ser revistas) e que conforme cronograma da empresa, a mesma finalizará os serviços até a data da vigência que é 31/12/2017, desde que seja feito o repasse no montante de 20% (R\$ 138.180,00) pelo Ministério das Cidades.

Informamos também que desde a visita deste órgão a obra teve uma evolução na sua execução em 10% e chegará em 25% ao final de outubro. Lembramos ainda que mesmo com a não liberação dos devidos valores, as ruas executadas já estão entregues a população com total funcionalidade e o município trabalhará para conseguir recursos para executar em sua totalidade todo o objeto.”

Análise do Controle Interno

Apesar das informações prestadas pela Prefeitura, quanto à retomada da obra e à falta dos recursos restantes para o seu término, neste momento a equipe de fiscalização não tem como avaliar “in loco” as novas medidas adotadas pela prefeitura.

A conclusão de toda a obra deverá ser avaliada por ocasião da aprovação da prestação de contas pelo órgão ministerial repassador dos recursos ou por meio de acompanhamento através do órgão fiscalizador (Caixa), nos termos do contrato de repasse firmado.

2.2.3. Serviço de instalação da placa da obra pago e não executado.

Fato

Na análise do projeto e da Planilha de Medição de nº 09 disponibilizada na pela prefeitura, consta que foi instalada uma placa da obra em chapa de aço galvanizada, com 6m² no valor de R\$ 1.770,32.

Apesar do serviço acima mencionado constar como executado na última Planilha de Medição, disponibilizada pela prefeitura, na inspeção física realizada nas ruas do bairro Areia Branca, não constatou a existência das placas, conforme demonstra os registros fotográficos de 16 de agosto de 2017.

	
Foto - Rua da Fábrica da Reciclagem sem placa da obra.	Foto - Rua Projetada 2 sem placa da obra.
	
Foto - Rua Projetada nº 1, sem placa da obra.	Foto - Rua da Família sem placa da obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à observação da execução de uma placa de obra de 6 m² no valor de R\$ 1.770, o município constatou junto à Caixa e a empresa, que os serviços foram executados e pagos, porém houve extravio da mesma depois de sua colocação. Para correção da referida irregularidade o Município irá solicitar a empresa a reposição da placa, já que a mesma deve estar fixada em toda duração da obra. Comprometemos ainda a enviar, tanto para a Caixa Econômica quanto para a CGU, assim que executado o serviço, registros fotográficos da instalação da referida placa.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a Prefeitura haver afirmado regularidade nos pagamentos relacionados com o contrato de repasse em questão, não justifica a ausência da placa no local onde as obras públicas estão sendo executadas.

Na verdade, o gestor deve concluir as medidas necessárias e efetivar a colocação da placa, nos termos e cláusulas previstas no contrato de repasse, para sanar a situação indesejável descrita no fato.

3. Conclusão

A análise do processo licitatório ficou prejudicada, pois a Prefeitura não disponibilizou a documentação sob o argumento de que o contrato de repasse foi firmado em outra gestão municipal e que a atual gestão não encontrou qualquer documentação referente a ele. Porém, a não disponibilização de documentos não elide a responsabilidade da atual gestão sobre os fatos, conforme entendimento da Súmula nº 230 do Tribunal de Contas da União (TCU). Apesar disso, segundo alguns documentos relativos à licitação disponíveis no Portal Siconv, verificou-se que a obra deveria ter sido concluída em 14 de maio de 2012. Porém, ainda não foi entregue à população e já acumula um atraso de mais de cinco anos, considerando-se a data final da vigência do contrato de repasse marcada para 30 de outubro de 2017.

Ordem de Serviço: 201701730

Município/UF: Canguaretama/RN

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 784788

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CANGUARETAMA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 260.000,00

1. Introdução

O município de Canguaretama pactuou com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal (CEF), o Contrato de Repasse nº 1005148-41 (Siafi nº 784788), no valor de R\$260.000,00, e o Contrato de Repasse nº 1009964-87 (Siafi nº 792782), no valor de R\$455.404,03, para fins de pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial em ruas do município. Para contratação dos objetos foi realizada a Tomada de Preços nº 02/2014 para ambos os contratos de repasse.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 18 de agosto de 2017 e teve como objetivo avaliar o processo licitatório, bem como verificar “in loco” se as obras estão sendo ou foram executadas conforme previstas.

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. Restrição ao caráter competitivo do certame da Tomada de Preços nº 02/2014 referente à pavimentação e à drenagem superficial em nove ruas e na Travessa José Calazans.

Fato

O município de Canguaretama e a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, firmaram dois Termos de Compromisso visando à realização de pavimentação em ruas do município.

O primeiro de Nº 784788/2013-RN, Contrato de Repasse nº 1005148-41, processo da Caixa Econômica Federal (CEF) nº SR-2640.1005148-41/2013, cujo objeto é a “Pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial em diversas ruas do município”, no valor total de R\$260.000,00, sendo R\$255.740,00 de repasse e R\$4.260,00 de contrapartida, com vigência inicial de 31 de dezembro de 2013 a 10 de abril de 2016, tendo sido prorrogada até 30 de dezembro de 2017.

O segundo de Nº 792782/2013, Contrato de Repasse 1009964-87, processo da Caixa Econômica Federal (CEF) nº SR.2640.1009964-87/2013, tendo como objeto a “Pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial da Travessa José Calazans”, no valor total de R\$455.404,03, sendo R\$344.750,00 de repasse e R\$110.654,03 de contrapartida, com vigência inicial de 24 de dezembro de 2013 a 10 de abril de 2016, tendo sido prorrogada até 30 de dezembro de 2017.

Para licitar os objetos, a Prefeitura de Canguaretama abriu o processo licitatório nº 1265/2014 e lançou edital na modalidade Tomada de Preço nº 02/2014, do tipo menor preço por item, com execução indireta e empreitada global, conforme item 2.1 do edital:

Objeto da Tomada de Preços 02/2014

Item	Objeto	Valor (R\$)
01	Contratação de empresa de engenharia para execução de obra de Pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial de nove (9) ruas do conjunto Projeto Crescer, no Município de Canguaretama.	R\$260.000,00
02	Contratação de empresa de engenharia para execução de obra de Pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial da Travessa José Calazans, no Município de Canguaretama.	R\$454.432,18

Fonte: Edital da Tomada de Preço nº 02/2014 de Canguaretama.

Participaram da licitação as seguintes empresas: (1) AGF Engenharia, CNPJ nº 09.398.765/0001-04; (2) Escala Engenharia, CNPJ Nº 05.811.982/0001-15; e (3) Construtora Girassol Ltda ME, CNPJ nº 08.570.061/0001-04. Sendo que a empresa Escala Engenharia foi a vencedora do item 01, com a proposta no valor de R\$255.141,50; e a empresa AGF Engenharia do item 02, com a proposta no valor de R\$ 452.630,46.

Procedeu-se à análise do Edital da Tomada de Preço 02/2014 e foram constatadas as seguintes exigências que restringem o caráter competitivo do certame:

a) A publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial da União, de 29 de maio de 2014, menciona que o Edital e anexos podem ser adquiridos diretamente na Comissão Permanente de Licitação, de segunda à sexta, de 8h às 13h, bem como cita telefone e e-mail para esclarecimentos. Porém, há previsão no preâmbulo do edital de que este poderá ser retirado gratuitamente pelo e-mail ou na forma presencial. Entretanto, a informação acerca da gratuidade não foi publicada no aviso a fim de ampliar os interessados em participar do certame.

b) Dentre os documentos de Qualificação Técnica, houve a exigência, indevida, de apresentação de “Atestado de visita ao local da obra” no item 8.1.3, ‘c’ e ‘c1’: “c) Atestado

de Visita ao local da obra; c1)- Para obter o Atestado de Visita ao local da obra, os interessados deverão comparecer ATÉ O DIA 06/06/2014, na sede da Prefeitura Municipal-Secretaria de Obras e Serviços Urbanos AGENDANDO PREVIAMENTE ou através do telefone (84) 3247-1900 - ramal 218.”

O Tribunal de Contas da União, tendo em vista o que preconiza o art. 3º, *caput*, e § 1º, inciso I da Lei 8.666/1993, considera a solicitação de atestado de visita ao local da obra exigência restritiva ao caráter competitivo do certame, conforme se depreende da leitura da determinação 9.2.2 do Acórdão nº 1.599/2010-Plenário, que menciona: “*abstinha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.*”

Em outro julgado, Acórdão 2.126/2016-Plenário, o TCU aponta que: “*9.3.4. exigir a realização de visita técnica ao local da obra pelos licitantes como requisito de habilitação contraria o art. 3º, §1º, da Lei 8.666/1993, mesmo nos casos em que a avaliação prévia do local de execução se configure indispensável, pois ‘o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra’, conforme orientado pelo Acórdão 1.842/2013-TCU-Plenário;*”.

c) O item 8.1.4.1.3 do edital exigiu, no Balanço Patrimonial, a apuração dos seguintes índices mínimos:

- Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral: índices mínimos maiores ou iguais a 1,00;
- Grau de Endividamento: índice máximo menor ou igual a 0,50.

Todavia, não há justificativas no processo licitatório para a exigência dos índices contábeis, contrariando o artigo 31, § 5º da Lei 8.666/1993. Cita-se ainda o Acórdão Nº 498/2013 – TCU – Plenário que se manifestou neste sentido: “*9.2.1. o estabelecimento de índices contábeis para aferir a boa situação financeira dos licitantes deve observar as seguintes regras previstas no art. 31, § 5º, da Lei nº 8.666/1993: (i) estar devidamente justificado no processo administrativo da licitação; e, (ii) vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação;*”.

d) Na parte do edital relativa à qualificação econômico-financeira, a exigência cumulativa de patrimônio líquido ou capital social integralizado mínimo de 5% do valor estimado para a contratação (item 8.1.4.1) e de garantia contratual de 5% (item 14.1), como se pode observar:

*“8.1.4.1. Cópia do Balanço Patrimonial, referente ao exercício social já exigível na forma da lei, ou o Balanço de Abertura, caso a licitante tenha sido constituída em menos de um ano, devidamente autenticado ou registrado na Junta Comercial do Estado, para que a Comissão possa aferir se essa possui **Patrimônio Líquido** (licitantes constituídas a mais de um ano) ou **Capital Social integralizado** (licitantes constituídas a menos de um ano), **de no mínimo 5%** (cinco por Cento) do estimado para a contratação; e (Grifos não originais)*

“14.1. Para assinatura do Contrato objeto desta licitação, será exigida da proponente vencedora, a título de garantia contratual correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do Contrato, em uma das modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993, a escolha da licitante vencedora: (Grifos não originais)

- a) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública;*
- b) seguro-garantia;*
- c) fiança bancária”*

A vedação dessa exigência cumulativa consta no § 2º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, além disso, a jurisprudência do TCU consolidada na Súmula nº 275 do TCU estabelece que: *“Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços.”*

e) Além disso, observou-se que o item 8.1.4.1 do edital também exigiu, indevidamente, que o capital social estivesse sido integralizado. Tal cláusula ultrapassa as exigências estabelecidas no art. 31 da Lei nº 8.666/93. Não há qualquer referência à integralização de capital no texto legal.

Nesse sentido, o Acórdão nº 1.871/2005 – TCU Plenário determina em seu item 9.4.2. *“observe com rigor, na qualificação econômico-financeira de futuras licitações, as disposições do art. 31 da Lei 8.666/1993, abstendo-se de apresentar exigências não previstas no texto legal, a exemplo da contida no item 52.4.7 do edital Pregão n.º 152/2005 PRC/FUB (capital social integralizado);”* (Original sem grifo)

f) Não há previsão no edital da Tomada de Preços nº 02/2014 acerca do tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, contrariando a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Manifestação da Unidade Examinada

“Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“O entendimento da fiscalização para com os procedimentos licitatórios acima mencionado, naquilo que diga respeito ao caráter competitivo, restou indicação para limitação desse, quando não se indicou email ou número de telefone no edital; pela exigência de Atestado de Visita a obra; exigência do capital integralizado em 5% do valor estimado para contratação e garantia contratual de 5%.

Urge perceber que não como rotular limitação do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios acima transcritos, visto que, foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes, uma vez que todas as sessões contaram com a presença de mais de um licitante, não há como se caracterizar supressão de competição uma vez que o princípio da publicidade resta contemplado.

No que aborda as questões contábeis de garantia contratual, integralização de capital, balancete ou outro mecanismo sugestivo a medir a capacidade financeira das empresas, tudo

era elaborado no sentido de consagrar segurança à Administração Pública quando da efetivação da contratação (Sic).

A solicitação de visita ao local da obra não é cláusula estanque e, sim, opção de visita ou, em atendimento, ao art. 3, caput e § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, considerar-se-ia a declaração ventilada no disposto legal, inclusive, porque nos casos de omissão da regra Editalícia sempre será suscitada atenção aos dispostos na Lei n. 8.666/93.

Os Editais nunca foram, nem terão retirada limitada apenas na sede da CPL, eles são de amplo e total conhecimento de que deseje participar, uma vez que em todos os avisos e publicações contam os email da CPL e o número do telefone.

A maior comprovação de que não existe limitação de caráter competitivo pelos pontos elevados na fiscalização e em razão da quantidade de licitantes, que não se limita a uma unidade e aos recursos e impugnação que são inexistentes.”

Análise do Controle Interno

No item “a” destacou-se apenas que a informação acerca da gratuidade do edital não constava no aviso de licitação. Ademais, não procede o argumento da Prefeitura no sentido de que “...não há como rotular limitação do caráter competitivo dos procedimentos licitatórios visto que, foram rigorosamente realizadas as publicações nos Diários Oficiais competentes,...”, tendo em vista que, de fato, não houve a publicação do Aviso de Aprazamento no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação, transferindo a sessão de abertura do dia 13 para o dia 17 de junho de 2017, conforme exposto no item deste relatório.

No que se refere às questões contábeis, que envolvem a qualificação econômico-financeira, itens “c”, “d” e “e”, a Prefeitura informou em sua manifestação que tudo foi elaborado a fim de garantir segurança à Administração quando da efetivação da contratação. Apesar disso, destaca-se que a Administração não pode extrapolar os ditames legais estabelecidos em nome da segurança contratual, sob pena de restringir a competitividade do certame, afastar potenciais participantes que não se enquadrem nas exigências indevidas do edital e infringir as normas licitatórias. Nota-se ainda que há incoerência por parte da Prefeitura, pois, se por um lado argumenta que fez essas exigências visando à segurança da execução do contrato, por outro não exigiu que as empresas vencedoras cumprissem a obrigação de apresentação de garantia contratual prevista no edital e nos contratos assinados, conforme exposto em outro item deste relatório.

Quanto à exigência de apresentação de “Atestado de visita ao local da obra”, item “b”, a Prefeitura argumentou que a solicitação de visita ao local da obra não é cláusula estanque e, sim, opção de visita. No entanto, se assim fosse, o edital deveria ter previsto que a visita poderia ser substituída pela declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto. Contudo, não foi o que ocorreu. Pois, o edital, além de exigir a apresentação do Atestado de Visita ao Local da Obra, determinou que para obtenção do atestado os interessados deveriam comparecer até o dia 06 de junho de 2014 na sede da Prefeitura Municipal-Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, agendando previamente ou através do telefone (84) 3247-1900 - ramal 218.

Em face do exposto, constata-se que o edital apresentou sim cláusulas restritivas à competitividade.

2.2.2. Ausência de publicação do Aviso de Aprazamento no Diário oficial da União e em Jornal de grande circulação restringindo o caráter competitivo do certame. E ausência de juntada de documentos no processo licitatório por parte da Prefeitura Municipal.

Fato

No processo licitatório nº 1265/2014, referente à Tomada de Preços nº 02/2014 foram identificadas inconsistências que apontavam para o comprometimento da lisura do certame devido à composição do processo com documentos apresentados pelas empresas com data posterior à data de entrega e abertura dos envelopes pela Comissão Permanente de Licitação (CPL).

Verificou-se que tanto no Aviso de Licitação publicado no Diário Oficial da União (DOU), de 29 de maio de 2014 (fl. 100), como na Ata de Recebimento e Abertura dos envelopes (fl. 327) constavam o dia 13 de junho de 2014 para sessão de abertura e recebimento dos envelopes. Ocorre que o processo apresentou vários documentos emitidos pelas empresas participantes com data de 16 e 17 de junho de 2014.

Essa constatação foi enviada no Relatório Preliminar para manifestação da Prefeitura de Canguaretama que apresentou a seguinte resposta por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017:

“No que confronta da divergência de datas entre a publicação do aviso da sessão para 13/06/2014, da apresentação da documentação das empresas em 17/06/2014 e a Ata da Sessão em 13/06/2014, fazemos juntar publicação do aviso de aprazamento de sessão de licitação com nova data para 17/06/2017, abaixo:

(Foi inserida uma foto do comprovante de publicação no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 12 de junho de 2014)

Na verdade, houve uma omissão da Comissão Permanente de Licitação em não juntar o termo de aprazamento da sessão de licitação nem sua publicação em 12/06/2014, como também, um erro formal na Ata da Sessão que gravou a data com 13/06/2014, uma vez que o cabeçalho do mencionado documento estava devidamente salvo com a data prevista da primeira sessão.

Nesse sentido, diante da apresentação da documentação anexa, considera-se a não ocorrência de montagem ou manipulação do processo.”

Em sua manifestação a Prefeitura apresentou cópia do “Aviso de Aprazamento da Tomada de Preços nº 02/2014”, publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte, de 12 de junho de 2014, o qual informa que a sessão da Tomada de Preços nº 002/2014, previamente marcada para o dia 13 de junho de 2014, seria aprazada para o dia 17 de junho de 2014, considerando-se que o dia 13 de junho de 2014 ter sido decretado ponto facultativo. Ressalte-se que esse documento não constava no processo enviado à CGU para análise.

Desta forma, se por um lado o aviso de aprazamento explica as datas dos documentos das empresas serem posteriores à data da sessão de recebimento inicialmente marcada para o dia 13 de junho de 2014, por outro constatou-se que a Prefeitura não utilizou os mesmos veículos de comunicação que foram utilizados na ocasião da publicação do Aviso de Licitação. Conforme consta no processo, o Aviso de Licitação foi publicado no Diário Oficial da União, no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte e no jornal “Novo Jornal”. Enquanto o Aviso de Aprazamento foi publicado somente no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte.

Além disso, a publicação do aprazamento foi no dia 12 de junho de 2014, sendo que a abertura das propostas estava marcada para o dia seguinte, dia 13 de junho de 2014. Isto é, a publicação ocorreu com apenas 24 horas de antecedência e ainda em um veículo de comunicação de alcance limitado em relação ao Diário Oficial da União.

Portanto, em relação à publicação do aprazamento, a Prefeitura não atendeu ao artigo 21, I da Lei 8.666/93 o qual determina que a publicação dos avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez, no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais.

Mediante o exposto, conclui-se que a ausência de publicação do Aviso de Aprazamento no Diário Oficial da União, veículo obrigatório quando se trata de aplicação e recurso federal, e em jornal de grande circulação, é mais uma constatação de restrição à competitividade do certame que deve ser somada as já relatadas em item específico deste relatório.

Outro ponto importante a ser destacado é a desídia com que a Prefeitura de Canguaretama tratou o processo licitatório. Pois, não juntou o aviso de aprazamento que obrigatoriamente deveria constar no processo, não fez a publicação desse documento nos meios obrigatórios, elaborou e assinou a Ata de abertura e recebimento das propostas com a data errada. Além disso, conforme exposto na constatação deste relatório *“Inconsistências no processo licitatório e falha na verificação de documentos demonstram o favorecimento à empresa vencedora na Tomada de Preços nº 02/2014 referente à pavimentação e à drenagem superficial em nove ruas e na Travessa José Calazans.”*, não constam no processo os termos de adjudicação e de homologação que deveriam ter sido assinados pela Prefeita Municipal.

Ressalte-se que o processo licitatório não é uma mera formalidade, e sim a demonstração do juízo a respeito da melhor forma de se contratar, bem como de se comprovar que foram seguidos os princípios da administração pública. Caso o processo não for devidamente formalizado e não evidencie como os fatos aconteceram realmente, então não há um processo, e sim um ajuntamento de documentos que põe em dúvida a sua validade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 088/2017-GP/PMC, de 07 de novembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“Cumprimentando-a venho por meio deste, tempestivamente, encaminhar as razões abaixo, a fim de cumprir com os termos especificados na Ordem de Serviço: 201701730, conforme exposto:

Ausência de publicação do Aviso de Aprazamento no Diário oficial da União e em Jornal de grande circulação restringindo o caráter competitivo do certame. E ausência de juntada de documentos no processo licitatório por parte da Prefeitura Municipal.

Restou apontado, por esta Controladoria, no processo licitatório n º 1265/2014, referente à Tomada de Preços n º 02/2014 inconsistência identificadora para suposto comprometimento da lisura do certame devido à composição do processo com documentos apresentados pelas empresas com data posterior à data de entrega e abertura dos envelopes pela Comissão Permanente de Licitação (Sic) (CPL).

A inconsistência abrange a data da realização do procedimento licitatório e o recebimento da documentação das empresas, visto que, tanto no Aviso de Licitação publicado no Diário Oficial da União (DOU), de 29 de maio de 2014, como na Ata de Recebimento e

Abertura dos envelopes constava o dia 13 de junho de 2014 para sessão de abertura e recebimento dos envelopes. Ocorre que o processo apresentou vários documentos emitidos pelas empresas participantes com data de 16 e 17 de junho de 2014.

O município de Canguaretama/RN promoveu as devidas justificativas através do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, esclarecendo a verdade sobre os fatos elencados pela fiscalização, posto que, divergência de datas entre a publicação do aviso da sessão para 13/06/2014 e a apresentação da documentação das empresas em 17/06/2014 e a Ata da Sessão em 13/06/2014, deu-se por omissão da Comissão Permanente de Licitação em não juntar o termo de aprazamento da sessão de licitação nem sua publicação em 12/06/2014, como também, um erro formal na Ata da Sessão que gravou a data com 13/06/2014, uma vez que o cabeçalho do mencionado documento estava devidamente salvo com a data prevista da primeira sessão.

Naquilo que tange a inexistência do ato de publicação formalizador do aprazamento da sessão de licitação, reconhecido resta a falha da CPL/PMC quando da manipulação do processo licitatório, deixando de fazer a juntada do mesmo nos autos. Considerando que, a publicação foi efetivamente realizada, mister se faz a não ocorrência de manipulação processual quanto a desmerecer a lisura do certame.

Em relação ao não atendimento do prazo legal de publicação para prorrogação da data da sessão licitatória, uma vez que o aprazamento foi no dia 12 de junho de 2014, sendo que a abertura das propostas estava marcada para o dia seguinte, dia 13 de junho de 2014, ocorrência com apenas 24 horas de antecedência e ainda em um veículo de comunicação de alcance limitado em relação ao Diário Oficial da União, faz-se pertinente esclarecer que, o ato de indicação do ponto facultativo declarado, apenas, veio ao conhecimento do setor de licitação em 11.06.2014, quando a publicação da prorrogação fora encaminhada ao meio oficial de publicação.

Nesse sentido, não há como relacionar as inconsistências apontadas como atos maculadores da lisura processual administrativa, justamente, por sempre buscarmos coerência com as lições administrativa e seus princípios.”

Análise do Controle Interno

Na manifestação apresentada pela Prefeitura não houve justificativas para a ausência de publicação do Aviso de Aprazamento no Diário Oficial da União e no jornal de grande circulação, fato que se soma a outros já elencados em item específico deste relatório que trata de cláusulas do edital que restringem a competitividade do certame.

Destaca-se ainda o seguinte trecho transscrito da resposta da Prefeitura: “(...) *o ato de indicação do ponto facultativo declarado, apenas, veio ao conhecimento do setor de licitação em 11.06.2014, quando a publicação da prorrogação fora encaminhada ao meio oficial de publicação.*” Deve-se mencionar que o meio oficial de publicação, neste caso, é o Diário Oficial da União, pois se trata de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais, assim como deveria ter sido publicado também no jornal de grande circulação. No entanto, houve publicação do Aviso de Aprazamento somente no Diário Oficial dos Municípios do Estado do RN.

Em relação à organização do processo licitatório, apesar de a Prefeitura argumentar, no último parágrafo de sua manifestação, que: “(...) *não há como relacionar as inconsistências apontadas como atos maculadores da lisura processual administrativa, justamente, por sempre buscarmos coerência com as lições administrativa e seus princípios.*”, observa-se que há uma incoerência entre essa alegação e os fatos relacionadas no campo fato acima, bem como no decorrer do relatório que demonstra a restrição à competitividade e inconsistências detectadas na Tomada de Preços nº 02/2014, tais como: ausência de juntada de documento de aviso de aprazamento no processo; ata de recebimento das propostas com data que havia sido alterada; ausência dos termos de adjudicação e de homologação que deveriam ter sido assinados pela Prefeita Municipal; numeração das folhas do processo licitatório fora de ordem, além de conter os números repetidos e em documentos distintos; ausência de comprovações do cumprimento da garantia antes da assinatura dos contratos nº 060/2014 e 061/2014; favorecimento à empresa participante do certame.

2.2.3. Inconsistências no processo licitatório e falha na verificação de documentos demonstram o favorecimento à empresa vencedora na Tomada de Preços nº 02/2014 referente à pavimentação e à drenagem superficial em nove ruas e na Travessa José Calazans.

Fato

Concernente à escolha das empresas vencedoras da Tomada de Preços nº 02/2014 (processo nº 1265/2014), na “Ata de Recebimento e Abertura dos envelopes de documentos e propostas”, de 13 de junho de 2014, constam a Escala Engenharia (CNPJ Nº 05.811.982/0001-15) como vencedora do item 01 e a AGF Engenharia (CNPJ nº 09.398.765/0001-04) do item 02. A empresa Construtora Girassol Ltda ME (CNPJ nº 08.570.061/0001-04) foi inabilitada, pois deixou de apresentar a Certidão de Registro da Empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), descumprindo, assim, a exigência do item 8.1.3 “a” do edital. Por outro lado, verificou-se que a empresa AGF Engenharia não apresentou o índice “Grau de Endividamento” (fl. 172), exigido pelo item 8.1.4.1.3 do edital, o qual solicita os índices mínimos aceitáveis no Balanço Patrimonial, mesmo assim não foi inabilitada no certame.

Constatou-se ainda, que a empresa AGF Engenharia, vencedora do item 02 do processo licitatório, segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), não possuía empregados registrados nos anos de 2010, 2011 e 2012. Em 2013, ano anterior à Tomada de Preços 02/2014, possuía apenas dois empregados registrados e na função de calceteiro. A assinatura do Contrato nº 060/2014, ocorreu em 26 de junho de 2014, para a execução da obra no valor de R\$452.630,46. No entanto, a última RAIS apresentada pela empresa foi a do exercício de 2013. Desta forma, não há comprovação de registros de empregados contratados pela empresa para executar a obra após esse exercício. Lembrando que a vigência do Termo de Compromisso com a CEF encerra-se em 30 de dezembro de 2017.

É oportuno registrar que não constam no processo os termos de adjudicação e de homologação que devem ser assinados pela Prefeita Municipal. Todavia, os referidos atos foram publicados no Diário Oficial da União de 30 de junho de 2014.

Além disso, não há no processo as comprovações do cumprimento da garantia antes da assinatura dos contratos nº 060/2014, pela empresa AGF Engenharia, e nº 061/2014, pela Escala Engenharia, ambos de 26 de junho de 2014. O item 14.1 do edital previu que para assinatura do contrato objeto da licitação seria exigida da proponente vencedora a título de garantia contratual correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, em uma das modalidades previstas no art. 56 a Lei nº 8.666/1993, à escolha da licitante vencedora: a) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública; b) seguro-garantia; ou c) fiança bancária.

Finalmente, convém destacar que a numeração das folhas do processo licitatório está fora de ordem, além de conter os números de “270 a 280” repetidos e em documentos distintos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017-GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama apresentou a seguinte manifestação:

“A indicação das inconsistências nos certames acima indicados, são inconstâncias que não geram, nem tampouco, acarretarão falta de cumprimento do objeto conveniado, dano ao erário, indícios de má-fé ou locupletamento do gestor, delito ou restrição da competição, uma vez que a obra consta em execução, com acompanhamento e fiscalização demandado pela Caixa Econômica Federal, inclusive as medições são analisada (Sic) e pagamento liberado com autorização do Órgão Fiscalizador.

As questões atinentes a ausência do termo de homologação e adjudicação assinados pelo Prefeita Municipal e a repetição de números em documentos destino são inconsistência formais de manipulação do processo, visto que, a pasta processual não é colecionada nem manipulada apenas por um setor ou um servidor, os atos proferidos por funcionários distintos, gerando a ocorrência formal na confecção do processo.

Naquilo que relaciona o índice de grau de endividamento nos índices mínimos aceitáveis no Balanço Patrimonial; a inexistência de empregados registrados na RAIS para a empresa AGF Engenharia nos anos de 2010, 2011 e 2012 e não apresentação do termo de garantia para celebrar avença contratual, não registram qualquer forma de beneficiamento às empresas, uma vez que a cobrança da execução da obra é realizada rotineiramente. E, em

relação ao registro de empregados da empresa não é obrigação da Edilidade municipal cobrar determinada frequência junto aos licitantes.

Assim, para asseverar a falta de beneficiamento das empresas, a fiscalização esqueceu de comentar que a empresa AGF solicitou desistência do item no qual a mesma restou vencedora, quando em momento algum o município manipulou ou continuou a subsidiar o item conquistado pela empresa desistente.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Prefeitura evidenciou a importância da execução do objeto em detrimento a todo processo legal que deve anteceder à contratação de empresa para execução de obras no âmbito da Administração Pública.

É oportuno lembrar os princípios estabelecidos no artigo 3º da Lei 8.666/93 que devem nortear as contratações pela Administração Pública:

“Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”
(Original sem grifo)

Ademais, ao assinar o Termo de Compromisso nº 792782/2013, a Prefeitura de Canguaretama assumiu, no item 2.2 do Anexo ao Termo de Compromisso, dentre outras obrigações, a especificada no inciso XII que diz:

“XII- realizar o processo licitatório, sob sua inteira responsabilidade, quando optar pelo regime de execução indireta, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa do percentual de Bonificação e Despesas indiretas (BDI) utilizado e o respectivo detalhamento de sua composição;”
(Original sem grifo)

No caso de contratação de obras por particular, este pode optar por fazê-lo à sua maneira. Contudo, as contratações feitas pela Administração Pública devem seguir o devido processo, além de atender aos requisitos legais que existem para tornar concreta a execução dos princípios constitucionais. Desta forma, o processo não é uma mera formalidade, e sim a demonstração do juízo a respeito da melhor forma de se contratar, bem como de se comprovar que foram seguidos os princípios da administração pública. Caso o processo não for devidamente formalizado e não evidencie como os fatos aconteceram realmente, então não há um processo, e sim um ajuntamento de documentos que põe em dúvida a sua validade.

Nessa esteira da organização do processo licitatório, a Prefeitura manifestou-se minimizando os fatos de não conter no processo os termos de homologação e o de adjudicação assinados pela Prefeita Municipal, assim como a repetição de números em documentos, alegando que o processo não é manipulado apenas por um setor ou um servidor e os atos são proferidos por funcionários distintos, gerando a ocorrência formal na confecção do processo. Ora, com essa alegação nota-se que o processo não seguiu os trâmites processuais, pois não atendeu ao inciso VI do artigo 43 da Lei nº 8.666/93 o qual dispõe que a licitação será processada e julgada com observância a procedimentos, dentre eles, a deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação. Além disso, observa-se a ausência de zelo no trato com o processo à medida que há falta de documentos e há juntada de documentos fora da sequência numérica.

Quanto ao julgamento da documentação de habilitação das empresas AGF Engenharia e Construtora Girassol Ltda ME, constatou-se que houve sim favorecimento à empresa AGF Engenharia, pois, apesar de a empresa não ter apresentado o grau de endividamento, exigido pelo item 8.1.4.1.3 do edital, foi habilitada no certame. Por outro lado, a Construtora Girassol Ltda ME não apresentou a Certidão de Registro da Empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), exigido pelo item 8.1.3 “a” do edital, e por isso foi inabilitada. Nota-se, assim, que as empresas não tiveram tratamento isonômico. Acerca desse assunto e da ausência de apresentação da garantia contratual por parte das empresas vencedoras, a Prefeitura de Canguaretama argumentou que: “...não registram qualquer forma de beneficiamento às empresas, uma vez que a cobrança da execução da obra é realizada rotineiramente.”. Convém, esclarecer à Prefeitura que a fase licitatória e de assinatura de contrato antecedem o início da execução da obra e que esta constatação se refere ao favorecimento da empresa AGF nessas etapas anteriores à execução contratual.

Em relação à ausência de registro de empregados na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) da empresa AGF Engenharia, de fato não consta como item do edital. Contudo, julgou-se importante destacar que a empresa contratada para executar a obra apresentou a última RAIS relativa ao exercício de 2013 e com apenas dois empregados registrados. Sendo que assinatura do Contrato nº 060/2014 ocorreu em 26 de junho de 2014. Portanto, considerando-se que a partir de 2014 a empresa não apresentou mais a RAIS, e, portanto, não há registro de contratação de empregados, questiona-se como se deu a execução do Contrato no valor de R\$452.630,46. Porém, a Prefeitura não esclareceu esse fato.

Finalmente, ressalte-se que a CGU não “...esqueceu de comentar que a empresa AGF solicitou desistência do item no qual a mesma restou vencedora...”, conforme argumentou a Prefeitura, simplesmente porque essa informação não consta no processo licitatório apresentado à CGU. Inclusive, registe-se que os últimos documentos juntados, fls. 323 a 350, são: (1) a Ata de Recebimento e Abertura dos envelopes de documentos e propostas apresentados na licitação; (2) Publicação de extrato de contrato no DOU das empresas vencedoras; (3) Contrato nº 061/2014 assinado com a empresa Escala Engenharia; (4) Contrato nº 060/2014 assinado com a empresa AGF Construções Ltda; e (5) Mais uma cópia do Contrato nº 061/2014 assinado com a empresa Escala.

2.2.4. Obra de pavimentação paralisada e serviços realizados com baixa qualidade.

Fato

Na verificação física realizada pela Equipe de Fiscalização, constatou-se que a obra de pavimentação referente ao do contrato de repasse nº 1005148-51/2013, no valor total de R\$ 260.000,00, encontra-se paralisada. Os serviços de pavimentação e drenagem superficial previstos para Rua Amaro 2, 3 e 4, não foram executados e, durante o período em que a Equipe permaneceu no município não foi observada qualquer movimentação de operários trabalhando no local.

A respeito da paralisação da obra, a prefeitura de Canguaretama RN, por meio do Ofício nº 73/2017, datado de 28 de agosto de 2017, manifestou-se da seguinte forma:

“Sobre o convênio nº 43367/2013, pavimentação de 09 ruas do Projeto Crescer, informamos que a última liberação de medição foi em 12/06/2017 no valor de R\$ 42.165,78. O percentual de execução da obra, atestado pela Caixa Econômica, está em 67,09% e a mesma encontra-se em andamento, tendo havido um atraso pelo período de chuvas. A empresa em reunião com a prefeitura, comprometeu-se a seguir um cronograma físico - financeiro proposto pela mesma e ainda comunicasse qualquer eventual problema ou atraso.”

A despeito da obra ainda estar parcialmente concluída, verificou-se no percurso dos trechos fiscalizados a existência de paralelepípedos soltos, sem rejunte, assentados de forma irregular, com ondulações e com o mato avançando sobre o calçamento, o que demonstra baixa qualidade dos serviços, conforme se demonstra nos registros fotográficos abaixo, de 16 de agosto de 2017:

	
Foto – Rua José Faustino de Lima calçamento com ondulações	Foto – Rua com o mato avançando sobre o calçamento.

	
Foto - Rua da Lagoa com o mato avançando sobre o calçamento	Foto – Rua com paralelepípedo solto sem rejunte, com ondulações

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme podemos constatar no sitio de acompanhamento de obras da CAIXA acesso publico(https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurban/accompanhamento/ac_publico/sistema/as_p/ptei_filtro_inicial.asp), no total do contrato de repasse de R\$ 255.740,00(duzentos e cinquenta e cinco mil, setecentos e quarenta reais), foram liberados R\$ 204.592,00(duzentos e quatro mil, quinhentos e noventa e dois reais), equivalente a 80% do valor do repasse. Informamos também que o percentual solicitado pelo tomador da obra encontra-se com 79,89% (existem algumas glosas que precisam ser revistas) e que conforme cronograma da empresa, a mesma finalizará os serviços até a data da vigência que é 31/12/2017, desde que seja feito o repasse no montante de 20% (R\$ 51.148,00) pelo Ministério das Cidades. Informamos também que as 03 ruas (Rua Amaro 2, 3 e 4) que faltam concluir, conforme planilha em anexo, perfazem um total de R\$ 44.959,28 (quarenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e nove reais e vinte e oito centavos) 17,30% da obra total. Do valor desbloqueado pelo gestor de R\$ 204.592,00, restam R\$ 37.071,32 em conta, deste valor R\$ 36.568,81 são para pagamentos de serviços executados glosados.

Diante do exposto, o município solicitará o desbloqueio do valor restante do convênio para conclusão das ruas faltantes. Lembramos ainda que mesmo com a não liberação dos devidos valores, as ruas executadas já estão entregues a população com total funcionalidade e o município trabalhará para conseguir recursos para executar em sua totalidade as ruas Amaro 2, 3 e 4.

Quanto à questão das gramíneas avançando sobre a pavimentação, já é uma questão cultural da população no interior, vazar aguas servidas na linha d'agua das pavimentações, fazendo com que estas gramíneas cresçam no sentido do greide (eixo) da rua, impedindo a passagem natural da agua e criando empoçamentos, e por consequênciia a percolação de aguas nos

rejantes ocasionando a soltura dos paralelepípedos. Mas conforme termo assinado na caixa, a prefeitura tem responsabilidade em manter a pavimentação em bom estado, e isso será realizado até a data da vigência do contrato.”

Análise do Controle Interno

O argumento apresentado pelo gestor, apenas reforça a necessidade de manutenção dos serviços já executados na pavimentação das ruas. Além disso, o gestor não se manifestou quanto à baixa qualidade dos serviços realizados, uma vez que foi constatado abaulamento na pavimentação, que demonstra que os paralelepípedos não foram assentados corretamente e mesmo assim as ruas foram entregues a população para uso.

2.2.5. Serviços pagos e não realizados no montante de R\$ 3.430,32, referente a placas de sinalização e identificação de ruas.

Fato

A equipe de fiscalização confirmou que foram executados os serviços de pavimentação em paralelepípedo, rejuntada com argamassa de cimento e areia e; colocação de meio fio em pedra granitada, com caiação e drenagem superficial, nas Ruas Da Glória, José Faustino de Lima, Lagoa, Maria Nunes de Lima, Maria Cardoso e Travessa Paulino de melo – Projeto Crescer. Tudo de acordo com os Boletins de Medição nº 01, 02 e 03 disponibilizados pela Caixa e Prefeitura.

Da análise do projeto e da planilha orçamentária da obra de pavimentação foi verificada a previsão de instalação de uma placa de obra em chapa de aço galvanizada, de 09 m² (metros quadrados), no valor de 2.299,50, de quatorze placas de sinalização vertical, no valor total de R\$ 2.994,60 e a instalação de dezoito placas de identificação com borda polida no valor total de R\$1.295,28 nas nove ruas do Conjunto Projeto Crescer.

No entanto, muito embora constem dos Boletins de Medição nº 01, 02 e 03 que foram executadas as placas acima mencionadas, na inspeção *in loco* realizada pela Equipe de Fiscalização, não se verificou a existência da placa de obra, de doze placas de sinalização e de doze placas de identificação nas ruas do Conjunto Projeto Crescer, pagas no montante de R\$ 3.430,32, conforme pode se verificar nos registros fotográficos abaixo, de 16 de agosto de 2017.

	
Foto – Rua Maria Nunes de Lima com a pavimentação concluída sem placa de sinalização.	Foto - Rua da Lagoa sem placa de sinalização.
	
Foto – Rua da Glória sem placa de sinalização	Foto – Rua sem placa de sinalização

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que conforme planilha orçamentária do processo acima citado item 1.1, Sinapi 74209/001, relativo a Travessa Paulino de Melo, no item serviços preliminares, placa de obra, a unidade de medida utilizada é m²(metro quadrado) e não Unid (unidades) o que corresponde a uma placa de identificação de obra e não 9 placas de identificação de obras, neste caso estamos enviando foto da placa de obra para comprovação bem como a planilha orçamentaria individualizada:



OBRA		COO LOCAL SINAPI	PAVIMENTAÇÃO EM PARALELEPIPEDO E DRENAGEM SUPERFICIAL				BDI: 24% JUNHO/2014	
ITEM	CÓDIGO		DISCRIMINAÇÃO	UNID.	QUANT	Preço Unit./ BDI	Preço Parcial	Preço Total
1	74297/0001		SERVICOS PRELIMINARES	m²	9,00	R\$ 255,50	R\$ 2.299,50	R\$ 2.299,50
1.1	74297/0001		Placa de Obra em Chapéu de Aço Galvanizada	m²				
2			MOVIMENTO DE TERRA	m³	2018,00	R\$ 1,22	R\$ 2.461,96	R\$ 2.461,96
2.1	72461		Regulagem e compactação do sublito a 20cm de espessura	m³				
3	74271/0002		PAVIMENTAÇÃO	m²				R\$ 70.889,58
3.1	74271/0002		Mosa Fio em pedra granítica, regulagem com argamassa de cimento e areia 1:3	m	734,00	R\$ 13,64	R\$ 10.011,76	
3.2	85176		Revestimento de mureta ou com material local e compactado manualmente, em faixa de 50cm.	m	734,00	R\$ 1,45	R\$ 1.064,30	
3.3	72799		Pavimento em paralelepípedo sobre calco da areia rejeitada com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 (pedras pequenas 30 a 35 por m²)	m²	2018,00	R\$ 29,64	R\$ 59.813,52	
4			DIVERSOS					R\$ 1.294,78
4.1	83693		Criação em meio fio	m²	215,52	R\$ 1,37	R\$ 295,26	
4.2	74271		Placas de Sinalização Vertical	und	4,00	R\$ 213,90	R\$ 855,60	
4.3	74113		Placas de Identificação 25x 8 cm, borda polida, fornecimento e instalação	und	2,00	R\$ 73,96	R\$ 143,92	
5			BDI				R\$ 18.467,01	R\$ 18.467,01
			BDI 24%					
								R\$ 95.412,83

Escala Engenharia Ltda
Av. Cesário Mota, nº 1000 - Centro
CNPJ: 08.321.143/0001-15 - Inscrição Estadual: 00000000000000000000
Fone: (84) 3211.4532 - CEP: 59000-000
E-mail: escalaengenharia.com.br

Engenharia
ESCALA

Quanto a observação da execução de 14 (quatorze) placas de sinalização vertical e 18 (dezoito) de identificação, o Município constatou que das placas listadas na planilha de medição, apenas 2(duas) de sinalização não foram executadas, tendo sido glosadas pela Caixa, e não liberadas para pagamento.

Outras 6 (seis) placas de identificação não foram executadas e nem pagas, pois se tratam de ruas ainda não iniciadas (Ruas Amaro 2,3 e 4). Quanto as doze placas de sinalização e as doze de identificação restantes na planilha, o município constatou junto a Caixa e a empresa Escala, que os serviços foram executados e pagos, porém houve extravio das mesmas depois de sua colocação.

Para correção da referida irregularidade o Município irá providenciar a instalação das placas, inclusive por se tratar de uma responsabilidade assumida em declaração enviada a Caixa (declaração em anexo), solucionando a pendencia até o final do contrato. Comprometemos ainda a enviar, tanto para a Caixa Econômica quanto para a CGU, ao final da execução dos serviços, registros fotográficos da instalação das referidas placas.”

Análise do Controle Interno

Reanalizado o boletim de medição nº 01 e a Planilha Orçamentária, constatou-se que está correta a alegação do gestor de que a medida utilizada para placa da obra é em m² (metro quadrado) e não em unidade como foi relatado na constatação. Entretanto, no período em que esta equipe de fiscalização permaneceu em campo não constatamos a existência da placa contidas no registro fotográfico apresentado na manifestação, nas ruas fiscalizadas. Razão pela qual a constatação foi ajustada no relatório final.

No entanto, permanece pendente de regularização as doze placas de sinalização no valor de R\$ 2.566,80 e as doze placas de identificação no valor de R\$ 863,52 cuja a inexistência das mesmas não foram confirmadas pela equipe de fiscalização nas ruas fiscalizadas, durante o período em que foi realizada a fiscalização no município, cujas despesas efetuadas estão caracterizadas como serviços pagos e não realizados no montante de R\$ 3.430,32.

3. Conclusão

Identificou-se restrição ao caráter competitivo do certame em virtude da existência de cláusulas restritivas no Edital da Tomada de Preços nº 02/2014, bem como devido à ausência de publicação no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação do Aviso de Aprazamento que alterou a data da sessão de recebimento e abertura das propostas.

Além disso, houve favorecimento à empresa AGF Engenharia uma vez que não apresentou o índice contábil “Grau de Endividamento”, exigido pelo item 8.1.4.1.3 do edital, e mesmo assim foi habilitada, enquanto a outra empresa participante foi inabilitada porque não apresentou a Certidão de Registro da Empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) exigida pelo item 8.1.3 “a” do edital.

Com relação à análise da execução das obras, identificou-se a paralisação e serviços realizados com baixa qualidade, bem como pagamentos de serviços não realizados, no montante de R\$ 3.430,32, referentes a placas de sinalização e identificação de ruas.

Ordem de Serviço: 201701731

Município/UF: Canguaretama/RN

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 792782

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE CANGUARETAMA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 455.404,03

1. Introdução

O município de Canguaretama pactuou com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal (CEF), o Contrato de Repasse nº 1005148-41 (Siafi nº 784788), no valor de R\$260.000,00, e o Contrato de Repasse nº 1009964-87 (Siafi nº 792782), no valor de R\$455.404,03, para fins de pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial em ruas do município.

A licitação para contratação dos objetos dos contratos de repasse foi realizada por meio da Tomada de Preços nº 02/2014 e as constatações acerca da condução do processo licitatório estão elencadas no item deste relatório referente à ordem de serviço nº 201701630.

A seguir serão relatadas as constatações relativas à fiscalização in loco da obra referente ao Contrato de Repasse nº 1009964-87 (Siafi nº 792782), no valor de R\$455.404,03.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 18 de agosto de 2017 e teve como objetivo avaliar o processo licitatório, bem como verificar “in loco” se as obras estão sendo ou foram executadas conforme previstas.

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. Serviços pagos e não executados no valor de R\$ 659,96, referentes a placas de sinalização.

Fato

No projeto e na planilha orçamentária da obra de pavimentação e drenagem superficial da Travessa Calazans consta a previsão da instalação de uma placa da obra em chapa de aço galvanizada no valor de R\$ 1.543,60 e treze placas de sinalização vertical no valor de R\$ 2.144,87.

Ocorre que na Planilha de Medição nº 4, a última emitida, apresentada pela Prefeitura, consta que foram executadas e instaladas uma placa da obra, em chapa de aço galvanizada no valor de R\$ 1.543,60 e cinco placas de sinalização vertical no valor de R\$ 824,95, pela empresa Escala Engenharia Ltda, responsável pela obra.

Porém, na inspeção física realizada *in loco* pela Equipe de Fiscalização, percorremos toda extensão da obra da Travessa José Calazans e não foram identificadas a instalação dessas placas, foi constatada apenas uma placa de sinalização vertical correspondente àquelas cinco pagas para a empresa, conforme registro fotográfico abaixo:

	
Foto - Única placa de sinalização vertical existente na Travessa Calazans, de 16 de agosto de 2017.	Foto - Trecho sem placa de sinalização vertical na Travessa Calazans, de 16 de agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto ao item placa da obra em chapa de aço galvanizada, informamos que conforme planilha orçamentária do processo acima citado item 1.1, Sinapi 74209/001, relativo a

Travessa José Calazans Trecho 01, no item serviços preliminares, placa de obra, a unidade de medida utilizada é m²(metro quadrado) e não Unid (unidades) o que corresponde a uma placa de identificação de obra e não 6 (seis) placas de identificação de obra, neste caso estamos enviando foto da placa de obra para comprovação bem como a planilha orçamentaria individualizada:



Escala Engenharia Ltda - Rua Bernardo Gurgel, 122 - Lapa Nova - Salsas 20120-222 - Natal/RN - CEP: 59.075-080.
Telefone: (84) 3031-4282 - CNPJ: 35.0511.980/0001-15 - Inscrição Estadual: 20.094.804-0
www.escalenganharia.com.br

PLANILHA ORÇAMENTÁRIA							
OBRA	COD	PAVIMENTAÇÃO EM PARALELEPIPEDO E DRENAGEM SUPERFICIAL	UNID	QUANT	Preço Unit c/ BDI	Preço Parcial	Preço Total
LOCAL	SINAPI	TRAVESSA JOSÉ CALAZANS TRECHO 01 - CANGUARETAMA/RN					BDI: 24% MARÇO/2014
ITEM	CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO	UNID	QUANT	Preço Unit c/ BDI	Preço Parcial	Preço Total
1		SERVIÇOS PRELIMINARES					R\$ 1.543,80
1.1	74209/001	Placa de Obra em Chapa de Aço Galvanizada	m ²	R\$ 6,00	R\$ 257,30	R\$ 1.543,80	
2		MOVIMENTO DE TERRA					R\$ 1.160,39
2.1	72961	Regularização e compactação do subleito até 20cm de espessura	m ²	R\$ 828,85	R\$ 1,40	R\$ 1.160,39	
3		PAVIMENTAÇÃO					R\$ 31.178,30
3.1	74223/002	Meio Fio em pedra granítica, rejuntado com argamassa de cimento e areia 1:3	m	R\$ 183,01	R\$ 16,22	R\$ 2.968,42	
3.2	83718	Escoramento de meio fio com material local compactado manualmente, em faixa de 50cm.	m	R\$ 183,01	R\$ 1,20	R\$ 219,61	
3.3	72799	Pavimento em paralelepípedo sobre colhão de areia rejuntado com argamassa de cimento e areia no traço 1:3 (pedras pequenas 30 a 35 por m ²)	m ²	R\$ 828,85	R\$ 33,77	R\$ 27.990,26	
4		DIVERSOS					R\$ 395,86
4.1	83693	Calção em meio fio	m ²	R\$ 54,90	R\$ 1,20	R\$ 65,88	
4.2		Placas de Sinalização Vertical	und	2,00	R\$ 164,99	R\$ 329,98	
		TOTAL DO ORÇAMENTO				R\$ 34.278,35	
		Importa o presente orçamento em Trinta e Quatro Mil, Duzentos e Setenta e Oito Reais e Trinta e Cinco Centavos					

Escala Engenharia Ltda.
Av. Senador Salgado Filho, 5000
Belo Horizonte - MG - 30310-000
Fone, Celular: (31) 9999-6666
E-mail: Cx. Correio: 210133357-0

Quanto a observação da execução de 5(cinco) placas de sinalização vertical no valor unitário de R\$ 164,99 perfazendo um total de R\$ 824,95, o Município constatou junto à Caixa e a

empresa Escala que os serviços foram executados e pagos, porém houve extravio das mesmas depois de sua colocação.

Para correção da referida irregularidade o Município irá providenciar a instalação das placas, inclusive por se tratar de uma responsabilidade assumida em declaração enviada a Caixa, solucionando a pendencia até o final do contrato. Comprometemos ainda a enviar, tanto para a Caixa Econômica quanto para a CGU, ao final da execução dos serviços, registros fotográficos da instalação das referidas placas.”

Análise do Controle Interno

Reanalisado a Planilha Orçamentária, constatou-se que está correta a alegação do gestor de que a medida utilizada para placa da obra é em m² (metro quadrado) e não em unidade como foi relatado na constatação. Entretanto, no período em que esta equipe de fiscalização permaneceu em campo não constatamos a existência da placa contida no registro fotográfico apresentado na manifestação da prefeitura, nas ruas fiscalizadas. Razão pela qual a constatação foi ajustada no relatório final.

Quanto as placas de sinalização vertical, o gestor concorda com registro da constatação sobre à inexistência das placas, pagas no montante de R\$659,96, ao informar que as mesmas foram extraviadas.

2.2.2. Obras de pavimentação da Travessa José Calazans encontram-se paralisadas com 38,44% de execução com apresentação de defeitos.

Fato

A presente fiscalização realizada no município de Canguaretama RN, no período de 14 a 18 de agosto de 2017, refere-se ao contrato de repasse nº 1009964-87/2013, no valor total de R\$ 455.404,03, com vigência a partir de 31 de dezembro de 2013 a 30 de dezembro de 2017, cujo o objeto é a realização de obra de pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial na Travessa José Calazans.

Na verificação física realizada pela Equipe de Fiscalização, constatou-se que a aludida obra se encontra paralisada. Foi observado durante o período em que a equipe de fiscalização permaneceu no município, a ausência de movimentação de operários trabalhando no local e informações de que a execução da obra foi interrompida há pelo menos seis meses.

A respeito da paralização da obra, a prefeitura de Canguaretama RN, por meio do Ofício nº73/2017, datado 28 de agosto de 2017, manifestou-se da seguinte forma:

“Quanto ao convenio nº79546/2013, pavimentação da Travessa José Calazans, informamos que a última liberação de medição foi em 10/02/2017. Diante do atraso na execução da obra, pelo período sem evolução e do iminente vencimento do contrato, o Município solicitou a empresa informações sobre o andamento da obra. A mesma alegou dificuldades financeiras, que por se tratar de uma pequena empresa e com o recorrente atraso em repasses de obras

federais, não estava conseguindo honrar com o contrato. Em posterior reunião a empresa demonstrou interesse em continuar a execução da obra em sua totalidade, tendo a mesma apresentado um cronograma físico-financeiro e se comprometido a manter fielmente o proposto.”

Quanto ao quantitativo de obra já executado, foi verificado a realização de dois trechos de pavimentação e drenagem superficial descritos a seguir, dentre os sete trechos previstos para a travessa. Esse total executado representa apenas 38,44% da obra.

- a) Trecho localizado entre o Conjunto Bonsucesso e Loteamento Ecopark, neste local verificamos que foram realizadas a pavimentação em paralelepípedo com 1.301,37 m² e 417,80 m de meio-fio em pedra granítica, metragem que corresponde aos trechos 05, 06 e 07 registrado no Mapa de Medição de nº 4, de 29 de dezembro de 2016, apresentado pela Prefeitura e constante no processo da caixa.
- b) Trecho localizado próximo à Avenida Nossa Senhora da Conceição no sentido centro, verificou-se que foram realizados os serviços de pavimentação em paralelepípedo, drenagem superficial em 3.899,90m² e 1.110,90 m de meio-fio em pedra granítica.

	
Foto – Trecho pavimentado sem placa e sinalização vertical na Travessa Calazans, de 16 de agosto de 2017.	Foto – Obra paralisada na Travessa Calazans e sem placa da obra, de 16 de agosto de 2017.

Também, a despeito da obra ainda não concluída, verificou-se no percurso dos trechos fiscalizados a existência de paralelepípedos soltos sem rejunte na travessa, o que demonstra baixa qualidade dos serviços até então realizados, conforme se demonstra nos registros fotográficos abaixo:

	
Foto - paralelepípedo sem rejunte, de 16 de agosto de 2017.	Foto - paralelepípedo sem rejunte, de 16 de agosto de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 084/2017 – GP, de 17 de outubro de 2017, a Prefeitura Municipal de Canguaretama/RN apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme podemos constatar no sitio de acompanhamento de obras da CAIXA de (sic) acesso público (link https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurban/accompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_fi_ltro_inicial.asp), no total do contrato de repasse de R\$ 344.750,00(trezentos e quarenta e quatro mil, setecentos e cinquenta reais), foram liberados R\$ 172.375,00(cento e setenta e dois mil, trezentos e setenta e cinco reais), equivalente a 50% do valor do repasse. Informamos também que o percentual solicitado pelo tomador da obra encontra-se com 44,22% (pois existem algumas glosas que precisam ser revistas) e que conforme cronograma da empresa, a mesma finalizará os serviços até a data da vigência que é 31/12/2017, desde que seja feito o repasse no montante de 50% (R\$ 172.375,00) pelo Ministério das Cidades.

Esclarecemos que se o repasse dos valores não sejam feitos pelo órgão gestor o município entregara a população as áreas já executadas com total funcionalidade e buscará recursos para concluir a obra em sua totalidade. Informamos também que conforme cronograma da empresa, já foram realizados até o momento mais 1000 m2 de pavimentação conforme fotos em anexo desde a visita.”

Análise do Controle Interno

Considerando os argumentos do gestor e, sobretudo, harmonizado com o que foi relatado pela fiscalização, no que se refere ao atraso da obra, quanto à retomada da obra e à falta dos

recursos restantes para o seu término, neste momento a equipe de fiscalização não tem como avaliar “in loco” as novas medidas adotadas pela prefeitura.

A conclusão de toda a obra deverá ser avaliada por ocasião da aprovação da prestação de contas pelo órgão ministerial repassador dos recursos ou por meio de acompanhamento através do órgão fiscalizador (Caixa), nos termos do contrato de repasse firmado.

Quanto a colocação dos paralelepípedos soltos sem rejunte, citado no fato, não foi apresentada manifestação pelo gestor.

2.2.3. Os serviços que já foram executados na travessa estão de acordo com as especificações prevista.

Fato

Na avaliação Física realizada na obra de pavimentação em paralelepípedo e drenagem superficial da Travessa Calazans do município de Canguaretama RN, referente ao Contrato de Repasse nº 1009964-87/2013, essa equipe de fiscalização constatou que embora a execução da obra esteja paralisada, os serviços que já foram executados na travessa, estão de acordo com as especificações prevista no projeto.

3. Conclusão

Conforme já detalhado, os fatos referentes ao processo licitatório estão registrados na Ordem de Serviço 201701730. Identificou-se restrição ao caráter competitivo do certame em virtude da existência de cláusulas restritivas no Edital da Tomada de Preços nº 02/2014, bem como devido à ausência de publicação no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação do Aviso de Aprazamento que alterou a data da sessão de recebimento e abertura das propostas.

Além disso, houve favorecimento à empresa AGF Engenharia uma vez que não apresentou o índice contábil “Grau de Endividamento”, exigido pelo item 8.1.4.1.3 do edital, e mesmo assim foi habilitada, enquanto a outra empresa participante foi inabilitada porque não apresentou a Certidão de Registro da Empresa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) exigida pelo item 8.1.3 “a” do edital.

Com relação a execução da obra verificou-se a paralisação dos serviços com 38,44% de execução e apresentação de defeitos, e ainda o pagamento no valor de R\$ 659,96, referente a placas de sinalização não instaladas.