Presidência da República
Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno

40ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 40048
02/02/2015

Sumário Executivo Cachoeirinha/PE

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre 13 Ações de Governo executadas no município de Cachoeirinha/PE em decorrência da 40º Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município sob a responsabilidade de órgãos e entidades federais, estaduais, municipais ou entidades legalmente habilitadas, relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015.

Informações sobre indicadores socioeconômicos do município sorteado:

Informações Socioeconômicas	
População:	18819
Índice de Pobreza:	53,70
PIB per Capita:	4.273,04
Eleitores:	14278
Área:	179

Fonte: Sítio do IBGE.

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 pela 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 Especial, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

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

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Quantidade de ações de controle realizadas nos programas/ações fiscalizados:

Ministério	Programa/Ação Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa/Ação
MINISTERIO DA EDUCACAO	EDUCACAO BASICA	3	11.849.638,72
	Educação Básica	4	6.000.594,67
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		**7**	**17.850.233,39**
MINISTERIO DA SAUDE	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	2	96.680,28
	Execução Financeira da Atenção Básica	1	2.306.540,47
	GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		**4**	**2.403.220,75**
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	Bolsa Família	1	92.246,14
	Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	Não se Aplica

TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME		**2**	**92.246,14**
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTAVEL E ECONOMIA	1	1.393.607,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO		**1**	**1.393.607,00**
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão	2	1.771.698,84
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO		**2**	**1.771.698,84**
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		**16**	**23.511.006,12**

Os executores dos recursos federais no âmbito municipal foram previamente informados sobre os fatos relatados, por meio do Informativo enviado por intermédio do Ofício nº 6.588/2015/CGU-Regional/PE-NAC3, de 23/3/2015, tendo se manifestado em duas oportunidades: a primeira, em 6/4/2015, através de documento s/n protocolado nessa CGU sob o NUP 00215.000.403/2015-28, em cujo texto fez-se requerer, inclusive, a juntada superveniente de documentação complementar enviada posteriormente, bem como a prorrogação de prazo de cinco dias; e a segunda, em 9/4/2015, mediante documento s/n protocolado nessa CGU sob o NUP 0215.000412/2015-19, contendo a referida documentação complementar. Ademais, foi apresentada nova documentação através de mensagens de correio eletrônico em 13/4/2015.

Cabe, portanto, aos Ministérios supervisores dos programas auditados, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Cachoeirinha/PE, no âmbito do 40º Sorteio de Municípios, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

No que se refere aos Programas e Ações que têm como supervisor o Ministério da Educação, diversos achados compõem o presente Informativo, tendo sido detalhadas as irregularidades identificadas com base nos exames documentais e de campo.

Os Programas/Ações auditados foram os seguintes:

a) Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação da Educação – FUNDEB;

b) Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – PNATE;
c) Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE;
d) Implantação de escolas para a Educação Infantil (Creche tipo B);
e) Construção de Escola de Quatro Salas;
f) Construção de Escola de 12 salas;
g) Construção de Quadra Coberta com palco.

Acerca da execução dos mesmos, passam a ser apresentados os resultados dos exames realizados pela CGU, com destaque para:

PNAE:
No que se refere ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, os achados de maior relevância evidenciam que não há no Município a efetiva atuação do Conselho respectivo, responsável, dentre outras competências, definidas pela Lei nº 11.947/2009, art. 19, pela apreciação e análise das prestações de contas da execução do Programa. Nesse sentido, foi verificado que, apesar de constar no Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) parecer conclusivo do Conselho acerca da prestação de contas de 2013, os membros afirmaram em entrevista que não emitiram qualquer parecer e que não haviam sido devidamente capacitados para o exercício de suas funções.

Ademais, ressalte-se, com respeito à execução de Programa, em relação ao qual não há qualquer acompanhamento por parte da instância de controle social respectiva, a precariedade das instalações utilizadas para o preparo das refeições nas escolas visitadas pela equipe da CGU, bem como a ausência de hortifrutigranjeiros na preparação do cardápio base da merenda das crianças, como consequência de terem sido frustradas as tentativas de licitar produtos da agricultura familiar, consoante preconizado pela Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16/7/2007. Em relação a esse cardápio, não são apresentados os quantitativos em unidades que permitam o conhecimento e avaliação das refeições conforme seu valor nutricional.

No que concerne aos procedimentos de aquisição, voltados à execução do Programa de Merenda Escolar, verificou-se que a edilidade promoveu sucessivas prorrogações do Contrato originário do Pregão Presencial nº 004/2010, por três anos, como se o objeto pudesse ser tratado como contratação de caráter continuado, contrariando o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/93. O instrumento original, firmado em 31/12/2011, vigeu até 31/12/2014, após o que foi deflagrado novo procedimento licitatório.

PNATE:
Destaque-se, na execução do Programa de Apoio ao Transporte Escolar, a utilização inadequada de veículos tipo passeio para transporte de alunos do ensino fundamental de Cachoeirinha/PE, em roteiros que visam o transporte de passageiros da zona rural para estabelecimentos de ensino na zona urbana do Município, contrariamente às prescrições do Código de Trânsito Brasileiro - CTB.

Ademais, de 45 roteiros cujas viagens diárias são realizadas por empresa terceirizada, em 20 deles foi observada a utilização de veículos tipo caminhonete, adaptados de forma rudimentar para o transporte de estudantes, de maneira que não dispõem dos equipamentos e instrumentos preconizados pelo CTB, a exemplo de itens básicos de segurança.

Nesse sentido, 10 de um total de 12 veículos vistoriados pela equipe não apresentavam cintos de segurança em número igual à lotação. Até mesmo um caminhão caçamba vem sendo

utilizado como veículo de transporte pela empresa terceirizada pela Prefeitura, pondo em risco a integridade física dos estudantes. Todas as situações descritas anteriormente evidenciam falhas da Comissão de Licitação, no âmbito do Pregão Presencial nº 004/2012, no que se refere à habilitação técnica da empresa participante, que acabou se sagrando vencedora do citado certame.

No âmbito do Contrato Administrativo nº 163/2012, celebrado com a empresa de CNPJ nº 10.556.657.0001-93, destaque-se ainda a utilização de veículos com idades que variam entre 15 e 49 anos, situação que contraria os dispositivos da Portaria /DETRAN/PE nº 02, de 5/1/2009, no que tange aos critérios definidos para autorização de circulação de veículos destinados ao transporte de escolares no Estado de Pernambuco. Ademais, as referidas autorizações para circular não foram emitidas para os veículos utilizados pela empresa que presta serviços de transporte de alunos do ensino fundamental no Município.

Ressalte-se ainda que os exames sobre a documentação dos veículos utilizados em 45 roteiros, de responsabilidade da empresa terceirizada, bem como da planilha disponibilizada pela contratada acerca dos roteiros e dos veículos, evidenciou que ocorreu subcontratação total do objeto, contrariamente ao disposto nos art. 72 e 78 da Lei nº 8.666/93. Constatou-se, ainda, mediante cotejo entre as informações disponibilizadas, que nenhum dos proprietários dos veículos relacionados é a empresa Ambrella Ltda., corroborando a tese de subcontratação total do objeto do contrato. Essa conclusão foi reforçada pela pesquisa realizada junto à base de dados do DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito, que demonstrou que a empresa não possuía nenhum veículo registrado em seu nome até 1/11/2013, data da última atualização banco de dados.

Por fim, verificou-se, diante dos exames realizados, inclusive entrevista com os membros do colegiado, que o Conselho de Controle Social do FUNDEB não vem exercendo a competência legal de acompanhar a execução do PNATE. Nesse sentido, sequer elabora o parecer conclusivo sobre a prestação de contas da utilização dos recursos do PNATE, no que tange ao exercício de 2013.

FUNDEB:
Dentre os achados de maior relevância no que se refere às irregularidades identificadas na execução do Programa/Ação, merecem destaque os seguintes:

a) Pagamento de profissionais que não se encontravam no exercício de funções na educação básica, à conta de recursos do FUNDEB, nos exercícios de 2013 e de 2014, no valor de R$ 214.094,11, em desacordo com o disposto no parágrafo 1º, art. 21, da Lei nº 11.494/2007;
b) Realização de despesas no total de R$ 113.073,38, com finalidades não relacionadas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, na parcela do FUNDEB correspondente aos 40%, incluindo a construção de quadra coberta que não se destina exclusivamente à utilização pela comunidade escolar para a prática de esportes;
c) Pagamento a professores readaptados, no valor total de R$ 296.137,45, nos exercícios de 2013 e 2014, à conta da parcela dos 60%, contrariamente ao disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/2007 e orientações do Manual do FUNDEB, de autoria do Ministério da Educação, segundo o qual os profissionais do magistério devem estar em efetivo exercício na rede pública;
d) Restrição à competitividade em procedimentos licitatórios, com evidências de favorecimento e de direcionamento para determinadas empresas. A esse respeito, foi objeto de análise o processo licitatório nº 31/2014, referente ao Pregão Presencial nº 13/2014, cujo

exame demonstrou itens do Edital que apresentavam exigências técnicas encontradas somente nos manuais e catálogos dos utilitários do Fabricante FIAT, impossibilitando a concorrência, como seria natural se esperar em se tratando do objeto aquisição de veículos tipo "van". O resultado obtido com o direcionamento para a marca em comento foi a contratação da Italiana Automóveis do Recife Ltda., CNPJ nº 02.472.105/0001-79, como única empresa participante do certame;
e) Por fim, constatou-se que o Conselho de Controle Social do FUNDEB não vem atuando no exercício de suas competências definidas no art. 24 da Lei nº 11.494/2007, com respeito à fiscalização e acompanhamento do Programa, tendo os respectivos membros afirmado, em entrevista, que não haviam recebido capacitação acerca das atribuições da Instância de Controle Social, bem como sobre a análise de demonstrativos contábeis e financeiros. Não menos importantes são as restrições impostas pela Prefeitura no sentido da disponibilização de documentos, mais precisamente as folhas de pagamento do FUNDEB na parcela dos 60%.

Convênio para construção de Creche tipo B – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE:

Os principais problemas detectados na execução do objeto desse convênio, relativamente à construção da Creche tipo B, modelo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foram:

a) O atraso imotivado na conclusão do objeto pretendido, considerando que o prazo para término era abril de 2014, e o último boletim de medição, de 8/12/2014, apontava para o período de realização entre 23/2/2014 e 27/3/2014, com acumulado físico de 59,16%. A justificativa para as prorrogações sucessivas por meio de aditivos foi a seguinte: "existência de saldo no Contrato inicial";
b) No terceiro termo aditivo não houve apresentação em planilha dos novos serviços previstos e seus respectivos quantitativos, nem tampouco exposição de justificativas para tal omissão, com acréscimo de R$ 130.433,94.

Termo de Compromisso – TC nº 201624/2011, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, para construção de Quadra Escolar Coberta com palco no valor estimado de R$ 489.964,24:

Os principais problemas detectados na execução do objeto desse Termo de Compromisso, relativamente à construção da Quadra coberta com palco, modelo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foram:

a) Celebração de aditivo de R$ 94.927,70, em 23/12/2014, ao tempo em que já havia sido expedido pela Prefeitura de Cachoeirinha/PE o termo de recebimento definitivo, e justificativa técnica insubsistente;
b) Pagamento por itens não previstos inicialmente e por itens medidos a maior que o contratado, a exemplo de alvenaria em tijolo cerâmico furado 10x10x20 cm, em ½ vez, assentado em argamassa no traço 1:2:8;
c) Existência de itens pagos, mas que não foram efetivamente executados, como a utilização de espaçadores de aço na coberta da quadra, muro de proteção e calha com tubo de PVC;
d) Existência de vícios construtivos na obra, como rachaduras no piso esportivo da quadra, fissuras na rampa de acesso ao palco, mau acabamento nas arestas das arquibancadas, fissura na estrutura de sustentação da tabela de basquetebol e quadro de comando elétrico fechado com tampa inadequada.

e) ausência de disponibilização de documentação solicitada pela CGU, com prejuízos para a realização de todos os exames demandados;
f) Atraso de 654 dias na execução das obras, com emissão de oito termos aditivos, sendo seis promovendo a dilatação de prazo, não tendo sido firmado pelo instrumento original qualquer data prevista para conclusão do objeto.

Termo de Compromisso nº 7532, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, à conta de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para construção de uma Escola de 04 salas, no valor estimado de R$ 813.200,00:

As principais irregularidades identificadas na execução das obras na escola em tela podem ser assim elencadas:

a) Atraso na conclusão do objeto, que deveria ter sido entregue desde março de 2014, tendo sido realizados apenas 70% do físico previsto, considerando a disponibilidade de recursos suficientes ao custeio de sua execução, e a insubsistência das justificativas para prorrogação dos prazos;
b) Ausência de composição de custos unitários.

Termo de Compromisso nº 22565/2014, no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR, para construção da Escola de 12 salas no Sítio Caldeirão de Baixo:

As principais constatações identificadas foram as seguintes:

a) inabilitação de cinco empresas do procedimento licitatório na modalidade Concorrência sem as devidas justificativas;
b) atrasos na execução das obras com apenas 13% acumulado até o último boletim de medição, ao tempo em que estaria prevista a conclusão conforme contrato em janeiro de 2015. Ressalte-se que nenhum fato superveniente ou alteração de projeto original foi identificado como motivo capaz de ensejar eventuais prorrogações de prazo;
c) indeterminação de prazo para encerramento do contrato de empreitada;
d) ausência de estruturas de concreto previstas em projeto que, entretanto, não foram efetivamente executadas.

MINISTÉRIO DA SAÚDE
Com relação às ações da Área de Saúde, foram avaliados o Programa de Saúde da Família – PSF, a aplicação dos recursos do Bloco da Atenção Básica – BLATB, Assistência Farmacêutica e o funcionamento e efetividade do Conselho Municipal de Saúde.

As constatações mais relevantes podem ser a seguir elencadas:

PSF:
Como achado mais relevante no exame do funcionamento da ação, verificou-se evidências de infraestrutura precária em postos de saúde da família de Pombos, Caldeirão e Vila Tancredo.

Assistência Farmacêutica:
Os principais achados são os seguintes:

a) Ausência de efetivação da contrapartida municipal no valor de R$ 2,36 por habitante/ano;
b) Ausência de comprovação documental de gastos com recursos da Farmácia Básica;

c) Ausência de 27 medicamentos constantes do elenco de referência da Atenção Básica no Almoxarifado Central e nas Unidades Básicas de Saúde do Município.

Bloco da Atenção Básica – BLATB:
Os principais achados referem-se à realização de despesas inelegíveis no valor total de R$ 13.732,44, dentre as quais as de elaboração de projetos para construção de PSF.

Conselho Municipal de Saúde:
Os pontos que merecem destaque acerca do assunto dizem respeito à ausência de respeito à composição paritária, conforme art. 3º da Lei Municipal nº 749/1992; ausência de capacitação dos membros, tendo em vista o exercício de suas funções; e não atualização do Sistema SARG-SUS, no que se refere à publicação do Relatório Anual de Gestão.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME
As ações sob supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foram avaliadas pela CGU, com respeito à regularidade na sua execução, bem como quanto ao nível de adequação às respectivas prescrições normativas, tendo sido identificadas não conformidades nos seguintes Programas/Ações:

Transferência de Renda Diretamente às Famílias com condicionalidades – Bolsa-Família:

Os principais achados foram os seguintes:

a) Subdeclaração de renda na última atualização cadastral de membros de famílias beneficiárias do PBF provenientes de vínculo empregatício Municipal;
b) Famílias beneficiárias do PBF que possuem em sua composição servidores municipais com renda per capita familiar superior ao limite de meio salário mínimo permitido pela legislação para a permanência no Programa.
c) Famílias beneficiárias do PBF constantes da amostra selecionada com evidências de renda per capita superior ao limite estabelecido pela legislação;

Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS
É imperioso destacar as análises sobre o nível de atuação do CMAS sobre o acompanhamento e fiscalização dos programas assistenciais, considerando que, apesar dos relatos informais dos membros em entrevista, e os registros gerais em atas de reuniões do Conselho, não há evidências concretas no sentido de demonstrar o exercício de todas as principais atribuições do colegiado.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
Os principais achados relacionados com a execução desse Ministério supervisor foram a seguintes:

a) operação de equipamentos por pessoas que não foram devidamente capacitadas essa finalidade;
b) Inadequação do controle de utilização dos equipamentos e falta de encaminhamento ao MDA dos relatórios anuais de utilização.

MINISTÉRIO DO TURISMO

Os principais achados relacionados com a execução desse Ministério supervisor foram a seguintes, tendo por objeto a pavimentação em paralelos e em asfalto de vias no município de Cachoeirinha/PE:

Contrato de Repasse nº 364.862-13:

a) Morosidade na execução do Contrato de Repasse nº 364.862-13, com destaque para a demora de 17 meses para a elaboração do projeto técnico por parte do proponente (Prefeitura), bem como para apreciação e aprovação, por parte da caixa, de seus elementos constituintes; e 16 meses e meio para a execução, que se encontrava, no momento da visita da CGU, paralisada. Devem-se ressaltar os significativos lapsos temporais decorridos entre uma e outra medição;

b) Irregularidades na Tomada de Preços nº 002/2013, tendo em vista a contratação de empreiteira responsável pela execução de serviços de pavimentação asfáltica no município. Dentre elas destaquem-se as seguintes: ausência de parecer jurídico prévio à realização da fase externa; presença de cláusulas restritivas à competitividade, como a exigência de visita técnica ao local das obras, e existência de documentação comprobatória de protocolo de retirada do edital em data posterior a da realização da sessão pública de abertura dos envelopes;

c) falhas da elaboração do instrumento contratual, com a falta de previsão de elementos essenciais, como os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento da obrigação e a do efetivo pagamento; regime de execução; e a vinculação à proposta do licitante vencedor.

Contrato de Repasse nº 335.499-04:

a) Morosidade na execução do Contrato de Repasse, com destaque para a demora de 16 meses para a elaboração do projeto técnico por parte do proponente (Prefeitura), bem como para apreciação e aprovação, por parte da caixa, de seus elementos constituintes; e 39 meses (três anos e meio) para a execução, que se encontrava, no momento da visita da CGU, paralisada. Devem-se ressaltar os significativos lapsos temporais entre as medições, a exemplo do tempo decorrido entre a primeira e a segunda medição, de 539 dias;

b) Irregularidades na Tomada de Preços nº 001/2011, tendo em vista a pavimentação em paralelepípedos em diversas ruas, dentre os quais podem ser destacados a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital; ausência de parecer jurídico prévio à realização da fase externa; restrição à competitividade, mediante a utilização de cláusulas que preveem a visita técnica prévia ao local das obras; divergências entre documentos do processo e falhas na formalização do instrumento contratual.

Ordem de Serviço: 201501609
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 417.644,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica no Município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a cumprir as normas e orientações relativas à execução do programa; executar os recursos repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar em conformidade com a legislação contábil, financeira e licitatória; garantir a qualidade da alimentação fornecida; fornecer contrapartida complementando os recursos federais recebidos; disponibilizar informações ao gestor federal para cadastro de conselheiros, profissionais de nutrição e outras informações solicitadas.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao Município no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 e 30 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Instalações físicas/equipamentos inadequados para o preparo das refeições.

Fato

Ao se realizar verificação *"in loco"*, nos dias 24 e 26 de fevereiro de 2015, na Escola Professora Maria Simões Beltrão Melo e no Grupo Escolar Maria Rodrigues de Andrade, constatou-se que as respectivas instalações apresentam-se inadequadas para garantir o bom

acondicionamento dos produtos alimentícios utilizados para o preparo da merenda escolar, conforme passamos a descrever.

i) Grupo Escolar Maria Rodrigues de Andrade sem água encanada e com esgoto da pia a céu aberto:

Foto 01 – Unidade sem água encanada, Cachoeirinha/PE, 24 de fevereiro de 2015.	Foto 02 – Esgoto da pia, Cachoeirinha/PE, 24 de fevereiro de 2015.

ii) inadequações no leiaute, a saber:

- pisos escuros e com rachaduras que dificultam sua limpeza e trânsito dos alimentos:

Foto 03 – Grupo Escolar Maria Rodrigues de Andrade, Cachoeirinha/PE, 24 de fevereiro de 2015.	Foto 04 – Escola Profª Maria Simões Beltrão Melo, Cachoeirinha/PE, 24 de fevereiro de 2015.

- no mesmo ambiente funciona o almoxarifado e a cozinha:

Foto 05 – Grupo Escolar Maria Rodrigues de Andrade, Cachoeirinha/PE, 25 de fevereiro de 2015.	Foto 06 – Grupo Escolar Maria Rodrigues de Andrade, Cachoeirinha/PE, 25 de fevereiro de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Quanto à constatação de precariedade das instalações físicas e equipamentos destinados ao preparo das refeições dos alunos da escola Maria Simões Beltrão Melo e Maria Rodrigues de Andrade, ressaltamos que, como já foi dito anteriormente, a escola Maria Rodrigues localizada no Sítio Caldeirão de Cima está preste a ser desativada em virtude de sua nucleação para Escola em construção no Sítio Caldeirão de Baixo. Com relação à Escola Maria Simões Beltrão Melo, medidas necessárias estão sendo adotadas pelo Município para saneamento das questões em tela. no mais rápido espaço de tempo possível."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu as falhas apontadas pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-las.

Recomendações:

Recomendação 1: Verificar na emissão do parecer técnico referente à análise da prestação de contas do PNAE se o fato apontado foi corrigido.

2.1.2. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN.

Fato

Por meio da Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 5 de fevereiro de 2015, item 2.1, foi requerido à Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentar informações acerca da soma total de alunos matriculados, nos exercícios de 2014 e 2015, por escola e série.

Em resposta, foram encaminhadas planilhas, as quais apresentaram os seguintes resultados:

Quadro 01 – Quantitativos de Alunos Matriculados.

Total de Alunos Matriculados em 2014	2382
Total de Alunos Matriculados em 2015	2259

Fonte: Ofício nº 91/2015 - SMEC, de 7 de março de 2014 e Anexos.

No que tange ao número de nutricionistas, a Prefeitura informou, por meio do Ofício nº 91/2015 - SMEC, de 7/3/2014, em resposta ao item 3.10.1 da Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 5/2/2015, que foram contratados os seguinte profissionais:

Quadro 02 – Relação de Nutricionistas.

Profissional (Matrícula no Conselho Regional de Nutrição – CRN)	**Período**	**Obs.**
CRN 99869/P	2/1 a 30/6/2013	Responsável pela elaboração do cardápio.
	1/7 a 31/12/2013	
	2/1 a 30/3/2014	
	14/7 a 11/9/2014	
CRN 11577/P	1/12/2014 (data da posse em concurso)	Responsável pela elaboração do cardápio.

Fonte: Ofício nº 91/2015 - SMEC, de 7 de março de 2014 e Anexos.

Comparando o número de alunos matriculados com o número de nutricionistas contratados, constatou-se o descumprimento do disposto pelo art. 10 da Resolução CFN n° 465, de 23 de agosto de 2010, expedida pelo Conselho Federal de Nutricionistas cujo teor transcreve-se a seguir, com base no qual se conclui que deveriam ter sido contratados três nutricionistas.

> *"Art. 10. Consideram-se, para fins desta Resolução, os seguintes parâmetros numéricos mínimos de referência, por entidade executora, para a educação básica:*

N° de alunos	*N° Nutricionistas*	*Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada*
Até 500	*1 RT*	*30 horas*
501 a 1000	*1 RT + 1 QT*	*30 horas*
1001 a 2500	*1 RT + 2 QT*	*30 horas*
2501 a 5000	*1 RT + 3 QT*	*30 horas*
Acima de 5000	*1 RT + 1 QT + 01 QT a cada fração de 2500 alunos*	*30 horas*

> *Parágrafo Único. Na modalidade de educação infantil (creche e pré-escola), a Unidade da Entidade Executora deverá ter, sem prejuízo do caput deste artigo, um nutricionista para cada 500 alunos ou fração, com carga horária técnica mínima semanal recomendada de 30 (trinta) horas."*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Observado no Relatório Preliminar que a Rede Municipal de Ensino do Município de Cachoeirinha acha-se abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN, no que diz respeito ao número de nutricionistas para atendimento do Programa de Alimentação Escolar, esclarecemos que a Secretaria Municipal de Educação. encaminhou oficio ***(cópia xerografada em anexo)*** *ao Secretário Municipal de Administração solicitando a convocação imediata de 02 profissionais da área de nutrição para adequar o Município de Cachoeirinha a Resolução CFN nº 465/2010. de forma que os alunos sejam assistidos adequadamente no que tange à alimentação escolar de acordo com cardápios que levando em consideração a faixa etária dos alunos e contemplem a cobertura como. testes de aceitabilidade."*

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-la.

Recomendações:
Recomendação 1: Verificar no parecer técnico referente à análise da prestação de contas do PNAE se o fato apontado foi corrigido.

2.1.3. Cardápios elaborados não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação.

Fato

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE encaminhou cópia do cardápio-base das escolas municipais, referente aos anos letivos de 2013, 2014 e 2015, em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 5 de fevereiro de 2015.

Na análise do referido cardápio-base observou-se que este apresenta informações relativas aos valores "per capita" de cada alimento que o compõe, discriminados em quantidades (p.e., gramas, miligramas, litros, etc.), sem que, no entanto, tenham sido apresentadas informações referentes ao respectivo valor nutricional (p.e., proteínas, lipídios, carboidratos, vitamina A, cálcio, ferro e os valores calóricos totais por alimentos).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Observado no Relatório Preliminar que a Rede Municipal de Ensino do Município de Cachoeirinha acha-se abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN, no que diz respeito ao número de nutricionistas para atendimento do Programa de Alimentação Escolar, esclarecemos que a Secretaria Municipal de Educação. encaminhou oficio ***(cópia xerografada em anexo)*** *ao Secretário Municipal de Administração solicitando a convocação imediata de 02 profissionais da área de nutrição para adequar o Município de Cachoeirinha a Resolução CFN nº 465/2010. de forma que os alunos sejam assistidos adequadamente no que tange à alimentação escolar de acordo com cardápios que levando em consideração a faixa etária dos alunos e contemplem a cobertura como. testes de aceitabilidade."*

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-la.

Recomendações:
Recomendação 1: Verificar no parecer técnico referente à análise da prestação de contas do PNAE se o fato apontado foi corrigido.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Falta de capacitação dos membros do CAE.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 5 de fevereiro de 2015, foi requerido à Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentar documentação comprobatória da capacitação dos membros do CAE nos exercícios de 2014 e 2015. Em resposta, a Secretária de Educação informou, por meio do Ofício nº 091/2015, de 23 de fevereiro de 2015, que *"não houve capacitação para os membros do Conselho do CAE."*

É importante salientar que, conforme inciso IV do art. 17 da Lei nº 11.947/2009 e art. 60 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, compete ao gestor municipal, em parceria com o FNDE, realizar a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"A Secretaria Municipal de Educação tendo em vista a constatação pela equipe de auditores da Controladoria-Geral da União. no que tange a capacitação dos conselheiros do CAE, já adotou as medidas preliminares ***(contato com técnicos).*** *no sentido de viabilizar ainda no primeiro semestre deste ano de 2015. A realização de capacitação técnica em relação à*

utilização do SIGECON, pareceres. análise de prestação de contas. cronograma de visitas. propiciando aos membros do Conselho. conhecimentos necessários. de forma que o referido conselho possa cumprir a contento o que determina o inciso IV. do artigo 17 da Lei 11.947/2009. no diz respeito à aplicação e controle dos recursos do Programa de Alimentação Escolar."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-la.

2.2.2. Não atuação do Conselho de Alimentação Escolar no acompanhamento da execução do PNAE.

Fato

Por meio de entrevista com os membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, em 25/2/2015, na qual compareceram a Presidente do CAE e uma suplente, constatou-se que o referido Conselho não desempenhou nenhuma das suas competências no período de 30 de dezembro de 2013 a 31 de janeiro de 2015.

Os Conselheiros que participaram da entrevista informaram que o CAE é inativo e que não realizam nem reuniões ordinárias, nem extraordinárias, conforme ata da entrevista. Além disso, ressaltaram que os conselheiros não receberam qualquer tipo de capacitação ou orientação de como atuar.

Por fim, com base na entrevista com os membros do CAE e nas atas de reunião de 2014, verificaram-se as seguintes situações:

i) o CAE não elabora um planejamento de suas atividades;

ii) os conselheiros desconhecem a existência do Regimento Interno;

iii) o CAE não atua no tocante a: processo de aquisição dos alimentos; definição do cardápio básico; verificação da qualidade e quantidade dos alimentos que chegam às escolas; verificação das condições de armazenamento dos alimentos nos depósitos das escolas; verificação da distribuição da merenda e divulgação dos recursos financeiros do PNAE recebidos pela Entidade Executora, bem como na aplicação dos testes de aceitabilidade nas escolas;

iv) o CAE não emitiu parecer conclusivo sobre as prestações de contas do PNAE;

v) o CAE não utiliza o Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon).

Diante do exposto, resta evidenciado que o CAE no município de Cachoeirinha/PE não vem cumprindo suas competências, em desacordo com o que estabelece o art. 19 da Lei nº 11.947/2009 e o art. 36 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Para que o Conselho de acompanhamento na execução de controle social do Programa de Alimentação Escolar possa desenvolver suas atividades e atuar de acordo com o previsto na Lei 11.947/2009. o Município de Cachoeirinha. Através da Secretaria \1unicipal de Educação, adotou as seguintes medidas:

Aluguel do imóvel à Rua Alexandre Protásio, 69 - térreo – centro, além da aquisição de mobiliário, computadores conectados a internet, objetivando um adequado funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, oportunizando as condições necessárias aos membros do conselho supracitado na realização de suas atividades, como sejam: reuniões, planejamento, estudos, etc."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-la.

2.2.3. Infraestrutura insuficiente para o Conselho de Alimentação Escolar desenvolver suas atividades.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 12/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 19 de fevereiro de 2015, foi requerido à Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE informar a infraestrutura atual do CAE. Em resposta, a Secretária de Educação informou, por meio do Ofício nº 095/2015, de 23 de fevereiro de 2015, que *"não há infraestrutura para o Conselho de Alimentação Escolar."*

É importante salientar que, conforme inciso I do art. 36 da Resolução FNDE nº 26/2013, os municípios devem garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Para que o Conselho de acompanhamento na execução de controle social do Programa de Alimentação Escolar possa desenvolver suas atividades e atuar de acordo com o previsto na Lei 11.947/2009. o Município de Cachoeirinha. Através da Secretaria \1unicipal de Educação, adotou as seguintes medidas:

Aluguel do imóvel à Rua Alexandre Protásio, 69 - térreo – centro, além da aquisição de mobiliário, computadores conectados a internet, objetivando um adequado funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, oportunizando as condições necessárias aos membros do conselho supracitado na realização de suas atividades, como sejam: reuniões, planejamento, estudos, etc."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-la.

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

Fato

Em visita realizada na Escola Professora Maria Simões Beltrão Melo e no Grupo Escolar Maria Rodrigues de Andrade, nos dias 24 e 26 de fevereiro de 2015, respectivamente, verificou-se a ausência de refeitórios com mesas e cadeiras suficientes para o fornecimento de merenda aos alunos, forçando-os a se alimentar em suas próprias carteiras escolares, conforme fotos a seguir:

Foto 01 – Escola Profª Maria Simões Beltrão Melo, Cachoeirinha/PE, 24 de fevereiro de 2015.	Foto 02 – Grupo Escolar Maria Rodrigues de Andrade, Cachoeirinha/PE, 25 de fevereiro de 2015.

Ressalte-se que o fornecimento da merenda em locais inadequados contraria a Portaria Interministerial nº 1010, de 8 de maio de 2006, que institui a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas em âmbito nacional, e diz no seu Artigo 5º, item IV:

> *"Art. 5º Para alcançar uma alimentação saudável no ambiente escolar, devem-se implementar as seguintes ações:*
>
> *(...)*
>
> *IV - conhecer, fomentar e criar condições para a adequação dos locais de produção e fornecimento de refeições às boas práticas para serviços de alimentação, considerando a importância do uso da água potável para consumo;*
>
> *(...)"*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

Esclarecemos que os prédios onde funcionam as mencionadas escolas foram prédios construídos em gestões anteriores e que em seus projetos de construção não foram contemplados refeitórios, tão pouco existe espaço físico que possibilite à atual gestão a construção de espaços destinados ao fornecimento de merenda escolar. Esclarecemos ainda, com relação à Escola Maria Rodrigues de Andrade, que o problema será resolvido com o término da construção da escola com 12 salas de aula, localizada no sítio Caldeirão de Baixo, que comportará a nucleação envolvendo as escolas de localidades próximas, inclusive a Escola Maria Rodrigues de Andrade. Esclarecemos finalmente, com relação à Escola Maria Simões Beltrão Melo, que objetivando resolver a questão, está sendo realizada gestão no sentido de desapropriação de uma área vizinha para ampliação da referida Escola, contemplando no projeto, a construção de um refeitório.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu as falhas apontadas pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-las.

2.2.5. Inexistência de controle de insetos e pragas na rede de ensino municipal.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 5 de fevereiro de 2015, foi requerido à Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE informar sobre a utilização de controle de insetos e pragas no Armazém Central de estoque de alimentos e nas cozinhas e dispensas das escolas atendidas nos exercícios de 2014 e 2015, fornecendo cópia da respectiva documentação comprobatória.

Em resposta, a Secretária de Educação informou, por meio do Ofício nº 091/2015, de 23 de fevereiro de 2015, que *"o controle de pragas e insetos no estoque de alimentos e nas cozinhas e dispensas das escolas fora realizado em 2013. Em 2015 está previsto para o mês de março."*

Contudo, não foi apresentada nenhuma documentação comprobatória em relação ao controle de praga realizado em 2013, nem em relação à contratação de empresa ou à programação de execução de controle de insetos e pragas em março de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Quanto à afirmação de inexistência de controle de inseto e pragas presente no Relatório Preliminar dessa Controladoria, esclarecemos que a Secretaria Municipal de Educação realizou no exercício de 2013, os referidos serviços em todas as Escolas da Rede Municipal de Ensino do Município, através da Empresa Controladora de Pragas e Dedetizadora

Garanhuns Ltda-ME, CNPJ 09.417.407/0001-9, localizada à Rua Joaquim Távora, nº 93 - Loja. 01- Heliópolis - CEP: 55.295-410 - Garanhuns/PE, conforme prova documentação em anexo. Esclarecemos ainda, que no exercício de 2014, o referido controle foi realizado pelo pessoal da Secretaria Municipal de Saúde responsável pelo controle de endemias. Esclarecemos finalmente, que neste exercício de 2015, já está sendo formalizado o competente contrato com empresa especializada na realização de serviços de controle de insetos e pragas, para atendimento a rede municipal de ensino."

Análise do Controle Interno

Em que pese à manifestação apresentada, não foi anexada nenhuma documentação comprobatória em relação ao controle de insetos e pragas realizado em 2013 e 2014, nem em relação à contratação de empresa para o exercício de 2015.

2.2.6. Não aplicação de teste de aceitabilidade durante o período examinado.

Fato

Tendo sido questionada, por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 5 de fevereiro de 2015, a respeito da existência de testes de aceitabilidade dos cardápios oferecidos nos anos de 2013 e 2014, a Secretária de Educação informou, por meio do Ofício nº 091/2015, de 23 de fevereiro de 2015, que *"não houve teste de aceitabilidade."*

Esta situação indica uma fragilidade no controle de qualidade da alimentação escolar por parte da Entidade Executora. Dentre as medidas que devem ser adotadas, conforme dispõe o art. 17 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, destaca-se a aplicação de teste de aceitabilidade (conjunto de procedimentos metodológicos, cientificamente reconhecidos, destinados a medir o índice de aceitabilidade da alimentação oferecida aos escolares).

Este teste deve ser aplicado aos alunos, com exceção daqueles matriculados na educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos (creche), não apenas quando ocorrer, no cardápio, a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, mas também para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente, o que não aconteceu.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Observado no Relatório Preliminar que a Rede Municipal de Ensino do Município de Cachoeirinha acha-se abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN, no que diz respeito ao número de nutricionistas para atendimento do Programa de Alimentação Escolar, esclarecemos que a Secretaria Municipal de Educação. encaminhou oficio ***(cópia xerografada em anexo)*** *ao Secretário Municipal de Administração solicitando a convocação*

imediata de 02 profissionais da área de nutrição para adequar o Município de Cachoeirinha a Resolução CFN nº 465/2010. de forma que os alunos sejam assistidos adequadamente no que tange à alimentação escolar de acordo com cardápios que levando em consideração a faixa etária dos alunos e contemplem a cobertura como. testes de aceitabilidade."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-la.

2.2.7. Não aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar.

Fato

Por meio do item 3.6 da Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 5 de fevereiro de 2015, foram requisitadas informações sobre *"se a Prefeitura está adquirindo gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, (...) apresentando as devidas justificativas, em caso negativo, ou caso o percentual da aquisição encontre-se abaixo dos trinta por cento"*.

Em resposta, a Secretária de Educação informou, por meio do Ofício nº 091/2015, de 23 de fevereiro de 2015, que *"a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha não está adquirindo os gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar conforme processo licitatório anexo."*

A Prefeitura forneceu as cópias dos Processos Licitatórios de nº 16/2012, 19/2012 e 25/2014, referentes à aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.

Após análise dos referidos processos licitatórios, verificou-se que os processos de nº 16/2012 e 19/2012 foram considerados desertos e o de nº 25/2014 foi anulado *"em razão da necessidade de sanar as falhas encontradas na especificação do Termo de Referência, que gerou o certame ora citado, proporcionando refazer as informações necessárias e uma aquisição satisfatória numa próxima licitação"*.

Contudo, vale destacar que não foi encontrado no Processo Licitatório nº 25/2014 quais falhas foram encontradas na especificação do Termo de Referência que embasaram a anulação do referido certame.

Diante do exposto, constata-se, em princípio, o descumprimento ao comando insculpido no art. 24 da Resolução/CD/FNDE N° 26, de 17 de junho de 2013, o qual preconiza, em seu *"caput"*, que *"Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei n° 11.947/2009."*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Com relação a não aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, esclarecemos que o município tem encontrado dificuldades na aquisição desses produtos em virtude de:

> *As pessoas consideradas incluídas na agricultura familiar do município. não manifestam interesse em participar dos processos licitatórios para aquisição de gêneros alimentícios;*

Verifica-se ainda, que o município apresenta deficiências para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. já que em função da seca histórica em nossa região, as famílias inscritas no programa de agricultura familiar no município, não produzem quantidades suficientes de gêneros alimentícios do tipo: frutas, verduras. Legumes, etc ., necessárias ao atendimento ao número de alunos existentes, nem tão pouco são organizados em cooperativas que viabilizasse o fornecimento dos citados produtos para atendimento da demanda da rede de ensino.

No entanto, medidas serão adotadas para que tais produtos venham a ser adquiridos a produtores de municípios próximos, em cumprimento ao disposto no artigo 14, da Lei nº 11.947/2009".

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-la.

2.2.8. Prorrogações sucessivas do Pregão Presencial n.º 004/2010, para aquisição de gêneros alimentícios, em desacordo à Lei n.º 8.666/93.

Fato

Em análise ao Pregão Presencial n° 004/2010 (Processo n° 026/2010), referente à aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar do Município de Cachoeirinha/PE, constatou-se que o contrato foi prorrogado sucessivamente por três anos, contrariando o art. 57 da Lei 8.666/93, que dispõe:

> *"Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*
>
> *I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;*
>
> *II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)*
>
> *III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)."

Observa-se que a aquisição de gêneros alimentícios não se enquadra nas hipóteses de prorrogação de contrato elencadas anteriormente, devendo a Administração Municipal ter realizado outro certame, ao invés de simplesmente ter optado pela prorrogação do contrato então em vigor.

Resta esclarecer que o contrato, no valor de R$ 739.899,84, assinado, em 26 de novembro de 2010, entre a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE e a Veneza Corporation LTDA – EPP (CNPJ 35.526.540/0001-98), era válido, inicialmente, até 31 de dezembro de 2011. Contudo, a Prefeitura prorrogou indevidamente o referido contrato por mais três anos, ou seja, até 31 de dezembro de 2014.

Segue quadro dos aditivos realizados:

Quadro 01 – Relação de Aditivos Contratuais.

Aditivo	Data de assinatura	Objeto
1	27/12/2011	Adita e prorroga a validade do contrato para o período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2012.
2	21/12/2012	Adita e prorroga a validade do contrato para o período de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2013.
3	20/9/2013	Reequilíbrio econômico-financeiro.
4	20/12/2013	Adita e prorroga a validade do contrato para o período de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014.

Fonte: Pregão Presencial n° 004/2010 (Processo n° 026/2010) do Município de Cachoeirinha/PE.

Além disso, em relação às prorrogações contratuais (Aditivos nº 1, 2 e 4) e ao reequilíbrio econômico-financeiro (Aditivo nº 3), constatou-se a inexistência, nos respectivos autos, das pesquisas de preços que serviram de base para assinatura dos referidos aditivos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"*Inicialmente, antes de apresentar justificativa a suposta falha apontada pelos Nobres Técnicos da Controladoria Geral da União, para se valendo do que dispunha o art. 30, da Lei de Regramento da Licitação Pública e dos Contratos Administrativos, que trata de elencar os princípios de regência dos procedimentos das licitações e dos contratos administrativos, é cediço que um dos princípios consagrados é o da "seleção da proposta mais vantajosa para a administração". Para expor na forma como segue:*

Em sendo assim, no que pese o contrato de fornecimento de merenda escolar como asseverado pelos técnicos ter se perdurado por três anos, é certo, que não foi detectado em momento algum a prática de sobrepreço, superfaturamento e não foi contestada a qualidade do produto, portanto, afastada a ocorrência de dano ao erário, muito pelo contrário tudo se deu

de forma benéfica a administração pública que adquiriu os produtos com preços praticados em anos anteriores.

Nesse contexto, se mostra como de fácil percepção que o interesse público prevaleceu durante todo o período da contratação.

No mais tudo ocorreu em consonância com os ditames legais esculpidos nos incisos I, e II do art. 57. da Lei 8.666/93, que dispõe:

[...]

No mais, para se aferir a natureza continua de um serviço, deve ser avaliada a permanência da necessidade pública que se busca satisfazer por meio da prestação avençada, e não a atividade em si. Faz-se mister se a demanda pública é satisfeita por meio do cumprimento do serviço contratado ou, por outro lado, se a necessidade pública se apresenta ***duradoura,*** *sendo necessário que a prestação do serviço se protraia no tempo.*

Nessa esteira são os ensinamentos de Marçal Justen Filho ao comentar o art. 57, 11, da Lei n° 8.666/93: (...) A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e continua a ser satisfeita através de um serviço. ***Importa esclarecer que o contrato de fornecimento de merenda escolar consigna uma necessidade pública permanente, já que a prestação do serviço público de ensino não se encerra a cada exercício financeiro.*** *Ao contrário, a cada ano mais e mais alunos ingressam nas salas de aula e tal fato promove a concretude do direito social á educação, disposto no art. 6° da CR/88.*

A ausência de uma definição própria na Lei de Licitações conduz à inegável dificuldade de identificar, na prática, com segurança, os serviços que realmente estão marcados por tal característica.

É essencial observar que a necessidade que permeia a noção de continuidade não ê aquela ampla e geral. Se fosse, todo e qualquer serviço do qual a Administração ordinariamente precisasse poderia ser considerado continuo. O que caracteriza a continuidade na prestação de um dado serviço ê sua necessidade incessante e rotineira no âmbito da Administração. ***Sua utilização constante e permanente impõe a execução ininterrupta como condição de satisfação do interesse público.*** *Assim, diante das características do objeto em questão, é ser considerado contínuo pela administração contratante, permitindo-se, nessa hipótese, á prorrogação do prazo de vigência contratual nos termos do art. 57, inc. 11, da Lei.*

Assim, em sede de merenda escolar o que importa não é necessariamente é a garantia do atendimento á necessidade pública de fornecer alimentação contínua e permanente aos alunos, donde se caracteriza a obrigação de fazer, sem que as exigências de novos procedimentos licitatórios anuais adstritos aos créditos orçamentários do exercício possam comprometer o atendimento desse desiderato.

Superada a questão quanto á possibilidade do fornecimento de merenda escolar ser de natureza contínua, passa-se a análise das condicionantes que devem ser enfrentadas pelo administrador público ao decidir entre a prorrogação ou a realização de novo procedimento licitatório. A necessidade de se demonstrar a vantajosidade da contratação por período superior á vigência do respectivo crédito orçamentário deve se coadunar ao atendimento dos princípios da motivação, economicidade e eficiência.

Será imprescindível demonstrar que a renovação contratual é a solução mais vantajosa ao interesse público perseguido com a celebração do contrato por meio de termo aditivo, antes do término do prazo inicial avençado. "O Professor Marçal Justen Filho (Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11a ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 504), ao tratar a matéria, posiciona-se:

[...]

Ao encontro do entendimento acima transcrito está a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme manifestações exaradas nos excertos dos acórdãos inframencionados em que a prorrogação só se revela como alternativa possível ao Administrador Público quando for mais vantajosa, TCU recomendou: "(...) vincule, para a prorrogação dos contratos de serviços a serem prestados de forma contínua, a possibilidade de obtenção de preços e condições mais vantajosas, nos termos do art. 57, II, da Lei n° 8.666/93."
Fonte: TCU. Processo n° 002.277/2000-6. Acórdão n° 460/2003 - 2ª Câmara

Por ser assim. não há em se falar em irregularidade uma vez que prevaleceu o interesse público, ao tempo que os produtos foram adquiridos com qualidade e preço justo e, por fim, o fornecimento de merenda escolar se amolda aos serviços de natureza contínua."

Análise do Controle Interno

Primeiramente, resta esclarecer que, conforme informado nas observações relevantes, o escopo de trabalho da equipe de fiscalização da CGU-Regional/PE foi restrito à análise das prorrogações contratuais e do Reequilíbrio econômico-financeiro.

Logo, não foi analisado em momento algum se houve prática de sobrepreço ou superfaturamento e, muito menos, a qualidade dos produtos, pois tais produtos foram consumidos em períodos anteriores ao trabalho de campo.

Em relação à manifestação sobre a prorrogação do contrato, verifica-se que o processo em tela se refere à compra de gêneros alimentícios e não prestação de serviços continuados, como alega o gestor. Assim, entende-se que tais justificativas não se coadunam com o caso ora analisado.

2.2.9. Não elaboração de pauta de compras para aquisição dos gêneros alimentícios.

Fato

Em análise ao Pregão Presencial n° 001/2015 (Processo n° 001/2015), referente à aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, programas sociais e secretarias do

Município de Cachoeirinha/PE, constatou-se a inexistência de pauta de compras elaborada por nutricionista.

Por outro lado, a nutricionista, CRN: 11537/P, declarou que deu *"andamento a elaboração dos cardápios da alimentação escolar do ano letivo de 2015, de acordo com a pauta anual de gêneros alimentícios que foi elaborada pelo responsável técnico (nutricionista) da alimentação escolar antecessor a mim, onde a mesma já havia passado pelo processo licitatório."* Contudo, tal pauta - prévia a licitação e assinada pelo responsável técnico - não foi localizada no processo licitatório, nem entregue a equipe de fiscalização da CGU-Regional durante os trabalhos de campo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE informou que *"a pauta de compra foi acostada ao certame licitatório junto com o termo de referência"*.

Análise do Controle Interno

Em que pese à manifestação apresentada, não é possível verificar se a pauta de compras anexa ao termo de referência foi elaborada por um nutricionista.

2.2.10. O Conselho de Alimentação Escolar não está atuando na emissão do parecer da prestação de contas.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40/Cachoeirinha - Educação, de 5 de fevereiro de 2015, foi requerido à Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE fornecer cópias das prestações de contas da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) referente aos exercícios 2013 e 2014, as quais foram entregues em anexo ao Ofício nº 091/2015, de 23 de fevereiro de 2015.

Durante a análise da prestação de contas referente ao exercício 2013, verificou-se que consta o parecer conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), em 30 de junho de 2014, aprovando a execução do programa, conforme informações do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon).

Contudo, por meio de entrevista com os membros do CAE, em 25 de fevereiro de 2015, a Presidente informou que:

i) o Conselho não emitiu parecer conclusivo sobre as prestações de contas do PNAE referente ao exercício de 2013;
ii) os conselheiros não receberam capacitação quanto às atividades a serem desenvolvidas pelo referido órgão, inclusive no que se refere ao Sigecon;
iii) os conselheiros não utilizam o Sigecon.

Diante do exposto, constatou-se que o Conselho não está analisando a prestação de contas do PNAE, nem emitindo o parecer conclusivo sobre as referidas contas.

Em relação à prestação de contas do exercício de 2014, o prazo para emissão do parecer conclusivo, estabelecido pelo FNDE, é 31 de março de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

"Para que o Conselho de acompanhamento na execução de controle social do Programa de Alimentação Escolar possa desenvolver suas atividades e atuar de acordo com o previsto na Lei 11.947/2009. o Município de Cachoeirinha. Através da Secretaria \1unicipal de Educação, adotou as seguintes medidas:

Aluguel do imóvel à Rua Alexandre Protásio, 69 - térreo – centro, além da aquisição de mobiliário, computadores conectados a internet, objetivando um adequado funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, oportunizando as condições necessárias aos membros do conselho supracitado na realização de suas atividades, como sejam: reuniões, planejamento, estudos, etc."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE admitiu a falha apontada pela equipe de fiscalização, informando as medidas adotadas para saná-la.

3. Conclusão

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

Com relação à estrutura de algumas escolas, observou-se inadequação para o preparo das refeições, bem como ausência de refeitórios, ademais, não foi observado controle de insetos e pragas nas escolas municipais.

Impropriedades no tocante ao preparo da merenda também foram constatadas, tais como ausência de testes de aceitabilidade e cardápios que não contêm os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional da merenda. Além disso, o número de nutricionistas do município está abaixo do preconizado pelo Conselho Federal de Nutrição.

No que diz respeito à aquisição de gêneros alimentícios, o Município não os adquire por meio da agricultura familiar, e as aquisições vêm sendo realizadas inapropriadamente por intermédio de prorrogações sucessivas do Pregão Presencial nº 004/2010.

Por fim, com relação ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE, verificou-se que possui estrutura insuficiente para desenvolver suas atividades, não recebe capacitação e não atua adequadamente no acompanhamento da execução do Programa.

Ordem de Serviço: 201501560
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 233.202,47
Prejuízo: R$ 9.414,84

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a garantir 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.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2013 a 30 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Existência de superfaturamento no pagamento dos serviços prestados referentes ao mês de julho/2014, totalizando R$ 9.414,84.

Fato

Em analise à documentação comprobatória das despesas pagas com recursos do Pnate, exercício de 2014, constatou-se que as Notas Fiscais nºs 1631 e 1635/2014, emitidas pela Empresa Ambrella Construtora e Incorporadora Ltda, referente aos serviços de transporte escolar de alunos do ensino fundamental, no mês de julho/2014, estavam cobrando 21 e 23 diárias, respectivamente, apesar do Calendário Escolar – 2014, elaborado pela Secretaria

Municipal de Educação, informar que no referido mês existiram apenas dezesseis dias letivos, gerando assim um superfaturamento por pagamento de serviço não prestado, conforme demonstrado a seguir:

Tabela I – Demonstrativo do pagamento a maior ocorrido em julho/2014.

NF	ITEM DO BOLETIM DE MEDIÇÃO ANEXO À NF.	VALOR DA DIÁRIA - R$	QTE DE DIÁRIAS COBRADAS NA NOTA FISCAL.	DIAS LETIVOS EM JULHO/2014	QTE DE DIÁRIAS COBRADAS A MAIOR	SUPER-FATURA-MENTO APURADO - R$
1631/2014	1	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	2	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	3	70,98	21	16	5	354,90
1631/2014	4	64,53	21	16	5	322,65
1631/2014	7	70,98	21	16	5	354,90
1631/2014	8	113,72	21	16	5	568,60
1631/2014	12	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	13	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	14	49,64	21	16	5	248,20
1631/2014	15	64,53	21	16	5	322,65
1631/2014	16	64,53	21	16	5	322,65
1631/2014	17	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	18	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	19	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	20	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	22	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	24	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	25	49,64	21	16	5	248,20
1631/2014	26	99,37	21	16	5	496,85
1631/2014	27	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	28	35,48	21	16	5	177,40
1631/2014	29	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	30	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	31	70,98	21	16	5	354,90
1631/2014	32	56,86	21	16	5	284,30
1631/2014	33	48,64	21	16	5	243,20
1631/2014	34	49,64	21	16	5	248,20
1631/2014	37	56,86	21	16	5	284,30
1635/2014	1	74,72	23	16	7	523,04
1635/2014	2	52	23	16	7	364,00
TOTAL						**9.414,84**

Fonte: Nota Fiscal nº 1631/2014, emitida pela Empresa Ambrella Construtora e Incorporadora Ltda e Calendário Escolar do Município de Cachoeirinha/PE, exercício de 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"A existência de superfaturamento nos pagamentos dos serviços prestados referente ao mês de julho/20 14, relativo ao transporte escolar no valor de RS 9.4 14.84 (nove mil, quatrocentos e quatorze reais e oitenta e quatro centavos), evidenciada no Relatório Preliminar não ê pertinente, uma vez que a analise realizada pela auditoria não considerou as divergências existentes no tocante ao inicio das aulas após o recesso escolar, conforme calendários das Redes Municipal e Estadual (cópias em anexo). Entretanto, o transporte escolar atende não só aos alunos da Rede Municipal de Ensino, mais também aos alunos da Rede Estadual. É fácil verificar que no mês de julho/2014, o calendário da Escola Estadual Presidente Kennedy (documento em anexo), apresenta 22 (vinte e dois) dias Letivos, enquanto que o Calendário da rede municipal de ensino, contempla 16 (dezesseis) dias letivos, portanto, uma diferença de 05 (cinco) dias letivos, nos quais foram." (sic)

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas não elidem a impropriedade apontada, pois a Nota Fiscal nº 1631/2014 foi paga com os recursos do Programa Pnate, destinados exclusivamente ao transporte escolar dos alunos da educação básica pública. Assim, as diárias referentes aos dias letivos nos quais houve aula apenas para o ensino médio não poderiam ter sido pagas com o Pnate.

Recomendações:
Recomendação 1: Adotar as medidas administrativas necessárias ao ressarcimento dos valores pagos sem a devida realização dos serviços.

2.1.2. Utilização de veículos inadequados para o transporte escolar e com mais dez anos de fabricação.

Fato

Nos exercícios de 2013 e 2014, o transporte escolar dos alunos do ensino fundamental no Município de Cachoeirinha/PE foi executado por veículos oficiais e locados. Durante o ano de 2014, o referido serviço estava distribuído entre cinquenta roteiros, zona rural / assentamento / zona urbana, sendo que 45 roteiros foram realizados pela Empresa Ambrella Construtora e Incorporadora Ltda. - EPP (CNPJ nº 10.556.657/0001-93), no âmbito do Contrato nº 163/2012, e cinco por meio de veículos oficiais, adquiridos pelo Programa Caminho da Escola.

Em análise à Planilha "Relação do Transporte Escolar – ano 2014", elaborada pela Empresa Ambrella Ltda, contendo as rotas de transporte escolar terceirizadas em Cachoeirinha /PE, e às cópias dos Certificados de Registro e Licenciamento – CLRV dos veículos utilizados nos 45 roteiros que atendiam aos alunos do ensino fundamental, bem como a informações obtidas por meio de inspeção física, realizada em 25 de fevereiro de 2015, em doze veículos terceirizados, constatou-se que não estão sendo cumpridas de forma integral as especificações contidas no Código de Trânsito Brasileiro - CTB, conforme detalhado a seguir:

a) Nenhum dos veículos terceirizados está registrado na categoria “passageiro”, em desacordo com o inciso I, art. 136, do CBT.

b) Utilização de veículos de passeio em dezessete roteiros, tipo: Veraneio, Caravan, Fiat Strada, Parati, Fiat Weekend, placas nºs GMG0969, CGI1964, CNN8539, BKQ7844, ABE9231, BOF0477, NXW2276, KJL9206 e CRO5077, em inobservância às orientações constantes do Guia do Transporte Escolar do Ministério da Educação.

Foto 1 - Veículo Placa CNN-8539, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.	Foto 2 - Placa BRN-0759, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

c) Utilização em vinte roteiros de camionete / F4000, que foram adaptadas de forma rudimentar para transportar os alunos, tendo sido instalados nas caçambas bancos de assento. Veículos placas nºs KFR0550, LWK9910, BRN0759, BOO3429, JTH9591, KFW4231, KFL6424, HZH6469, FDT0707, KMD0915, MVH0466, KFK8206 e MUH7198.

Foto 3 - Veículo Placa KFR-0550, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

Foto 4 - Veículo Placa KFR-0550, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

Foto 5 - Veículo Placa BOO-3429, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

Foto 6 - Veículo Placa BOO-3429, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

d) Existência de três veículos (KIM3611, KHG5308 e JNJ1250) registrados no Detran/PE como tipo Microônibus, mas que são Toyotas Bandeirantes, cujas caçambas foram reformadas com a instalação de bancos de assentos para os alunos.

Foto 7 - Veículo Placa KIM-3611, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

Foto 8 - Veículo Placa KIM-3611, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

Foto 9 - Veículo Placa KKG-5308, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.	Foto 10 - Veículo Placa KKG-5308, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

Foto 11 - Veículo Placa JNJ-1250, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

Foto 12 - Veículo Placa JNJ-1250, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

e) Os doze veículos inspecionados não dispunham de documentação comprobatória de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança, prevista no inciso II, art. 136, do CBT. Ressalte-se que o art. 137 do citado Código determina que a autorização em tela deva ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Vale acrescentar que nas planilhas de custos Individuais, elaboradas pela Empresa vencedora do Pregão Nº 4/2012 para de cada item que compõem os lotes 01 e 02, constam a previsão de um valor anual para gastos com vistorias dos veículos, variando entre R$ 150,00 e R$ 450,00.

f) Os doze veículos inspecionados não dispunham de pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas, e de segurança, prevista no inciso II, art. 136, do CBT.

g) Ausência de cintos de segurança em número igual à lotação em dez dos doze automóveis vistoriados.

Foto 13 - Veículo Placa CNN-8539, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

h) Ausência de equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo nos veículos de placa KFR0550, KIM3611, BRN0759, GMG0969, JNJ1250, CNN8539, KFL6424, KHG5308, KFK8206 e CRO5077.

i) Dente os veículos vistoriados, constam os de placa KIM3611 e KFR0550, nos quais foram verificados que os bancos estavam rasgados, e o de placa KFK8206, que se trata de caminhão aberto e sem assentos, colocando em risco a segurança física dos 21 alunos transportados, entre os turnos da manhã, tarde e noite.

Foto 14 - Veículo Placa KIM-3611, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.	Foto 15 – Caçamba do veículo Placa KFR-8206, Cachoeirinha (PE), 4/3/2015.

Diante do exposto, conclui-se que os veículos inspecionados são inapropriados ao transporte escolar, tendo em vista o não cumprimento em sua totalidade das condicionantes estabelecidas no Art. 136 do CBT - Código Brasileiro de Trânsito.

Ademais, o Item 12 do Edital do Pregão Presencial nº 04/2012 (Processo Licitatório nº 15/2012), que objetivou a contratação de empresa prestadora de serviços na coordenação, administração e execução de transporte escolar em Cachoeirinha/PE, exigia como documentos comprobatórios de qualificação técnica da licitante, dentre outros, o que segue:

"*12.2.4. Declaração que a prestação de serviços que atenderá aos requisitos do art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro, evidenciando condições de higiene, transporte e segurança;*
12.2.5. Declaração firmando que apresentar o (s) Veículo(s) no ato do contrato na Secretaria de Transporte deste Município para devida vistoria, e os veículos irão dispor de todas as exigências da declaração do item anterior."

Constam do Processo nº 15/2012 as Declarações em questão, assinadas pelo sócio-Gerente da Ambrella, ambas de 30/3/2012.

Verificou-se também a utilização de veículos no transporte escolar com mais dez anos de fabricação.

O art. 136, Capítulo XIII - DA CONDUÇÃO DE ESCOLARES, do Código Brasileiro de Trânsito dispõe que "*os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal*".

Por meio da Portaria/Detran/PE nº 02, de 5 de janeiro de 2009, foram estabelecidos critérios para a expedição de autorização de circulação destinada aos Veículos de Transportes de Escolares no Estado de Pernambuco/PE. Nesse sentido o art. 3° da citada Portaria, dispõe que a idade permitida para a frota destinada ao transporte de escolares é a seguinte:

"I. automóvel: no máximo 07 (sete) anos completos;

II. micro-ônibus e ônibus: no máximo 10 (dez) anos completos."

Os transportes escolares dos estudantes do ensino fundamental no Município de Cachoeirinha/PE, exercício de 2014, foram realizados por veículos oficiais e automóveis particulares, contratados junto à Empresa Ambrella Construtora e Incorporadora Ltda. - EPP (CNPJ nº 10.556.657/0001-93), no âmbito do Contrato nº 163/2012.

Em exame aos Certificados de Registro e Licenciamento – CLRV dos veículos utilizados no transporte escolar pela Empresa Ambrella Construtora e Incorporadora Ltda. - EPP (CNPJ nº 10.556.657/0001-93), no âmbito do Contrato nº 163/2012, exercício de 2014, constatou-se que das 45 rotas de transporte de alunos do ensino fundamental existentes no Município de Cachoeirinha/PE, 91% (41 rotas) são executadas por veículos com idade entre 15 e 49 anos de fabricação, conforme demonstrado em tabela:

Tabela I – Idade dos veículos terceirizados utilizados no transporte escola, Município de Cachoeirinha/PE.

PLACA	**Idade do automóvel em 2014.**
KIM3611, BOF0477, BKQ7844, KFL6424, KHG5308, LWK9910, KFW4231.	Entre 31 e 49 anos.
MUH7198, JTH9591, ABE9231, KFR0550, BOO3429, HZH6469, CGI1964, BRN0759, JNJ1250.	Entre 27 e 30 anos.
KMD0915, CNN8539, KFK8206, GMG0969, FDT0707, MVH0466, KJL9206, BUP8745, CXU2287, CRO5077.	Entre 15 e 25 anos.

Em resposta a Prefeitura Municipal, por intermédio do Ofício nº 091/2015-SAD, de 23 de fevereiro de 2015, o que segue:

"Não fora (sic) emitidas autorizações pelo Departamento Estadual de Trânsito para circulação dos veículos próprios para o transporte dos estudantes do ensino básico."

Acrescente-se que não houve manifestação quanto à emissão das autorizações em tela aos veículos utilizados pela empresa terceirizada Ambrella Ltda.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"Nenhum dos veículos terceirizados está registrado na categoria 'passageiro', em desacordo com o inciso I, art. 136. do CBT.

Utilização de veículos de passeio em dezessete roteiros. tipo: VERANElO, CARAVAN, FIAT STRADA, PARATI, FIAT WEEKEND, placas nº GMG0969, CGI1964, CNN8539, BKQ7844, ABE9231, BOF0477, NXW2276, KJL9206 e CRO5077, em inobservância às orientações constantes do Guia do Transporte Escolar do Ministério da Educação.

Utilização em vinte roteiros de camionete / F400, que foram adaptadas de forma rudimentar para transportar os alunos, tendo sido instalados nas caçambas bancos de assento, Veículos placas nºs KFR0550, LWK9910. BRN0759, B003429, JTH9591, KFW4231, KFL6424, HZH6469, FDT0707, KMD0915, MVH0466, KFK8206 e MUH7198.

Existência de três veículos (KIM13611, KHG5308 e JNJl250) registrados no DETRAN/PE como tipo MICROÔNIBUS, mas que são Toyotas Bandeirantes, cujas caçambas foram reformadas com a instalação de bancos de assentos para os alunos.

Os doze veículos inspecionados não dispunham de documentação comprobatória de inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança, prevista no inciso II, art. 136, do CBT. Ressalte-se que o art. 137 do citado Código determina que a autorização em tela deva ser afixada na parte interna do veículo. em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Ausência de cintos de segurança em número igual à lotação em dez dos doze automóveis vistoriados.

Ausência de equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo nos veículos de placa KFR0550, KIM3611, BRI 0759, GMG0969, JNJ1250, CNN8539, KFL6424, KHG5308, KFK8206 e CR05077.

Dente os veículos vistoriados, constam os de placa KIM3611 e KFR0550, nos quais foram verificados que os bancos estavam rasgados, e o de placa KFK8206, que se trata de caminhão aberto e sem assentos, colocando em risco a segurança física dos 21 alunos transportados, entre os turnos da manhã, tarde e noite.

Nesse item, vale registrar que a Prefeitura Municipal de Cachoerinha mantém veículos apropriados para fazer o transporte de estudantes, sendo que, em alguns trajetos, em razão do difícil acesso, por conta das péssimas condições das estradas, é imperioso que o transporte seja promovido por veículos do tipo caminhões, camionetas e veículos de pequeno porte, em cada caso adequado as peculiaridades do trajeto a ser percorrido.

Todavia, os veículos que são contratados para fazer o transporte em regiões onde as estradas não permitiam o acesso de veículo tipo van, micro-ônibus ou ônibus, mantém assento e proteção de madeira nas laterais para impedir risco aos transportados.
Em sendo assim, o risco para os transportados é mínimo, já que a velocidade, em decorrência da deficiência das estradas, também é mínima.

De outro modo, verifica-se que o Código Nacional de Trânsito, do ponto de vista da intenção do legislador infraconstitucional, buscou regular o tráfego de veículo em vias de acesso

rápido, tanto que nada existem nele exigências quanto à fiscalização do transporte nas vias rurais.

Assim, o fato suscitado pelos técnicos, por si só, não indica que o transporte, nos trajetos da zona rural, devam necessariamente ser feito por carros fechados.

Observe, nessa questão, que o transporte de passageiro que é feito nas grandes cidades não cumprem as exigências relatadas no informativo, como, a título de exemplo, em relação aos cintos de segurança em número igual à lotação.

Assim sendo, por não haver o descumprimento da norma de trânsito, em relação aos transportes realizados nas vias de acesso rápido e por não haver regulamentação em relação aos trajetos rurais, espera que este item não interfira na análise das despesas.

No tocante, a não disponibilização comprobatória da inspeção destinada à verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança, temos a esclarecer que apesar de não se expedido o documento em comento, cumpre informar que periodicamente os veículos são vistoriados.

No entanto, como forma de se adequar as normas vigentes, cumpre informar que será adotado um sistema de inspeção mais rigoroso."

No que se referem às idades dos veículos, a Prefeitura Municipal, por intermédio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, apresentou as informações a seguir:

"Cumpre registrar, no que pese alguns veículos contar com mais de 10 anos de fabricação, os mesmo estão em boa condição de uso.

No mais, cumpre observar que nos anos de 2013 e 2014, não foram relatados nenhum incidente durante o transporte de alunos.

Porém, a administração pública passará a cumprir em sua totalidade as exigências contida no art. 136, do CTB e na portaria nº 02, de 05/01/2009."

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas não elidem as falhas apontadas. Faz-se necessário aos seguintes comentários:

- o Código Brasileiro de Trânsito - CBT, ao legislar acerca do transporte escolar, não estabelece diferenças entre os veículos que atendem a zona rural e aqueles que atendem a zona urbana. As exigências existentes tem o objetivo de garantir a segurança de todos os alunos atendidos por este tipo de transporte. As normas estabelecidas pelo CBT foram ratificadas pela Portaria/ Detran/PE Nº 002/2009;

- a Prefeitura dispõe de ônibus escolares adquiridos por meio do Programa Federal Caminho da Escola, cujos veículos foram projetados e construídos especificamente para o transporte de

estudantes nas zonas rurais, respeitando as exigências de segurança constantes do Código Brasileiro de Trânsito;

- não foram apresentados documentos técnicos que sustem os argumentos de que *"(...) em alguns trajetos, em razão do difícil acesso, por conta das péssimas condições das estradas, é imperioso que o transporte seja promovido por veículos do tipo caminhões, camionetas e veículos de pequeno porte, em cada caso adequado as peculiaridades do trajeto a ser percorrido";*

Vale acrescentar o seguinte trecho do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU (TC 016.460/2010-3), cujas determinações constam do Acórdão nº 2.093/2012 – Plenário.

"*44. Sendo assim, entendemos que as justificativas apresentadas pelo Prefeito Municipal de Morrinhos e pela Secretária de Educação não merecem prosperar, pois, ainda que se reconheça que as condições de trafegabilidade das estradas de terra do município são bastante precárias, não se justifica em hipótese alguma, sob o pretexto de não deixar os alunos sem transporte escolar, a Prefeitura permitir que a empresa vencedora da licitação preste tais serviços em condições que não atendam às exigências quanto às normas de segurança previstas na legislação que rege a espécie e às clausulas contratuais, colocando a vida dos alunos em risco, ante a precariedade de alguns veículos e à ausência de motoristas devidamente habilitados conforme exigência da legislação."*

- os assentos e proteção de madeira lateral colocam sim em risco a segurança física dos alunos transportados;

- o transporte de passageiros, segundo o Código Brasileiro de Trânsito, deve ser realizado em veículo fechado, sendo proibido o transporte de pessoas nos compartimentos de cargas dos veículos, conforme art. 16, combinado com o inciso II do art. 230, do referido Código.

"Art. 161. Constitui infração de trânsito a inobservância de qualquer preceito deste Código, da legislação complementar ou das resoluções do CONTRAN, sendo o infrator sujeito às penalidades e medidas administrativas indicadas em cada artigo, além das punições previstas no Capítulo XIX.

(...)

Art. 230. Conduzir o veículo:
(...)
II - transportando passageiros em compartimento de carga, salvo por motivo de força maior, com permissão da autoridade competente e na forma estabelecida pelo CONTRAN;
(...)
Infração - gravíssima;
Penalidade - multa e apreensão do veículo;
Medida administrativa - remoção do veículo;"

Ademais, quanto às idades dos automóveis, as justificativas informadas pela Prefeitura também não elidem as falhas apontadas, pois a Portaria/Detran/PE nº 02, de 5 de janeiro de 2009 define de forma precisa a idade permitida para a frota destinada ao transporte de escolares.

Registre-se que, dentre os veículos terceirizados, foram constatados automóveis com idade de fabricação entre 35 a 49 anos. Assim, não é apropriada a afirmação de que *"nos anos de 2013 e 2014, não foram relatados nenhum incidente durante o transporte de alunos"*.

Por fim, não foram informadas as medidas efetivamente adotadas no sentido de viabilizar o cumprimento em sua totalidade das exigências contidas no art. 136, do CTB e na Portaria/Detran/PE nº 02/2009.

Recomendações:
Recomendação 1: Adotar providências junto ao gestor municipal para que os veículos utilizados no transporte escolar atendam às determinações do Código de Trânsito Brasileiro, especialmente os arts. 136 a 139, monitorando as providências implantadas pelo gestor.

Recomendação 2: Comunicar o fato ao Departamento Estadual de Trânsito do respectivo estado, para que a clientela local do programa seja atendida com a necessária segurança.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Documentação irregular dos condutores utilizados para o transporte de alunos.

Fato

Por intermédio da Solicitação de Fiscalização nº 03/2015/SM40, item 4.6.3, foi requisitada à Prefeitura Municipal comprovação de que os motoristas responsáveis pelo transporte escolar em 2014 participaram de curso especializado nos termos da regulamentação do Contran (CTB, Art. 138, inciso V).

Com o Ofício nº 091/2015-SAD, de 23 de fevereiro de 2015, a Secretaria de Educação informou que *"(....) até a presente data não foi possível realizar o curso especializado nos termos da regulamentação do CONTRAN"*.

A necessidade de realização do curso previsto nos regulamentos do Contran abrange tanto os motoristas oficiais, como os que realizam o serviço no âmbito do Contrato nº 163/2012.

Ademais, foi constatado também que o motorista oficial M.M. S. possui habilitação para conduzir veículos apenas para as categorias "A" e "C", ou seja, inferior à categoria mínima "D", exigida pelo Código Brasileiro de Trânsito para os condutores de transporte escolar, descumprindo-se o disposto no inciso II, art.138, do referido Código.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada sobre este item.

Análise do Controle Interno

Diante da ausência de manifestação da unidade examinada após a apresentação dos fatos, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima, no campo 'fato'.

2.2.2. Subcontratação total do serviço de locação de veículos para o transporte escolar.

Fato

Em análise à Planilha "Relação do Transporte Escolar – ano 2014", elaborada pela Empresa Ambrella Ltda.(Contrato nº 163/2012) e às cópias dos Certificados de Registro e Licenciamento – CLRV, relativos aos veículos que realizam o transporte dos alunos do ensino fundamental, constatou-se que nenhum dos automóveis em tela é de propriedade da empresa Ambrella Ltda., pertencendo esses, a terceiros. Essa situação evidencia a ocorrência de subcontratação total.

A Lei nº 8.666/93, arts. 72 e 78, apenas permite a subcontratação parcial dos objetos contratados, sendo ainda necessária previsão das condições de subcontratação no edital e no contrato concomitantemente. Entretanto, o inciso VII, item 9.1 do Edital do Pregão Presencial nº 4/2012, informa a previsão de subcontratação dos serviços das rotas licitadas, nos seguintes termos:

"9 – DA PROPOSTA
9.1 (...) além dos seguintes elementos necessários à sua elaboração:
(...)
VII - termos de compromisso futuro individual com a qualificação dos subcontratados cada rota com reconhecimento de firma em cartório, bem como cópia da CNH não inferior a categoria "D" para os condutores dos veículos e ainda como cópia da CRVL do veículo".

Ainda sobre o assunto, vale ressaltar as seguintes determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União - TCU:

"AC-2093-30/12-Plenário – Assunto: Auditoria. Verificação da aplicação de recursos repassados ao Município de Morrinhos/CE, no exercício de 2009: Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate. Subcontratação ilegal e total dos serviços de transporte escolar. Multa aos responsáveis.

[ACÓRDÃO]

9.8. determinar ao Município de Morrinhos/CE que:
[...]
9.8.9. nas contratações para fornecimento de serviço de transporte escolar custeadas, ainda que parcialmente, com recursos federais:
[...]

9.8.9.3. não permita a subcontratação integral dos serviços, permitindo-se tão somente a subcontração parcial quando expressamente prevista no edital de licitação e no contrato, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666, de 1993;"

Verificou-se também a ocorrência de sub-subcontratação, tendo em vista que foram identificadas situações nas quais os motoristas informados pela Ambrella, na Planilha "Relação do Transporte Escolar – ano 2014", não são os proprietários dos veículos informados nos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV, conforme demonstrado a seguir:

Quadro I – Veículos terceirizados cujos proprietários registrados nos Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV divergem dos informados pela Prefeitura.

Roteiro	**Veículo – nº placa**	**Motorista informado pela Ambrella.**	**Proprietário informado no CRLV do veículo.**
SÍTIO ALTO ENXUTO - SEDE.	LWK9910	J.Z.S.	R.C.M.
SÍTIO CALDEIRÃO DE BAIXO / SEDE.	GMG0969	S.C.S.	A.R.M.
SÍTIO CALDEIRÃO DE BAIXO / SEDE.	BOO3429	W.J.A.N.	A.C.R.M.
SÍTIO CALDEIRÃO DE BAIXO / SEDE, SÍTIO CALDEIRÃO DE CIMA / SEDE.	CGI1964	J.S.S.J.	J.M.M.S.
SÍTIO CONCEIÇÃO DE BAIXO / SEDE.	JTH9591	J.A.B.	E.D.F.
SÍTIO JATAÍ / SEDE.	CNN8539	J.S.A.	R.M.S.
SÍTIO JOSÉ JERÔNIOMO / SEDE.	BKQ7844	P.R.S.J.	M.A.A.
SÍTIO LAGOA DA PIABA / SEDE.	ABE9231	J.W.S.M.	M.C.O.
SÍTIO MOITA DO MEIO / SEDE.	HZH6469	J.C.S.N.	A.M.T.
SÍTIO OURICURI / SEDE.	CXU2287	M.A.C.	P.J.C.
SÍTIO IGREJINHA / VILA CABANAS.	NXW2276	G.J.O.	L.P.G.
ASS. SEM TERRA / VILA CABANS.	KMD0915	J.L.M.	C.O.S.
SÍTIO CAÍBRAS / VILA CABANAS.	MVH0466	J.C.M.	E.L.P.
SÍTIO CAJUEIRO / VILA CABANAS.	KJL9206	A.T.M.	A.B.S.
SÍTIO MOITA DO MEIO / SEDE.	MUH7198	S.C.M.	R.J.F.S.

Fonte: Certificados de Registro e Licenciamento de Veículos – CRLV dos veículos relacionados e Planilha "Relação do Transporte Escolar – ano 2014", com as rotas de transporte escolar terceirizado em Cachoeirinha /PE, exercício de 2014.

Por fim, segundo consulta aos registros do Denatran – Departamento Nacional de Trânsito (Sistema Ativa/Macro), a Empresa Ambrella Ltda., até o dia 1 de novembro 2013, não possuía nenhum automóvel registrado, apesar do Contrato nº 16/2012, para prestação dos serviços de coordenação, administração e execução do transporte escolar em Cachoeirinha/PE, ter sido firmado em 2 de abril de 2012.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"Com relação à subcontratação total dos veículos por parte da empresa vencedora do certame licitatório, cumpre reconhecer que existia esse permissivo no edital, no entanto, por se tratar de falha de ordem formal, a suposta falha será corrigida nos editais vindouros. qual seja, permitir a subcontratação apenas parcial do objeto.

Quanto á alegação de ocorrência de sub-subcontratação dos serviços tal assertiva não merece acolhida.

O que ocorreu de fato foi o que segue: a empresa contratada sublocou os serviços com o proprietário do veículo que por sua vez nessa condição indicou um terceiro para executar os serviços de motorista.

Portanto, justificado esta a divergência detectada pelos nobres técnicos da CGU na relação dos motoristas informada pela AMBRELLA em confronto o nome dos proprietários dos veículos, por ser assim, não há em se falar sub-subcontratação."

Análise do Controle Interno

Vale registrar, incialmente, que a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar pela Ambrella Ltda. não é apenas uma falha formal, conforme citado pela Prefeitura, mas uma impropriedade relevante, que expõe a ausência de capacidade da empresa em executar plenamente os serviços para os quais foi contratada.

Ressalte-se que o objeto do Pregão nº 4/2012, no qual a Ambrella Ltda. sagrou-se vencedora foi "*prestação de serviços na coordenação, administração e <u>execução</u> de transporte escolar para estudantes universitários, ensino fundamental e ensino médio (espaço rural) deste Município"* (grifo nosso).

Ademais, consta do Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU (TC 016.460/2010-3), cujas determinações constam do Acórdão nº 2.093/2012 – Plenário, os seguintes entendimentos sobre o assunto:

"50. Em que pesem os responsáveis afirmarem que não houve qualquer subcontratação do serviço de transporte escolar, (...), o que se observa na prática é a ausência de condições operacionais da empresa (...), uma vez que não possuindo frota própria de veículos adequados para transportar escolares e nem pessoal devidamente qualificado em seus quadros, se vê obrigada a subcontratar integralmente os aludidos serviços de forma ilegal, visto que não havia nos editais e nos respectivos contratos previsão para tal.

51. Assim sendo, referida empresa se constitui em mera intermediária entre a Administração Municipal e aqueles que executam efetivamente o serviço, estando mencionada subcontratação em desacordo com os artigos 72, caput, e 78, inciso VI, da Lei das Licitações, indo de encontro ao Acórdão TCU 1014/2005 – Plenário."

Por fim, não foi disponibilizada, pelo Município, documentação comprobatória das medidas adotadas no sentido de permitir a subcontratação apenas parcial do objeto, nos editais licitatórios para contratação de serviços de transporte escolar.

2.2.3. Ausência de controle do itinerário dos veículos contratados.

Fato

Por intermédio do Ofício nº 091/2015-SAD, de 23 de fevereiro de 2015, a Secretaria de Educação do Município de Cachoeirinha/PE informou que não acompanha a execução dos itinerários realizados pelos motoristas da Empresa Ambrella Ltda., conforme transcrição a seguir:

"*Em resposta ao item 4.7.5. o controle da movimentação dos veículos locados para o transporte de alunos do ensino básico não é de responsabilidade da prefeitura".*

Em relação aos veículos oficiais, foram apresentados controles de movimentação dos ônibus de placas nºs PGE4293, KIS0981, PFL7623, PGA5892 e PFL7803, referentes aos meses de fevereiro a dezembro. Contudo, foram identificadas as seguintes impropriedades:

- as fichas de controle não identificam o exercício financeiro a que se referem;
- os campos de horário de saída e de retorno à garagem, bem como roteiro realizado estão preenchidos de forma digital, sendo que o motorista preenche a punho apenas a assinatura;
- não existem campos para os horários de início e término do intervalo de almoço;

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"Em relação ao controle do itinerário dos veículos contratados e controle dos roteiros executados pelo os ônibus oficiais, a Secretaria Municipal de Educação adotou as seguintes medidas:

a) Notificou através do Oficio Nº 121/2015 – SMEC (documento anexo), a Empresa AMBRELLA Construtora e Incorporadora LTDA - EPP, responsável pelo transporte escolar no município para que adote medidas de adequação dos serviços do transporte escolar de conformidade com Resolução T.C. nº 06/2013;

b) Foi solicitado ao Secretário de Administração a designação imediata de um servidor do quadro efetivo da Prefeitura Municipal, para atuar como fiscal do município, perante os serviços de transporte escolar;

c) Foi também solicitado ao Secretário de Transporte as providências necessárias no sentido de promover efetivo controle de horário de saída e de retomo, início, termino e intervalo de almoço dos motoristas dos veículos oficias destinados ao transporte escolar."

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas demonstram que o Município vem adotando medidas necessárias para corrigir as impropriedades apontadas. Contudo, não foi disponibilizada documentação que demonstre os impactos positivos das providências em referência no acompanhamento dos itinerários dos veículos que realizam os serviços de transporte escolar.

Ademais, não foi localizada, nos documentos enviados pela Prefeitura, a cópia do Oficio Nº 121/2015 – SMEC.

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

Fato

Em exame às Atas de Reunião do Conselho do Fundeb, exercícios de 2013 e 2014, constatou-se que o referido órgão de controle não acompanha a execução do Programa Pnate, no Município de Cachoeirinha/PE, em descumprimento ao disposto no art. 24 da Lei nº 11.494/2007, pois o Programa não foi mencionado em nenhum dos registros das reuniões realizadas nos exercícios em referência.

Em reunião realizada, dia 25 de fevereiro de 2015, com membros do atual Conselho, inclusive com a presença da Presidente e do Vice-Presidente, todos nomeados pela Portaria nº 292/1 – GAB, de 30 de dezembro de 2013, foi confirmada a ausência de acompanhamento do Pnate, tendo os Conselheiros informados também que desconheciam a competência legal de exercer o controle social do referido Programa.

Vale acrescentar que, apesar das evidências relatadas anteriormente de que o Conselho do Fundeb não acompanha o Programa Pnate, foi disponibilizado pela Prefeitura Recibo de envio pela Presidente do Conselho do Fundeb do Parecer Conclusivo do Conselho de Acompanhamento e Controle Social – Pnate Fundamental, exercício de 2013, registrado na base de dados do Sigecon – Sistema de Gestão de Conselhos, em 10/2/2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"No sentido de melhorar a atuação do Conselho do FUNDEB no que diz respeito ao acompanhamento da execução do Programa Nacional do Transporte Escolar, bem como na análise e emissão de pareceres conclusivos em prestações de contas a Secretaria Municipal de Educação, adotou medidas idênticas as adotadas a outros Conselhos, como segue:

Aluguel do imóvel à Rua Alexandre Protásio, 69 - térreo – centro, além da aquisição de mobiliário, computadores conectados a internet, objetivando um adequado funcionamento do Conselho do FUNDEB, oportunizando as condições necessárias aos membros do conselho supracitado na realização de suas atividades, como sejam: reuniões para acompanhamento dos controles dos programas do Transporte Escolar e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, planejamento, Estudos. etc."

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas revelam que o Município vem adotando medidas necessárias para corrigir as impropriedades apontadas. Contudo, não foi disponibilizada documentação que comprove a efetividade das referidas providências.

2.2.5. Editais para contratação de transporte escolar não prevendo custo por quilômetro rodado/aluno transportado.

Fato

O Pnate no município de Cachoeirinha/PE foi executado, nos período de 1º de janeiro de 2013 a 8 de novembro de 2014, por meio da contratação da Empresa Ambrella Construtora e Incorporadora Ltda. - EPP (CNPJ nº 10.556.657/0001-93). Em análise ao Processo Licitatório nº 15/2012 (Pregão Presencial nº 4/2012) que antecedeu essa contratação, verificou-se que o Edital estabeleceu como parâmetro para apresentação das propostas de preço o custo por diária. Este critério, por sua vez, foi observado no Contrato nº 163/2012, e nos respectivos pagamentos.

O parâmetro de contratação de terceiros para prestação de serviços de transporte escolar, adotado pela Prefeitura Municipal, está em desacordo com o inciso II do art. 15 da Resolução FNDE nº 12, de 17 de março de 2011. Conforme esse dispositivo, as despesas dessa natureza devem observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente no país, por quilômetro ou por aluno transportado.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"De fato a contratação dos serviços de transporte escolar usou como parâmetro para apresentação da proposta de preço o custo da diária.

Por sua vez, para chega ao preço dos serviços foi levando em conta diversos fatores, tais como: custo do combustível, manutenção do veiculo em razão do desgaste pela sua utilização, tempo de disposição, que corresponde a maior ou menos utilização do bem locado hora/produtividade, dentre outros.

No mais, em momento algum foi apontada a ocorrência de danos ao erário pela pratica de sobre preço, ou seja, o preço praticado guarda relação com o praticado no mercado.

Portanto, afastada a ocorrência de prejuízos, no entanto, no processo vindouro de contratação iremos adotar com critério para elaboração da proposta de preço quilômetros.

Por fim, e de fácil percepção, acerca da suposta falha apontada, ainda que existente, se mostra como de natureza formal, o que não deve interferir na legalidade da prestação dos serviços nesse sentido se posicionou o Tribunal de Contas da União:

'Processo: TC 003.49912011-1
Acórdão: 2573/2012 - Plenário
Sessão: 26/9/2012

Tribunal de Contas da União (TCU) aprovou com ressalvas o segundo, terceiro e quarto estágios do acompanhamento do processo de outorga para concessão e obras em intervalo da BR-101/ES/BA, O trecho compreende 475,9 Km entre a cidade de Mucuri (BA) e a divisa do Espírito Santo com o Rio de Janeiro.

A decisão teve por base as falhas formais identificadas por auditoria do TCU. Assim, antes da continuidade do processo de outorga, serão feitos pequenos ajustes no contrato a ser firmado com a licitante vencedora. Foi acordado que as falhas não comprometem a lisura do procedimento e que é interesse da sociedade a continuidade do processo de outorga.

A Agência Nacional de Transportes Terrestres também deverá exigir, no próximo edital, a publicação de demonstrações financeiras periódicas por parte da concessionária e atentar para a necessidade de inclusão da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas como requisito à regularidade fiscal e trabalhista para habilitação de proponentes.

O relator do processo é o ministro Raimundo Carreiro, e o ministro Walton Alencar Rodrigues atuou como revisor.'"

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas não elidem a impropriedade apontada, tendo em vista que não foram disponibilizados documentos que demonstrem a adoção pelo Município do preço por quilômetro, como critério para elaboração da proposta nos editais licitatórios de contratação de serviço de transporte escolar.

Ademais, a contratação de serviço terceirizado em comento por diária não é apenas uma mera formalidade, mas sim uma falha relevante, pois contraria a determinação contida na Resolução/FNDE nº 12/2011, que prevê que os recursos repassados para o transporte escolar, quando destinado a pagamento de serviços contratados junto a terceiros, a despesa apresentada deverá observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente no país, por quilômetro ou aluno transportado.

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201501499
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 11.198.792,25
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de fevereiro de 2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - –Educação Básica / 0E36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a assegurar a participação da União, a título de complementação, na composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de forma a garantir, no âmbito dos Estados onde o valor per capita do Fundo encontrar-se abaixo do valor mínimo nacional por aluno/ano, o alcance desse valor mínimo nacional.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2013 a 31 de janeiro de 2015, pelo Ministério da Educação.

2. Resultados dos Exames

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

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Fato

Os membros do Conselho do Fundeb, em reunião realizada no dia 25 de fevereiro de 2015, informaram que, durante o período de janeiro/2013 a dezembro/2014, não receberam capacitação. Tal situação encontra-se em desacordo com o disposto no art. 30, inciso II da Lei

nº 11.494/2007, que determina que o Ministério da Educação atue na capacitação dos membros dos conselhos.

Vale acrescentar que, durante a reunião em referência, houve manifestação de conselheiros relatando o anseio em participar de treinamentos, principalmente no que se referem às atribuições e competências do referido Órgão de Controle Social, e à compreensão dos demonstrativos contábeis e da documentação comprobatória das despesas realizadas com o Programa.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"A Secretaria Municipal de Educação tendo em vista a constatação pela equipe de auditores da Controladoria Geral da União, no que tange a capacitação dos conselheiros do FUNDEB, já adotou as medidas preliminares (contato com técnicos), no sentido de viabilizar ainda no primeiro semestre deste ano de 2015, a realização de capacitação técnica em relação a utilização do SIGECON, pareceres, análise de prestação de contas, cronograma de visitas, propiciando aos membros do Conselho, conhecimentos necessários, de forma que o referido conselho possa cumprir a contento o que determina o artigo 24 da Lei 11.949/2007.

Para que o Conselho de acompanhamento na execução de controle social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica possa desenvolver suas atividades e atuar de acordo com o previsto na Lei 11.94912007, o Município de Cachoeirinha, através da Secretaria Municipal de Educação, adotou as seguintes medidas:

Aluguel do imóvel à Rua Alexandre Protásio, 69 - térreo – centro, além da aquisição de mobiliário, computadores conectados a internet, objetivando um adequado funcionamento do Conselho do FU DEB, oportunizando as condições necessárias aos membros do conselho supracitado na realização de suas atividades, corno sejam: reuniões para acompanhamento dos controles dos programas do Transporte Escolar e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, planejamento, estudos, etc.

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas revelam que o Município vem adotando medidas necessárias para corrigir as impropriedades apontadas. Contudo, não foi disponibilizada documentação que comprove a efetividade das referidas providências.

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.2. Pagamento com recursos do Fundeb, no valor de R$ 214.094,11, a profissionais que não estavam atuando na educação básica, nos exercícios de 2013 e 2014.

Fato

Verificou-se o pagamento indevido no montante de R$ 214.094,11, período de janeiro/2013 a dezembro/2014, relativo a remuneração de profissionais que exerciam atividades alheias ao ensino fundamental (60% e 40%), em desacordo com o artigo 21, parágrafo 1º, da Lei nº 11.494/2007, segundo o qual, todo o recurso do Fundo deve ser aplicado exclusivamente na educação básica, nas respectivas áreas de atuação prioritárias (art. 211, § 2º, da CF, art. 11, V, da Lei nº 9.394/1996 e art. 21, § 1º, da Lei nº 11.494/2007), conforme demonstrado a seguir:

Quadro 1 – Funcionários pagos indevidamente com os recursos do Fundeb 40%.

FUNDEB 40					
ORGÃO(lotação ou cedência) ESCOLA	**MAT.**	**FUNÇÃO**	**TOTAL-2013**	**TOTAL-2014**	**TOTAL GERAL**
Biblioteca Pública Municipal	1256	Chefe de Disciplina	6.013,34	0,00	6.013,34
DETRAN*	122	Merendeira	10.011,80	10.522,13	20.533,93
Secretaria Municipal de Saúde	125	Merendeira	11.300,00	0,00	11.300,00
Biblioteca Pública Municipal	182	Merendeira	9.040,00	9.959,33	18.999,33
Cadeia Pública Municipal	183	Merendeira	11.254,80	8.446,67	19.701,47
Secretaria Municipal de Agricultura	263	Servente	10.629,60	0,00	10.629,60
G. E. Presidente Kennedy**	356	Merendeira	10.396,00	11.535,73	21.931,73
G. E. Presidente Kennedy**	362	Merendeira	10.396,00	0,00	10.396,00
Secretaria Municipal de Saúde	848	Merendeira	9.898,80	8.866,60	18.765,40
Comissão Permanente de Licitações	861	Merendeira	10.459,44	10.963,91	21.423,35
TOTAL					**159.694,15**
* Declaração, de 27/2/205, assinada pela Secretária Municipal de Educação. ** Escola Estadual localizada no Município de Cachoeirinha/PE.					

Fonte: Folhas de pagamento, 2013 e 2014, da Secretaria Municipal de Educação e Tabela elaborada pela Secretaria de Educação, informando a lotação dos servidores.

Quadro 2 – Funcionários pagos indevidamente com os recursos do Fundeb 60%.

FUNDEB 60					
ORGÃO(lotação ou cedência) ESCOLA	**MAT.**	**FUNÇÃO**	**TOTAL-2013**	**TOTAL-2014**	**TOTAL GERAL**
Biblioteca Pública Municipal	327	Professor Classe C	25.077,50	29.322,46	**54.399,96**

Fonte: Folhas de pagamento, 2013 e 2014, da Secretaria Municipal de Educação e Tabela elaborada pela Secretaria de Educação, informando a lotação dos servidores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"*Em vista o apontamento de pagamento indevido no montante de R$ 214.094,11 (duzentos e quatorze mil, noventa e quatro reais e onze centavos), relativo a remuneração de profissionais que exerciam atividades alheias ao ensino fundamental, em desacordo com a Lei nº 11.494/2007, conforme demonstrativos contidos no Relatório Preliminar da CGU, a Secretaria de Educação do Município tomou as medidas abaixo descritas:*

Determinou ao departamento de pessoal da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, que fossem retirados da folha de pagamento do FUNDEB 60%, professores readaptados.

Determinou ainda que fossem retirados da folha de pagamentos do FUNDEB 40%, funcionários cedidos a outras Secretarias Municipais e Órgãos Estaduais.

Determinou finalmente, que fosse feito o ressarcimento do Fundo de Desenvolvimentos dos Profissionais da Educação Básica no valor acima citado conforme comprovante de transferência bancária anexa."

Análise do Controle Interno

As informações / documentos apresentados demonstram que o Município vem adotando medidas necessárias para corrigir as impropriedades apontadas. Entretanto, não foi disponibilizada documentação comprobatória da exclusão dos servidores indicados das folhas de pagamento do Fundeb (60% e 40%).

Ressalte-se que o Docente de matrícula nº 327 (readaptado) não poder ter seu pagamento transferido para a folha de 40%, pois a Biblioteca Pública Municipal é acessível a todos os cidadãos, e não exclusiva para os alunos do ensino fundamental, condição essa imprescindível para realização de gastos com recursos do Fundeb.

Recomendações:

Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.3. Despesas realizadas, no valor de R$ 113.073,38, incompatíveis com os objetivos do Fundeb.

Fato

De acordo com o art. 21 da Lei nº 11.494/2007, todo o recurso do Fundo deve ser aplicado exclusivamente na educação básica, nas respectivas áreas de atuação prioritárias (art. 211, § 2º, da CF, art. 11, V, da Lei nº 9.394/1996 e art. 21, § 1º, da Lei nº 11.494/2007).

Entretanto, mediante análise, por amostragem aleatória não estatística, da documentação disponibilizada pela Secretaria de Educação de Cachoeirinha/PE, referente a gastos realizados com a parcela de 40% do Programa, exercícios de 2013 e 2014, verificou-se que parte dos recursos foi aplicada em despesas não relacionadas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 1 – Despesas inelegíveis.

Empenho	Nota Fiscal / Fatura	Pagamento			Finalidade
		Data	Documento/ nº	Valor (R$)	
844	1494/2014	8/4/2014	Transferência	18.145,62	Pagamento à Empresa Ambrella Construtora e Incorporadora Ltda. EPP, relativo à prestação de serviço de transporte de alunos universitários residentes em Cachoeirinha/PE, no mês de março/2014, conforme Boletim de Medição nº 3/2014.
3567	377/2014	29/12/2014	Transferência	94.927,76	Pagamento à Empresa A & S Construtora Albuquerque & Souza Ltda. EPP, referente à construção no Município de uma quadra aberta poliesportiva coberta. A referida quadra é aberta ao público em geral, não sendo de utilização exclusiva dos alunos do ensino básico de Cachoeirinha/PE.

Fonte: Documentação comprobatória das despesas realizadas com o Fundeb, exercício de 2014, apresentada pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE.

FOTOS DA QUADRA POLIESPORTIVA		
Foto 1- Vista externa da Quadra aberta com palco, Programa Pró-Infância, Cachoeirinha (PE), em 23 de fevereiro de 2015.	*Foto 2- Vista externa da Quadra aberta com palco, Programa Pró-Infância, Cachoeirinha (PE), em 23 de fevereiro de 2015.*	*Foto 3- Vista externa da Quadra aberta com palco, Programa Pró-Infância, Cachoeirinha (PE), em 23 de fevereiro de 2015.*

Foto 4- Vista externa da Quadra aberta com palco, Programa Pró-Infância, Cachoeirinha (PE), em 23 de fevereiro de 2015.	*Foto 5- Vista externa da Quadra aberta com palco, Programa Pró-Infância, Cachoeirinha (PE), em 23 de fevereiro de 2015.*	*Foto 6- Vista interna da Quadra aberta com palco, Programa Pró-Infância, Cachoeirinha (PE), em 23 de fevereiro de 2015.*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"*Em vista o apontamento de pagamento indevido no montante de R$ 18.145,62 (dezoito mil, cento e quarenta e cinco reais e sessenta e dois centavos), relativo ao pagamento efetuado a empesa Ambrella Construtora e Incorporadora Ltda – EPP, foi realizada transferência no valor supracitado como forma de ressarcimento ao Fundo de Desenvolvimento dos Profissionais do Magistério – FUNDEB 40%, conforme comprovante.*

Quanto ao valor de R$ 94.927,76 (noventa e quatro mil, novecentos e vinte e sete reais e setenta e seis centavos), pagamento efetuado a Empresa A & S Construtora Albuquerque & Souza Ltda – EPP, referente a construção de uma quadra poliesportiva e considerada incompatível no Relatório Preliminar, sob a alegação de que a referida quadra não é de uso restrito de alunos do ensino fundamental. Como podemos afirmar que a referida quadra é sim, de uso restrito de alunos do Ensino Fundamental, não existiu incompatibilidade no pagamento da despesa realizada."

Análise do Controle Interno

As informações / documentos apresentados pela Prefeitura não elidem as falhas apontadas, tendo em vista as considerações a seguir:

- apesar da devolução à conta específica do valor de R$ 18.145,62, não foram informados os procedimentos de controles adotados para impedir que os recursos do Fundo sejam utilizados no pagamento do transporte escolar de alunos não matriculados no ensino fundamental;

- no que se refere à quadra poliesportiva, não foi disponibilizado documentação que sustente o argumento do Município de que o seu uso será restrito aos alunos do fundamental. Ressalte-se que as fotos inseridas no presente Relatório demonstram visualmente que a quadra foi construída em área pública de livre acesso aos cidadãos, bem como que a edificação não dispõe de meios que possam impedir a utilização por pessoas não autorizadas.

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007

2.1.4. Pagamento com a parcela do Fundeb - 60% dos recursos do Fundeb da remuneração de profissionais alheios às atividades de magistério da educação básica pública.

Fato

Constatou-se pagamento indevido com a parcela do Fundeb – 60% a título de proventos, efetuado a professores readaptados que, nos exercícios de 2013 e 2014, exerciam atribuições administrativas em unidades escolares municipais, no montante de R$ 296.137,45. Os fatos apontados estão em desacordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/2007, no qual determina que o mínimo de 60% dos valores anuais transferidos à conta do Fundo seja destinado a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica.

Neste sentido, a edição de 2013 do Manual de Orientação do Fundeb, Ministério da Educação, considera a exclusividade de uso da parcela mínima de 60% para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, e esclarece que essa parcela de recursos não pode ser destinada ao pagamento de profissionais integrantes do magistério que, mesmo em atuação na educação básica, estejam em desvio de função, ou seja, no exercício de função que não se caracteriza como função de magistério, por exemplo, atividades de natureza técnico-administrativas ou de apoio não pedagógico, nas escolas ou nos órgãos de educação.

As situações encontradas foram as seguintes:

Quadro 1 – Professores readaptados que recebem pagamento indevidamente com recursos do Fundeb 60%.

ORGÃO (de lotação ou cedência)/ESCOLA	**MATRÍCULA**	**2013**	**2014**	**TOTAL**
Escola Municipal Josepha de Hollanda Figueredo	291	0,00	27.170,26	27.170,26
Escola Municipal Pres. Tancredo Neves	1178	0,00	16.722,38	16.722,38
Escola Municipal Profª. Maria Simões Beltrão Melo	340	0,00	26.145,44	26.145,44
Escola Municipal Rita Espíndola	298	0,00	27.360,73	27.360,73
G.E. Presidente Tancredo Neves	839	0,00	20.843,62	20.843,62
Escola Municipal Pres. Tancredo Neves	823	0,00	23.126,40	23.126,40
Escola Municipal Josepha de Hollanda Figueredo	324	0,00	26.303,92	26.303,92
Escola Municipal Rita Espíndola	822	0,00	20.948,57	20.948,57
Escola Municipal Profª. Maria Simões Beltrão Melo	998	21.103,54	22.852,95	43.956,49
Escola Municipal Pres. Tancredo Neves	1004	0,00	25.934,10	25.934,10
Escola Municipal Profª. Tarcila Soares do Couto	809	0,00	14.782,37	14.782,37
Escola Municipal Josepha de Hollanda Figueredo	825	22.843,17	0,00	22.843,17
TOTAL		**43.946,71**	**252.190,74**	**296.137,45**

Fonte: Folhas de pagamento, 2013 e 2014, da Secretaria Municipal de Educação e Tabela elaborada pela Secretaria de Educação, informando as atividades desenvolvidas pelos docentes readaptados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"*Em vista o apontamento de pagamento indevido no montante de R$ 296.137,45 (duzentos e noventa e seis mil, cento e trinta e sete reais e quarenta e cinco centavos), relativo a remuneração de profissionais que exerciam atividades alheias ao ensino fundamental, em desacordo com a Lei nº 11.494/2007, conforme demonstrativos contidos no Relatório Preliminar da CGU, a Secretaria de Educação do Município tomo as medidas abaixo descritas:*

Determinou ao departamento de pessoal da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, que fossem retirados da folha de pagamento do FUNDEB 60%, professores readaptados.

(...)"

Análise do Controle Interno

As informações / documentos apresentados demonstram que o Município vem adotando medidas necessárias para corrigir as impropriedades apontadas. Contudo, não foi disponibilizada documentação comprobatória da exclusão dos servidores indicados da folha de pagamento do Fundeb - 60%.

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.5. Falta de capacitação dos profissionais da educação.

Fato

Por intermédio do Ofício nº 091/2015 – SMEC, de 23 de fevereiro de 2015, a Secretaria Municipal de Educação informou que, durante os exercícios de 2013 e 2014, *"não houve despesas com capacitações, palestras ou treinamentos"*.

Vale ressaltar que, segundo Manual de Orientação do Fundeb, elaborado pelo Ministério da Educação, edição de 2013, constam do conjunto de despesas com manutenção e desenvolvimento da educação básica, nas quais a parcela de 40% do Fundeb deve ser aplicada, gastos com capacitação dos docentes, nos seguintes termos:

"formação inicial e/ou continuada de professores da educação básica, sendo:
- formação inicial – relacionada à habilitação para o exercício profissional da docência, em conformidade com o disposto no art. 62 da LDB, que estabelece, para os docentes da educação básica, exigência de formação em nível superior (licenciatura plena, na área exigida) e admite como formação mínima a de nível médio, modalidade normal, para o exercício da docência na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental;
- formação continuada – voltada para a atualização, expansão, sistematização e aprofundamento dos conhecimentos, na perspectiva do aperfeiçoamento profissional que, de forma contínua, deve ser promovido pelos estados, Distrito Federal e municípios, mediante programas com esse objetivo, assegurados nos respectivos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério."

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"*Em relação às alegações contidas do Relatório Preliminar da CGU de que não houve nos exercícios de 2013 e 2014 despesas com pagamento de capacitação, palestras ou treinamentos dos docentes da Rede Municipal de Ensino, vale ressaltar que toda e qualquer capacitação relativa a formação continuada foram ministradas por intermédio da Equipe Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, além das parcerias pactuadas com a Secretaria Estadual de Educação e o Ministério da Educação, através dos Programas: SISPACTO, Correção de Fluxo e Alfabetizar Com Sucesso entre outros, não havendo portanto necessidade de contratação remunerada de consultoria ou quaisquer outros profissionais"*.

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas não elidem as falhas apontadas, pois não foram apresentados documentos comprobatórios das capacitações realizadas, inclusive em parceria com a Secretaria Estadual de Educação e com o Ministério da Educação. Vale acrescentar que, dentre os objetivos do Fundeb, destaca-se a melhoria qualitativa do ensino oferecido pelos entes governamentais, e neste sentido é de fundamental importância realização de cursos, treinamentos, palestras e outros voltados à formação continuada dos docentes.

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.6. Movimentação financeira realizada em desacordo com o estabelecido no Decreto n.º 7.507/2011 e na Resolução CD/FNDE n.º 44/2011.

Fato

O Decreto nº 7.507/2011 dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo as áreas de Saúde e Educação, e determina que a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.

No âmbito da Educação, o Conselho Deliberativo do FNDE editou a Resolução nº 44, de 25 de agosto de 2011, determinando que a partir de 27 de agosto de 2011, a movimentação das contas correntes só poderá ocorrer, exclusivamente, por meio eletrônico, sendo permitido saque apenas para os programas PDDE e Pnate nos limites estipulados pelo Decreto.

Em exame à documentação financeira do Fundeb, exercícios de 2013 e 2014, constatou-se que parte dos recursos destinados à parcela de 60% do Programa foi movimentada por meio de cheques e não por transferência eletrônica, conforme exemplificado a seguir:

Quadro 1 – Cheques compensados da conta específica do Fundeb 60%.

Data	Nº Cheque	Valor – R$
27/3/2013	850482	157.345,22
28/6/2013	850517	212.333,11
30/10/2013	850571	188.393,27
28/4/2014	850657	200.444,17
28/7/2014	850705	201.637,78
28/11/2014	850766	215.572,88

Fonte: Extratos bancários da conta corrente do Fundeb 60%, exercícios de 2013 e 2014.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"*O Decreto nº 7.507/2011 dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo as áreas de Saúde e Educação, e determina que a movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.*

No âmbito da Educação, o Conselho Deliberativo do FNDE, editou a Resolução nº 44, de 25.8.2011, determinando que a partir de 27.8.2011, a movimentação das contas correntes só poderá ocorrer, exclusivamente, por meio eletrônico, sendo permitido saque apenas para os programas PDDE e PNATE nos limites estipulados pelo Decreto.

Em exame à documentação financeira do Fundeb, exercícios de 2013 e 2014, constatou-se que uma pequena parcela dos recursos destinados à parcela de 60% do Programa foi movimentada por meio de cheques e não por transferência eletrônica.

Como fora colocado em epigrafe. a transferência em conta visa exclusivamente o pagamento de fornecedores, fato que não se refere os pagamentos em comento, onde os seis cheques emitidos foram exclusivamente para transferência para conta FOPAG(Folha de Pagamento), tendo em vista que no referido dia estávamos sem internet para transferência da folha.

Para tanto anexamos cópias dos extratos da conta FOPAG (Folha de Pagamento) para demonstrar a finalidade. bem como que não existiu nenhuma irregularidade que venha macular a execução orçamentária e financeira do FUNDEB em 2013 e 2014."

Análise do Controle Interno

Vale ressaltar, Incialmente, que os cheques elencados no presente Relatório foram meramente exemplificativos, ou seja, existem outras movimentações bancárias (parcela 60%) que foram realizadas por meio de cheques em detrimento da transferência eletrônica.

Assim, as justificativas apresentadas não elidem as falhas apontadas, tendo em vista que a legislação vigente sobre a matéria, conforme também relatado pela Prefeitura Municipal, não permite a movimentação de recursos do Fundeb por meio de cheque, independente de sua destinação, para pagamento de despesas com a parcela de 60% ou 40%.

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.7. Favorecimento/direcionamento de empresas em processos licitatórios. Exigências no Edital que restringem a competitividade dos fornecedores.

Fato

Em análise ao Pregão Presencial nº 13/2014 (Processo Licitatório nº 31/2014) referente à aquisição de quatro veículos destinados à Secretaria de Educação, constatou-se que as

especificações técnicas apresentadas para dois automóveis tipo van/minibus direcionaram a aquisição do bem para a marca/modelo Fiat/Ducato, por ser a única com todas as determinadas características exigidas, descumprindo o art. 15, § 7º, I, da Lei nº 8.666/1993 e Acórdão 740/2004 – Plenário do TCU.

As especificações constantes do Edital foram as seguintes:

"Veículo novo, zero km, tipo Van/Minibus multiuso, na cor branca, ano/modelo 2014/2014 ou 2014/2015, com as seguintes características mínimas: 04 portas, sendo uma corrediça na lateral do veículo e uma porta traseira; capacidade para 16 lugares, sendo 15 passageiros mais o motorista; potência mínima do motor de 115cv, cilindrada mínima de 2.150cm3; motor a diesel com 04 cilindros turbo intercooler com sistema de injeção Common Rail; capacidade mínima do tanque de combustível de 70 lítros; câmbío com 05 marchas sincronizadas à frente e 01 à ré; sistema de freio ABS com ação nas 04 rodas; rodas de aro 15 (quinze); tração 4x2 dianteira/traseira; air bag para o motorista; rádio AM/FM/CD player, tacógrafo; protetor de cárter e câmbio; ar condicionado, direção hidráulica; altura interna mínima de 1745mm; jogo de tapetes de borracha; vidros laterais e traseiro revestidos com película de controle solar, com visibilidade de 70%; todos os equipamentos de segurança exigidos pelo CONTRAN". (grifo nosso)

Consta do sítio pt.wikipedia.org/wiki/**Common-rail**, que o item "sistema de injeção Common Rail" se trata de *"um sistema de injeção direta de combustível diesel sob alta-pressão em motores de combustão interna, criado pela Fiat italiana e, posteriormente, desenvolvido e patenteado pela Bosch alemã, que o licenciou para vários fabricantes mundiais de veículos automotores, como Mitsubishi, Hyundai, Ford, Mercedes-Benz, Kia, Nissan e Volkswagen".*

Os fabricantes Nissan e Ford não dispõem em seus catálogos de automóveis do tipo van, a Mercedes-Benz dispõe de van, no modelo Sprinter, mas a ficha técnica do veículo não informa o uso do sistema de injeção Common Rail, em verdade a Mercedes-Benz utiliza o sistema em tela nos microonibus urbanos, com mais de 20 lugares para passageiros. Carcaterizando-se, assim, o favorecimento do veículo Fiat/Ducato, no Pregão nº 13/2014.

Os itens "04 portas, sendo uma corrediça na lateral do veículo e uma porta traseira" e "com 05 marchas sincronizadas à frente e 01 à ré" também restringiram a competitividade, tendo em vista que um dos possíveis concorrentes para o Fiat/ Ducato era o Ranault Master Minibus, cuja ficha técnica anexada ao Processo licitatório informa que o veículo dispunha de "cinco portas" e "seis marchas para frente", ou seja, em desconformidade com o Edital. Acrescente-se que consta do Processo pesquisa de preços apenas do Fiat/Ducato e do Ranault Master Minibus

Como regra, a definição do objeto deve ser precisa e suficiente, constituindo regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação.

Entretanto, as especificações não podem ser de tal forma que direcionem a determinada marca, com vistas a restringir o caráter competitivo do certame, a não ser quando legalmente possível e estritamente necessário para atendimento das exigências de uniformização e padronização, sempre mediante justificativa prévia, em processo administrativo regular, no qual fiquem comprovados os mencionados requisitos.

Na esteira dessa vedação legal, a jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União também proíbe as especificações exclusivas e as imposições de marcas, como ilustram as seguintes deliberações do TCU: Acórdãos: 17/2010-TCU-Plenário, 887/2010-TCU-2ª Câmara, 3.319/2010-TCU-1ª Câmara, 7.054/2010-TCU-2ª Câmara, 688/2009-TCU-2ª Câmara, 1.344/2009-TCU-2ª Câmara, 2.000/2009-TCU-2ª Câmara, 6.640/2009-TCU-2ª Câmara, 4.127/2008-1ª Câmara, 325/2008-1ª Câmara.

Por fim, a única empresa participante e vencedora do certame foi a Empresa Italiana Automóveis do Recife Ltda (CNPJ nº 02.472.105/0001-79).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"A princípio cumpre registrar que a especificação técnica de um veículo se mostra como uma tarefa de alta complexidade, diante dos diuturnos avanços tecnológicos. No caso, em comento em momento algum a CPL agiu com o intuito de favorecer ou direcionar o objeto a qualquer empresa.

No caso, em comento em momento algum a CPL agiu com o intuito de favorecer ou direcionar o objeto a qualquer empresa.

Nesse contexto, basta analisar que o aviso de edital foi publicado em jornal de grande circulação 'Diário de Pernambuco' (fls. 63), Diário Oficial da União (Fls. 65) e no Diário Oficial do Estado de Pernambuco (fls. 66), portanto, cumprido o que preconiza o art. 21 da Lei Federal nº 8.666/93, que se apresenta com a seguinte redação:

'Art. 21. Os 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:

I - 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:

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.'

Por ser assim, diante da publicidade dada ao edital, não há como negar que se alguma empresa do ramo empresarial do objeto se sentisse preterida lhe foi dada a oportunidade de manifestar acerca das possíveis inconsistências na especificação do objeto, até porque na Lei de regramento da material existe previsão explicita estabelecendo que qualquer interessado

poderá impugnar os termos do edital, conforme previsão do art. 41 S 2º da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 12 do Decreto nº 3.555/2000.

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

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

'Art. 12. Até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão.'

Diante do arcabouço jurídico acima exposto, é possível concluir que em momento algum a CPL agiu de forma a favorecer qualquer empresa, se alguma imprevisão ocorreu na especificação do objeto não foi com esse intuito.

No mais se observado que a discursão gira em tomo da exigência de sistema injeção Common Rail, no veiculo a ser adquirido, no entanto, foi colacionado no relatório em comento pesquisa efetuada pelos técnicos da CGU como forma de conceituar o sistema, na forma como segue:

'Consta do sítio pt.wikipedia.org/\\iki/Common-rail, que o item 'sistema de injeção Common Rail' se trata de 'um sistema de injeção direta de combustível diesel sob altapressão em motores de combustão interna, criado pela Fiat italiana e, posteriormente, desenvolvido e patenteado pela Bosch alemã, que o licenciou para vários fabricantes mundiais de veículos automotores, como Mitsubishi, Hyundai, Ford, Mercedes-Benz, Kía, Nissan e Volkswagen'.

De simples leitura conceitual do sistema, concluísse, que o mesmo é utilizado por diversas montadoras, demonstrando assim que a CPL não agiu com o objetivo de preterir alguma montadora do procedimento licitatório.

No mais, como asseverado pelos nobres técnicos foi acostado ao processo pesquisa de preços da FiatlDucato e do Ranault Master Minibus o que sem dúvidas mais uma vez afasta a intenção da CPL de favorecer qualquer montadora.

Por fim, considerando, que o edital não se mostra como o fim em si uma vez que a lei assegura a qualquer interessado o direito de impugná-lo, considerando, que a definição do sistema acostado pela própria CGU, coloca de forma indubitável que o sistema de injeção é utilizado por diversas montadoras, concluísse, que a CPL em momento algum praticou algum ato com o intuito de favorecer ou beneficiar qualquer empresa usando como artificio a restrição de competividade, até porque, tudo ocorreu as claras diante do atendimento ao que preceitua o art. 21 da Lei de Licitações 'AMPLA PUBLICIDADE'."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura informou que não houve intenção em direcionar o processo licitatório. Entretanto, os argumentos apresentados não elidem as falhas apontadas.

O fato de a licitação ter sido divulgada, nos termos prescritos pela Lei nº 8.666/93, não foi suficiente para garantir ampla competitividade, tendo em vista que foi constatado favorecimento de marca no detalhamento técnico do veículo, constante do edital.

A Prefeitura utilizou em sua resposta a informação apresentada pela Equipe, no sentido de que o sistema Common-rail foi licenciado para fabricantes mundiais de veículos automotores, como Mitsubishi, Hyundai, Ford, Mercedes-Benz, Kia, Nissan e Volkswagen. Contudo, o Município não se manifestou sobre os seguintes fatos também informados pela Equipe acerca dos fabricantes em referência:

"Os fabricantes Nissan e Ford não dispõem em seus catálogos de automóveis do tipo van, a Mercedes-Benz dispõe de van, no modelo Sprinter, mas a ficha técnica do veículo não informa o uso do sistema de injeção Common Rail, em verdade a Mercedes-Benz utiliza o sistema em tela nos microonibus urbanos, com mais de 20 lugares para passageiros. Carcaterizando-se, assim, o favorecimento do veículo Fiat/Ducato, no Pregão nº 13/2014."

A informação de que "*(...) foi acostado ao processo pesquisa de preços da FiatlDucato e do Ranault Master Minibus o que sem dúvidas mais uma vez afasta a intenção da CPL de fàvorecer qualquer montadora"* não é pertinente, pois, conforme consta no presente Relatório, a ficha técnica do Ranault Master Minibus, anexada ao Processo licitatório, informa que o veículo dispunha de "cinco portas" e "seis marchas para frente", em desconformidade com o Edital, que exigia "*04 portas*" e "*05 marchas sincronizadas à frente e 01 à ré*".

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.8. Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento Social do Fundeb.

Fato

Em exame ao livro de atas das reuniões do Conselho do Fundeb, exercícios de 2013 e 2014, constatou-se que o referido CACS não está exercendo o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Programa, conforme disposto no art. 24 da Lei nº 11.494/2007, pois nos registros das reuniões realizadas constam somente relatos monetários das receitas, despesas e saldos, não tendo sido identificadas atividades de análises efetivas por parte dos membros dos demonstrativos contábeis, despesas

realizadas, folhas de pagamentos, extratos bancários, nem de realizações de visitas às escolas / obras realizadas com o Fundeb.

A situação em tela foi confirmada pelos membros do Conselho, em entrevista realizada por esta equipe de fiscalização, no dia 25 de fevereiro de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"A Secretaria Municipal de Educação tendo em vista a constatação pela equipe de auditores da Controladoria Geral da União, no que tange a capacitação dos conselheiros do FUNDEB, já adotou as medidas preliminares (contato com técnicos), no sentido de viabilizar ainda no primeiro semestre deste ano de 2015, a realização de capacitação técnica em relação a utilização do SIGECON, pareceres, análise de prestação de contas, cronograma de visitas, propiciando aos membros do Conselho, conhecimentos necessários, de forma que o referido conselho possa cumprir a contento o que determina o artigo 24 da Lei 11.949/2007.

Para que o Conselho de acompanhamento na execução de controle social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica possa desenvolver suas atividades e atuar de acordo com o previsto na Lei 11.94912007, o Município de Cachoeirinha, através da Secretaria Municipal de Educação, adotou as seguintes medidas:

Aluguel do imóvel à Rua Alexandre Protásio, 69 - térreo – centro, além da aquisição de mobiliário, computadores conectados a internet, objetivando um adequado funcionamento do Conselho do FU DEB, oportunizando as condições necessárias aos membros do conselho supracitado na realização de suas atividades, corno sejam: reuniões para acompanhamento dos controles dos programas do Transporte Escolar e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, planejamento, estudos, etc.

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas revelam que o Município vem adotando medidas necessárias para corrigir as impropriedades apontadas. Contudo, não foi disponibilizada documentação que comprove a efetividade das referidas providências.

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.9. Infraestrutura insuficiente para o exercício das atribuições do Conselho de Acompanhamento Social do Fundeb.

Fato

De acordo com o parágrafo 10 do art. 24 da Lei nº 11.494/2007, é competência dos municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos municipais.

Por intermédio do Ofício nº 091/2015-SAD, de 23 de fevereiro de 2015, a Secretaria de Educação de Cachoeirinha/PE informou que "*não existe um local específico, sendo realizadas as reuniões na Escola Rita Espíndola*".

Em entrevista realizada no dia 25 de fevereiro de 2015, os membros do Conselho confirmaram a informação de que não dispõem de instalações próprias, bem como que não são oferecidos pela Prefeitura materiais de expedientes / equipamentos para a realização das reuniões, sendo disponibilizada apenas uma sala na Escola em referência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"A Secretaria Municipal de Educação tendo em vista a constatação pela equipe de auditores da Controladoria Geral da União, no que tange a capacitação dos conselheiros do FUNDEB, já adotou as medidas preliminares (contato com técnicos), no sentido de viabilizar ainda no primeiro semestre deste ano de 2015, a realização de capacitação técnica em relação a utilização do SIGECON, pareceres, análise de prestação de contas, cronograma de visitas, propiciando aos membros do Conselho, conhecimentos necessários, de forma que o referido conselho possa cumprir a contento o que determina o artigo 24 da Lei 11.949/2007.

Para que o Conselho de acompanhamento na execução de controle social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica possa desenvolver suas atividades e atuar de acordo com o previsto na Lei 11.94912007, o Município de Cachoeirinha, através da Secretaria Municipal de Educação, adotou as seguintes medidas:

Aluguel do imóvel à Rua Alexandre Protásio, 69 - térreo – centro, além da aquisição de mobiliário, computadores conectados a internet, objetivando um adequado funcionamento do Conselho do FU DEB, oportunizando as condições necessárias aos membros do conselho supracitado na realização de suas atividades, corno sejam: reuniões para acompanhamento dos controles dos programas do Transporte Escolar e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, planejamento, estudos, etc.

Análise do Controle Interno

As informações apresentadas revelam que o Município vem adotando medidas necessárias para corrigir as impropriedades apontadas. Contudo, não foi disponibilizada documentação que comprove a efetividade das referidas providências.

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.1.10. Restrições ao exercício da atividade de controle social do Conselho do Fundeb.

Fato

Foi disponibilizado por membros do Conselho cópia da Ata de Reunião realizada na Promotoria de Justiça de Cachoeirinha/PE, Ministério Público do Estado de Pernambuco/PE, de 12 de novembro de 2014, com a participação do Promotor de Justiça, representante do SIMPRO-PE – Sindicado dos Professores no Estado de Pernambuco, do Conselho do Fundeb e dos Professores, na qual foi solicitada colaboração ao Ministério Público no sentido de obter junto à Prefeitura documentação referente às despesas do Fundo em tela, tendo em vista o não atendimento por parte do órgão municipal.

Para um melhor entendimento, faz-se necessária a transcrição dos seguintes trechos do texto da Ata em referência:

"*(...) O representante do Sindicato informou que de forma reiterada solicitou à prefeitura local as folhas de pagamento do FUNDEB (60% e 40%) relativas aos funcionários da Secretaria de Educação, no entanto não obtiveram êxito em seus pedido, (...) que vem tendo dificuldades em se reunir com os técnicos da prefeitura para discutirem o assunto, <u>o que também está ocorrendo por parte do Conselho do FUNDEB aqui representada pela Sra. M.E.A.G.;</u> Que nesse sentido pedem a colaboração do Ministério Público para que tais documentos lhe sejam repassados da forma como pleiteiam, como também seja agendada uma pauta com a prefeitura para discutirem a questão"*. (grifo nosso)

Os fatos apontados revelam a existência de restrições por parte da Prefeitura ao exercício da atividade de controle social pelo Conselho do Fundeb.

Ademais, segundo o inciso III, do parágrafo único, do art. 25 da Lei nº 11.494/2007, dispõe que os conselhos do Fundeb poderão, sempre que julgar conveniente, requisitar ao respectivo Poder Executivo (municipal, estadual e distrital) cópia dos seguintes documentos:

"a) licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e serviços custeados com recursos do Fundo;

b) folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados;

c) documentos referentes aos convênios com as instituições a que se refere o art. 8º desta Lei;

d) outros documentos necessários ao desempenho de suas funções".

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Documento s/nº (Protocolo CGU nº 00215.000403/2015-28), de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal apresentou as seguintes informações:

"A Secretaria Municipal de Educação tendo em vista a constatação pela equipe de auditores da Controladoria Geral da União, no que tange a capacitação dos conselheiros do FUNDEB, já adotou as medidas preliminares (contato com técnicos), no sentido de viabilizar ainda no primeiro semestre deste ano de 2015, a realização de capacitação técnica em relação a utilização do SIGECON, pareceres, análise de prestação de contas, cronograma de visitas, propiciando aos membros do Conselho, conhecimentos necessários, de forma que o referido conselho possa cumprir a contento o que determina o artigo 24 da Lei 11.949/2007.

Para que o Conselho de acompanhamento na execução de controle social do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica possa desenvolver suas atividades e atuar de acordo com o previsto na Lei 11.94912007, o Município de Cachoeirinha, através da Secretaria Municipal de Educação, adotou as seguintes medidas:

Aluguel do imóvel à Rua Alexandre Protásio, 69 - térreo – centro, além da aquisição de mobiliário, computadores conectados a internet, objetivando um adequado funcionamento do Conselho do FU DEB, oportunizando as condições necessárias aos membros do conselho supracitado na realização de suas atividades, corno sejam: reuniões para acompanhamento dos controles dos programas do Transporte Escolar e do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica, planejamento, estudos, etc.

Análise do Controle Interno

As medidas adotadas não elidem as falhas apontadas, pois a Prefeitura Municipal não informou os procedimentos de controle implantados no sentido de garantir o acesso aos conselheiros de toda documentação (contábil, bancária e financeira) referente à gestão dos recursos do Fundeb.

Recomendações:
Recomendação 1: Comunicar o fato ao Tribunal de Contas Estadual/Municípios e ao Ministério Público Estadual.

Recomendação 2: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar o planejamento da capacitação dos membros dos conselhos de que trata o inciso II do artigo 30, da Lei 11.494/2007.

Recomendação 3: Utilizar os resultados das fiscalizações para subsidiar a avaliação dos resultados do Fundeb preceituada no inciso VI do art. 30 da Lei 11.494/2007.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201502175
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.431.248,74
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica/12KU - Implantação de Escolas para Educação Infantil no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a Contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas.

2. Resultados dos Exames

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

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Não disponibilização de documentos solicitados pela CGU.

Fato

Não obstante ter sido requisitada, por intermédio da SF nº 06/2015/SM40/CACHOEIRINHA - Educação, de 9 fevereiro de 2015, a apresentação, pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, dos documentos referentes ao Termo de Compromisso PAC2 nº 2971/2012, celebrado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, não foram disponibilizados os extratos bancários de movimentação dos recursos financeiros, contrariando, dessa forma, o referido Termo, o qual dispõe:

> *"A Prefeitura Municipal de CACHOEIRINHA(PE) (...) compromete-se a executar as (...) condicionantes, a seguir descritas:*

XVII - Permitir o livre acesso de servidores do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (...) a todos os atos administrativos e aos registros dos fatos relacionados direta ou indiretamente com o objeto pactuado no Termo de Compromisso.

XIX - Prestar todo e qualquer esclarecimento sobre a execução física e financeira do Programa, sempre que solicitado pelo (...) Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal de Controle Interno."

Além disso, é pertinente reforçar a obrigatoriedade de prestação das informações à CGU, conforme artigo 26 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001:

"Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

§ 1o O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal."

Ressalte-se que a ausência dos documentos impossibilitou a equipe de fiscalização da CGU-Regional/PE analisar as movimentações financeiras decorrentes do Termo de Compromisso.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE informou que *"Consta em anexo o extrato bancário e termo."*

Análise do Controle Interno

Em que pese à manifestação apresentada, não foram localizados os extratos documentos referentes ao Termo de Compromisso PAC2 nº 2971/2012 na documentação apresentada.

Diante disso, a análise do Controle Interno sobre a constatação consta registrada acima no campo fato.

Recomendações:
Recomendação 1: O FNDE deve cumprir a Resolução CD/FNDE nº 24/2012, art. 11, §9º, o qual dispõe: "O FNDE poderá suspender a liberação das parcelas previstas e determinar à instituição financeira oficial a suspensão da movimentação dos valores da conta vinculada do ente federado, caso haja descumprimento do Termo de Compromisso, até a regularização da pendência e, caso isso não ocorra, o Termo de Compromisso poderá ser cancelado."

2.1.2. Atraso imotivado da execução da obra.

Fato

Em análise ao Processo Licitatório nº 22/2013 (Concorrência Pública nº 02/2013), verificou-se que o prazo de entrega da obra era de nove meses, conforme consta no item 6 do edital, o qual dispõe que "*As obras/serviços deverão ser executadas num período máximo de 09 (nove) meses após a assinatura da ordem de serviço decorrente do contrato a ser firmado com a empresa vencedora desta licitação, prorrogáveis a critério exclusivo desta Prefeitura*".

A ordem de serviço, constante à folha 553 do referido processo licitatório, foi assinada em 17 de julho de 2013 e, portanto, o prazo final para conclusão da obra era abril de 2014. Acontece que, conforme boletim de medição nº 5, de 8 de dezembro de 2014, último disponível na data da inspeção *"in loco",* realizada entre 23 a 27 de fevereiro de 2014, a obra não está finalizada. O percentual de execução acumulado conforme o referido boletim de medição é de 59,16%.

Seguem fotografias evidenciando o estágio da obra:

Foto – Construção da creche tipo "B", Cachoeirinha, 26 de fevereiro de 2014.	*Foto – Construção da creche tipo "B", Cachoeirinha, 26 de fevereiro de 2014.*
Foto – Construção da creche tipo "B", Cachoeirinha, 26 de fevereiro de 2014.	*Foto – Construção da creche tipo "B", Cachoeirinha, 26 de fevereiro de 2014.*

Foto – Construção da creche tipo "B", Cachoeirinha, 26 de fevereiro de 2014.	*Foto – Construção da creche tipo "B", Cachoeirinha, 26 de fevereiro de 2014.*
Foto – Construção da creche tipo "B", Cachoeirinha, 26 de fevereiro de 2014.	*Foto – Construção da creche tipo "B", Cachoeirinha, 26 de fevereiro de 2014.*

Vale destacar que a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE assinou os três aditivos (nº 1, 2 e 4) prorrogando a vigência do contrato e a execução da obra até 19 de julho de 2015. A justificativa para a celebração dos referidos aditivos foi a "*existência de saldo no Contrato inicial",* ou seja, não foi apresentada nenhuma justificativa técnica para o referido atraso.

Além disso, verificou-se, durante a fiscalização *"in loco",* que os serviços encontram-se paralisados.

Por fim, ressalte-se que não foi encontrada, nos autos, qualquer justificativa para o atraso ou paralisação das obras.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

Concordamos que a obra esta bastante atrasada em relação ao termo de compromisso original, no entanto, esse atraso não foi motivado pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha e nem pela empresa executora da obra, tendo em vista que a bastante tempo (última liberação : 03/07/2014, aproximadamente 9 (nove) meses), não chega recursos para essa obra - Creche

Tipo B, devendo ainda ser informado que o sistema do SIMEC esta todo alimentado e sendo monitorado em conformidade a normativa do FNDE, no entanto o último boletim de medição, ou seja, o quinto boletim foi emitido em 08.12.2014, no valor total de R$ 193.101,08 (Cento e noventa e três mil, cento e um reais e oito centavos), no entanto desse boletim foi pago apenas R$ 113.000,00 (Cento e treze mil reais), restando a pagar por insuficiência de recurso na conta vinculada da obra o valor de R$ 80.101,08 (Oitenta mil, cento e um reais e oito centavos), sem levar em conta o que foi executado até o dia 23 de janeiro de 2015, ultimo dia trabalhado pela empresa (data da paralisação), tendo em vista que a empresa comunicou no dia 12 de novembro de 2014, que caso não fosse liberado os recursos a mesma iria paralisar a execução da obra até que o recurso para pagamento da obra fosse liberado, motivado pela falta de condições de executar a obra, tendo em vista que tinha recurso a receber e outra fatura a medir do recurso não tinha chegado.

Levando em conta os percentuais de execução e de pagamento temos que até o momento foi pago a empresa contratada o valor de R$ 766.588,06 (Setecentos e sessenta e seis mil, quinhentos e oitenta e oito reais e seis centavos) com recursos do FNDE, em conformidade ao levantado na ABA - Execução Orçamentária *e nos documentos dos BM's encaminhados a CGU - Controladoria Geral da União e R$ 8.485.67 (Oito mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e sessenta e sete centavos) de Contrapartida, totalizando assim R$ 775.073,73 (Setecentos e setenta e cinco mil, setenta e três reais e setenta e três centavos) de um total de R$ 1.502.245,37 (Hum milhão, quinhentos e dois mil, duzentos e quarenta e cinco reais e trinta e sete centavos), valor contratado com a empresa, ou seja, 51,59%, mesmo que tenha sido atestado pelo setor de engenharia da prefeitura 56,92% (R$ 775.073,73 + R$ 80.101,08 (valor que falta pagar por falta de recurso) = R$ 855.174,81), no entanto já foi homologado pelo supervisor do FNDE o Sr. Adilson Rigobello Conceição Vasconcelos, como pode ser notado na ABA VISTORIA DO SIMEC para esta obra que atribuiu o percentual de 71,50% no dia 08.01.2015, mesmo assim até o momento não chegou recurso, impossibilitando o andamento da obra, e podendo ser constatada que a diferença a receber pela empresa, segundo o FNDE é de (71,50% - 56,92% = 14,58%), ou seja, aproximadamente um prejuízo acumulado de 15%.*

Segue o levantamento dos dados do SIMEC, com vista ao relatório de liberação dos pagamentos por parte do FNDE:

(...)

Conforme o quadro anterior, verifica-se que a ultima liberação de recurso por pane do FNDE ocorreu no dia 03/07/2014, ou seja, a quase 9 (nove) meses, no valor de R$ 145.343.1 9 (Cento e quarenta e cinco mil. trezentos e quarenta e três reais e dezenove centavos), totalizando a liberação do recurso da obra por parte do FNDE até o momento de R$ 726.715.97 (Setecentos e vinte e seis mil, setecentos e quinze reais e noventa e sete centavos).

Segue o levantamento dos dados do SIMEC, com vista ao relatório de liberação dos pagamentos por parte da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha a empresa executora da obra:

(...)

Conforme o quadro acima, verifica-se que até o momento a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha anexou no sistema todos os documentos de prestação de contas parcial, visto que levando em conta todas as notas fiscais emitidas pela empresa contata-se a alimentação na aba execução orçamentária no valor de R$ 846.689.14 (Oitocentos e quarenta e seis mil. seiscentos e oitenta e nove reais e quatorze centavos), no entanto foi pago até o momento a empresa o valor de R$ 766.588.06 (Setecentos e sessenta e seis mil. quinhentos e oitenta e oito reais e seis centavos), ocasionado pela diferença não paga da ultima medição que equivale a (R$ 193.101.08 - RS 113.000.00) = R$ 80.101.08 (Oitenta mil. cento e um reais e oito centavos).

Obs: Quando se tratar de consultas de valores referente à liberação de recursos por parte do FNDE deverá ser consultada a ABA - RECURSOS e quando se tratar de pagamentos disponibilizados pelo município a empresa executora da obra devera ser consultada a ABA - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, em conformidade as normativas do Programa PRÓ-INFÂNCIA/PAR.

No caso de não ter sido apresentada justificativa técnica para as prorrogações de prazo, concordamos que a mesma não existe, tendo em vista que não existe justificativa técnica para o atraso e sim a inexistência de recurso para prosseguir com o andamento da obra, não sendo motivada por nenhum problema técnico e sim financeiro.

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE alega que o atraso da execução da obra ocorreu por falta de liberação de recursos por parte do FNDE e que a última liberação ocorreu em novembro de 2014.

Além disso, informa que *"No caso de não ter sido apresentada justificativa técnica para as prorrogações de prazo, concordamos que a mesma não existe, tendo em vista que não existe justificativa técnica para o atraso e sim a inexistência de recurso para prosseguir com o andamento da obra, não sendo motivada por nenhum problema técnico e sim financeiro."*

Contudo, na há de se falar em atraso por causa de liberação de recurso, pois em novembro de 2014 a execução da obra estava 59,16%, sendo que o prazo final para conclusão da obra era abril de 2014.

Por outro lado, de fato, os recursos liberados só foram suficientes para pagamento de parte da quinta medição, em novembro de 2014. Porém, não se sabe quem deu causa ao atraso na liberação desses valores, se o Concedente ou o Convenente. Sabe-se sim, que a existência de pendências por parte do convenente (município responsável pela obra) impede a liberação de recursos.

A equipe de fiscalização da CGU-Regional/PE verificou no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) que consta restrições ou inconformidades pendentes por parte da prefeitura, conforme imagem abaixo:

SIMEC- Sistema Integrado

simec.mec.gov.br/obras2/obras2.php?modulo=principal/listaRestricao&acao=O

Principal | Sistema | Sair

Restrições e Inconformidades

Ação	Andamento	ID Item	Item	Fase	Tipo	Data da Inclusão	Descrição	Providência	Previsão da Providência	Criado Por	Superação	Superado Por	Último Tramite
		26909	Inconformidade	Execução	Executivas	13/03/2014	Sistema de Proteção contra Descargas Atmosféricas (SPDA) executado em desconformidade com o projeto. O SPDA não está conectado na gaiola da fundação.	O Município/Estado deve executar conforme o projeto ou enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior x situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.	12/04/2014	CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S/A	Não		ADALBERTO QUEIROZ DA SILVA NETO
		75955	Inconformidade	Projeto	Checklist Administrativo	16/01/2015	Falta inserir Boletins de Medição.	Inserir boletins de medição na aba execução orçamentária dos valores comprovadamente pagos declarados em Nota Fiscal.	15/02/2015	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES	25/03/2015	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES
		75956	Restrição	Projeto	Checklist Administrativo	16/01/2015	Falta inserir aditivo de prazo para que o contrato permaneça vigente.	Inserir termo aditivo de prazo ao contrato. Utilizar link \"inserir aditivo\", localizado na barra de menus. Providência	15/02/2015	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES	25/03/2015	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES
		75957	Restrição	Projeto	Checklist Administrativo	16/01/2015	O contrato encontra-se vencido.	Inserir termo aditivo de prazo ao contrato. Utilizar link \"inserir aditivo\", localizado na barra de menus.	15/02/2015	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES	25/03/2015	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES	KLETON VIANA DE OLIVEIRA GOMES
		92978	Inconformidade	Execução	Executivas	23/02/2015	Cobertura executada em desconformidade com o projeto. Falta das telhas translúcidas	O Município / Estado dede enviar a seguinte documentação: A) Novo projeto, assinado pelo responsável técnico, autor do projeto; B) ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) do referido Projeto; C) Planilha comparativa de custos (solução anterior X situação atual), informando o destino a ser dado para a diferença dos valores (se for menor o custo da situação atual) ou declarando ser a Prefeitura a responsável pela despesa gerada (se for maior); D) Justificativa Técnica, devidamente assinada pelo engenheiro ou arquiteto responsável da Prefeitura pela Fiscalização da Obra, apresentando as razões da alteração e sua anuência com o projeto apresentado.	25/03/2015	CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S/A	Não		ADALBERTO QUEIROZ DA SILVA NETO
		92979	Inconformidade	Execução	Executivas	23/02/2015	Instalações de gás combustível executadas em desconformidade com o projeto ou não executadas. Piso da cozinha fundido e tubulação não executada	O Município/Estado deve executar / corrigir conforme o projeto e exigências legais.	25/03/2015	CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S/A	Não		ADALBERTO QUEIROZ DA SILVA NETO
		92980	Inconformidade	Execução	Diligência	23/02/2015	Em decorrência do monitoramento realizado por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) e de supervisão realizada por empresa contratada pelo FNDE, verificamos que existe uma grande divergência entre o percentual de execução da obra informado em vistoria pelo fiscal do estado responsável pela obra (60,19%) e o da empresa de supervisão (71,50%).	1. Solicitamos o fiscal reveja os percentuais informados dos serviços executados, corrigindo-os se for o caso, ou que insira nova vistoria, com fotos atualizadas da obra, que comprovem o percentual de execução informado. 2. Solicitamos, no prazo máximo de 15 dias, que o cumprimento das providências requeridas seja informado a esta Autarquia, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). O não atendimento das providências solicitadas causará a suspensão do repasse de recursos dessa obra até a sua resolução.	10/03/2015	CONCREMAT ENGENHARIA E TECNOLOGIA S/A	20/03/2015	ABRÃO CARLOS IUNES	ABRÃO CARLOS IUNES

Total de Registros: 7

Data: 13/04/2015 - 17:09:08 / Último acesso (13/04/2015) - Usuários On-Line | SIMEC - Fale Conosco Manual | Tx.: 0,1002s / 2,89

Fonte: Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), extraído em 13 de abril de 2015.

Todavia, não é possível afirmar se a suspensão dos recursos está relacionada com as pendências acima informadas.

Diante do exposto, verifica-se que há atraso imotivado da execução da obra.

Recomendações:

Recomendação 1: O FNDE deve buscar esclarecimentos para a situação encontrada, elaborando um parecer conclusivo, enviando-o à CGU. Se necessário, instaurar o devido processo de tomada de contas especial.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. No edital de licitação, houve vedação à participação de consórcios em licitação sem a devida motivação.

Fato

O edital do Processo Licitatório nº 022/2013, Concorrência Pública nº 002/2013 da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, cujo objeto consiste na *"Construção de uma Creche Municipal Tipo B"* veda, sem a devida motivação, a participação de *"consórcios, grupos ou agrupamentos de pessoas jurídicas ou físicas e jurídicas."*

Entretanto, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, se justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. (Acórdão n.º 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2 ª Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

> *"É cediço que em relação à participação em certames licitatórios de empresas reunidas em consórcio, o legislador pátrio contemplou no art. 33 da lei 8.666/93 o poder discricionário da Administração em permitir ou não a participação de consórcios. Vejamos:*
>
> > ***"Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:"***
>
> *Inicialmente, cumpre observar que o objeto do processo licitatório nº 016/2013, na modalidade concorrência pública tombada sob o nº 001/2011, cujo objeto consiste na "Construção de Uma Escola com 12 salas de aula, no Sítio Conceição de Baixo, conforme projeto aprovado pelo FNDE", trata-se de uma obra não complexa até porque o próprio Ministério da Educação por intermédio do FNDE, fornece uma planta padrão, para todo o Brasil.*
>
> *Por ser assim, diante da baixa complexidade das obras executadas no Município de Cachoerinha-PE, e ainda, diante do número reduzido de empresas que executam obras pública, caso fosse consentido pela Administração a participação dos consórcios não garantia e/ou ampliaria a competitividade, poderia até restringir a concorrência, pois as empresas consorciadas deixariam de competir entre si e ainda não daria condições de participação a outras empresas levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.*

Portanto, indubitável se mostra que a permissão ou não de empresas em forma de consórcio no certame licitatório, se mostra como ato discricionário da administração que analisando a conveniência e a oportunidade deverá permitir ou não.

No caso, em concreto conforme acima explicitado se mostra como regra à administração municipal não permitir a participação de empresa consorciado diante da não complexidade das obras executados e ainda que tal exigência pudesse restringir a concorrência.

Nesse sentido o pensamento de Jessé Torres Pereira Junior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:

> *"(...)*
>
> *Aver-ber a oriteção do Tribunal de Conta da União: "Representação Licitação. Parcelamento do Objeto, Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto.* ***A aceitação de consórcio na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante.*** *A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei de n° 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso,* ***Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra a Administração com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a forma de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parceladas. Ademais a participação de consórcios em torneio licitatórios não garante aumento de competitividade****, consoante arestos do relatório e voto que impulsionara o Acórdão nº 2813/2004 – 1ª Câmara, que reproduzo: "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está portanto, no âmbito da discricionariedade da administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame)* ***quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (-) vemos que é praticamente comum a não aceitação de consórcios (-). Comentários à "Lei de Licitações e Contratações da***

Administração Pública". 7ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.)

Nessa toada, diante da natureza da obra (projeto padrão) que se mostra de simples execução, diante das peculiaridades da região número ínfimo de empresas que executam obras junto ao setor público, permitir a participação de empresas consorciadas poderia causar a restrição a competitividade diante da possibilidade de ocorrer a associação das empresas para executar as obras em forma de parceria. Portanto, justificada a vedação contida no edital."(sic).

Análise do Controle Interno

Em que pese à manifestação apresentada, a jurisprudência do TCU, determina que *"se justifique formalmente no respectivo processo administrativo da licitação"* a opção de afastar os consórcios do certame.

Contudo, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE só apresentou a justificativa na manifestação do relatório preliminar, ou seja, de forma intempestiva, o que não reverte à ausência ocorrida na instrução do processo licitatório.

Por outro lado, sendo a justificativa apresentada favorável ao afastamento de consórcios, a equipe de Fiscalização decide por reclassificar a constatação como "falha formal", devendo a Unidade Examinada atentar ao que determina a jurisprudência do TCU e passar a registrar a devida motivação nos autos de processos licitatórios congêneres.

2.2.2. Aditamento contratual da Concorrência 02/2013,sem descrição dos serviços a serem executados, em desacordo à Lei n.º 8.666/93.

Fato

Em análise ao Processo Licitatório nº 22/2013 (Concorrência Pública nº 02/2013), verificou-se que, em 19 de dezembro de 2014, foi celebrado entre a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE e a CPM Construtora Ltda. – EPP (CNPJ 05.545.366/0001-60) o 3º Termo Aditivo ao contrato (fls. 567/568). O aditivo em epígrafe dispõe que:

"CLAÚSULA PRIMEIRA – DO VALOR

Fica acrescido o valor de R$ 130.433,94 (cento e trinta reais quatrocentos e trinta e três reais e noventa e quatro centavos) (sic), conforme Aditivo/Reprogramação Contratual, Justificativa Técnica e Parecer Jurídico em Anexo [...]

[...]

CLÁUSULA TERCEIRA – JUSTIFICATIVA

Justifica-se o presente Termo Aditivo, em virtude do acréscimo de serviços não previstos na Planilha inicial desta Obra, considerando que este Aditamento é de extrema necessidade para realização adequada dos serviços ora contratados, ***este aditivo estar legalmente fundamentado através da Solicitação da Secretária de Educação deste município, Justificativa Técnica do Engenheiro e Parecer Jurídico em anexo****." (Original sem grifo)*

A Secretária de Educação por meio do Ofício 417/2014 – SMEC (fl. 566), de 18/9/2014, autorizou a celebração do aditivo, salientando *"que tal aditamento justifica-se em virtude do acréscimo de serviços não previstos no projeto inicial desta Obra, considerando que este Aditamento é de extrema necessidade para realização adequada dos serviços ora contratados."*

Por outro lado, em que pese constar no referido aditivo, não foi encontrado nos autos a justificativa técnica do engenheiro responsável, nem o parecer jurídico.

Além disso, não foi localizada nos autos, nem entregue à equipe de fiscalização da CGU Regional/PE, a planilha referente aos serviços aditados no instrumento em tela, restando, assim, prejudicada a análise do referido aditivo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento de NUP 00215.000403/2015-28, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação:

As respectivas quantidades que foram reprogramadas e aditadas correspondem ao acréscimo de RS 130.433,94 (Cento e trinta mil. quatrocentos e trinta e três reais e noventa e quatro centavos), onde este montante representa 8,68% de acréscimo ao valor contratual inicial, conforme planilhas e documentos em anexo (Planilha Orçamentária. Composição de Custos Unitários. Memória de Cálculo e Desenhos Esquemáticos).

O Aditivo/Reprogramação em questão tem fulcro legal no artigo 65. I. alineas "a" da Lei 8.666/93. onde;

Art. 65. Os contratos regidos por esta lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela administração:

a) Quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos:

Vejamos o entendimento do Tribunal de Contas da União a respeito do tema:

"... Quase sempre, as alterações qualitativas são necessárias e imprescindíveis a realização do objeto e, consequentemente, a realização do interesse público primário, pois que este se confunde com aquele. As alterações qualitativas podem derivar tanto de modificações de projeto ou de especificações do objeto quanto da necessidade do acréscimo ou supressão de obras, serviços ou materiais, decorrentes de situações de fato vislumbradas após a contratação. Conquanto não modifique o objeto contratual, em natureza ou dimensão, é de ressaltar que a implementação de alterações qualitativas requer, em regra, mudanças no valor original contratado." (Acórdão nº 2.352/2006. Plenário, rel. Min. Marcos Vilaça).

A situação em questão se relaciona intimamente com o entendimento da Corte de Contas, adotando-se necessariamente o mesmo entendimento.

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha, através de suas diretrizes e planejamento, em promoção da melhoria da qualidade do ensino, bem como da infraestrutura urbana, esporte, lazer, cultura e saúde, mostra-se eficiente como norteadora ao objetivo quanto à reprogramação descrita. Desta forma não gerará ônus financeiro ao agente promotor deste convênio de forma que os recursos adotados para o referido aditivo serão de contrapartida do município, a ser pago com recursos próprios.

Por todo exposto, opino pela legalidade da elaboração do presente termo, uma vez que existem razões públicas e notórias para justificativa do mesmo, prevalecendo no caso, indiscutivelmente, o interesse público, assim como pela existência de embasamento legal para tanto. qual seja o art .. 65. I. "a" da Lei 8.666/93, e jurisprudência conforme já colacionado."

Análise do Controle Interno

Em que pese à Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE ter informado que encaminhou em anexo à documentação (Planilha Orçamentária, Composição de Custos Unitários, Memória de Cálculo e Desenhos Esquemáticos), bem como "*que existem razões públicas e notórias para justificativa do mesmo",* não foi juntada qualquer documentação ou justificativa referente ao aditivo em análise.

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201502096
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 480.260,71
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2030 - Educação Básica/12KV - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a contribuir para o desenvolvimento e a universalização do Ensino Básico mediante aporte de recursos destinados à implementação de projetos caracterizados por ações que visem priorizar a ampliação do atendimento, bem como a melhoria e a qualidade da aprendizagem nas escolas públicas.

2. Resultados dos Exames

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

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Informações gerais.

Fato

Trata-se de Termo de Compromisso PAC nº 201624/2011, firmado entre a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

para executar ações relativas ao Pró Infância, no âmbito do PAC 2, visando à construção de uma Quadra Escolar Coberta com Palco no valor estimado de R$ 489.964,24.

A Prefeitura se compromete a executar todas as atividades inerentes à construção de acordo com as especificações do(s) projeto(s) fornecido(s) ou aprovado(s) pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e em conformidade com os requisitos da Lei n° 11.578, de 26/11/07.

Visando à consecução do objeto, é realizado o Processo Licitatório nº 045/2011, Tomada de Preço nº 003/2011, instaurado mediante ata da Comissão Permanente de Licitação – CPL em 7/11/11.

Retiram o edital de licitação as empresas:

1. AGRESTE PROJETOS E SERVIÇOS DE LOCAÇÃO LTDA, CNPJ nº 10.952.038/0001-18 em 10/11/11;
2. A & S CONSTRUTORA ALBUQUERQUE DE SOUZA LTDA, CNPJ nº 05.468.317/0001-70, em 16/11/11;

Comparece à sessão de recebimento e abertura dos envelopes de habilitação e propostas de preço apenas a empresa A & S CONSTRUTORA ALBUQUERQUE DE SOUZA LTDA, CNPJ nº 05.468.317/0001-70, fato registrado em ata da CPL de 24/11/11. Por cumprir os requisitos estabelecidos no edital do certame, tal empresa é declarada vencedora da licitação, com preço ofertado de R$ 480.260,71.

Adjudicado o processo licitatório em 29/11/11, em 1/12/11 é assinada a ordem de serviço autorizando o início dos serviços mediante contrato de execução nº 363/2011 assinado em 30/11/11. O Cronograma físico-financeiro prevê um prazo de 6 (seis) meses para consecução do objeto pactuado.

Finalmente, em 14/3/14, a obra tem o termo de recebimento definitivo expedido e assinado. Ainda assim, em 23/12/14, após recebimento da obra, é emitido um termo aditivo considerado insubsistente, de valor R$ 94.927,70, pago com recursos do FUNDEB cuja análise se encontra em constatação neste relatório.

2.2.2. Celebração de Termo Aditivo de valor ao Contrato n.º 363/2011 sem a devida justificativa técnica, e após assinatura do Termo de Recebimento Definitivo da obra.

Fato

Não resta compreendida a motivação para emissão do 8º termo aditivo ao contrato nº 363/2011 de valor R$ 94.927,76, assinado em 23/12/14.

Senão vejamos:

1. Insubsistência de justificativas para termo o aditivo

A cláusula segunda do 8º Termo Aditivo ao contrato nº 363/2011 dita com justificativa:

> *"O presente Termo Aditivo se justifica em virtude de alguns **serviços adicionais conforme Planilha de Medição**, Solicitação do Secretário de Obras e Justificativa Técnica em anexo, serviços estes não previstos no Projeto Inicial, baseados no Art. 65 da Lei 8.666/93." (Grifos Nossos)*

O item 3, ANÁLISE, da Justificativa Técnica, emitida de 13/10/2014, informa:

> *"Após previsão inicial de prazo e valor do contrato para execução do serviço, fixado contratualmente, a CONTRATADA deu início as atividades de campo conforme ordem de serviço, onde no decorre das obras foi comunicado a CONTRATANTE de que havia uma **incompatibilidade** entre o projeto licitado e a situação atual do **local da obra**. Tais divergências iriam gera volumes e quantidades de **serviços a mais** do que os previsto em planilha orçamentária (origem) licitada, serviços estes que **não foram contemplados no projeto**, ate porque si tratar de um projeto padrão do FNDE, uma vez que estes projetos são baseados muitas vezes em uma determinada **situação topográfica**, que não é a realidade da maioria das cidades principalmente as da região nordeste, onde o relevo é bastante irregular e os tipos de solos predominantes variam muito, fatos estes que são normais a toda obras sofre algum tipo de alteração e ajustes durante o período de execução, tanto particular quanto em órgãos públicos, cabe aos administradores fazer o devido acompanhamento e mensurações necessárias à perfeita interpretação por parte de quem vier a fiscalizar a obra no futuro, uma vez que foi indispensável à execução destes serviços ao prefeito atendimento do objeto contratado e ao seu funcionamento adequado." (sic). (Grifos nossos).*

Pelo que se depreende do texto, o único quesito técnico apontado é "situação topográfica" e ainda assim suscitando dúvidas. 1.) Ora, fala-se de que *"às vezes os solos variam na região"*, porém não se afirma se esse foi o caso concreto encontrado. 2.) Se foi, faltam as comprovações técnicas e análises topográficas do terreno demonstrando o fato. 3.) Ainda assim, não há correlação entre o aditivo e uma hipotética superveniente condição adversa do terreno, haja vista que os acréscimos de material constantes na Planilha Orçamentária do Aditivo se espalham através de elementos diversos, como cobertura, dentre outros, que nada se relacionam com condições de terreno.

Em suma:

Não se deixa claro o porquê do aditivo. Se foi o terreno não há comprovação. E se houvesse, não haveria correlação com os elementos aditivados.

Finalmente, registre-se que o TCU, no Acórdão 2079/2012 - Plenário, relaciona uma série de adequações visando à correção de incompatibilidades apontadas no projeto "Quadra com Palco", financiada com recursos do Plano de Ações Articuladas (PAR) da União. Pois bem, **esta alteração desonera a obra e não o contrário**. Portanto, era de se esperar economia e não excesso de gastos com a empreitada.

O valor licitado foi de R$ 489.964,24; a proposta vencedora foi de R$ 480.260,71; o reajuste na planilha orçamentária do FNDE diminui o valor total da obra para R$ 471.523,78. Portanto, houve economia de R$ 8.736,93, em relação ao valor contratado.

2. Erros na Planilha do Aditivo

Não bastasse a insubsistência do Termo Aditivo, a planilha intitulada "BOLETIM DE MEDIÇÃO – ADITIVO" apresentada pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresenta erros no somatório e metodologia como explicado abaixo:

2.1 Erro de somatório na planilha do termo aditivo

Tome-se o somatório do item 3, Fundações e Estruturas. O valor se refere a uma soma de itens de serviço cujo total é de R$ 4.382,84. Porém, o valor atestado e pago é de R$ 53.374,47, valor esse referente a elementos cuja soma não corresponde a tal montante.

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS DO ORÇAMENTO		TOTAL	
			TOTAL DE ADITIVOS	
		UN	QUANT	TOTAL
3	**FUNDAÇÕES E ESTRUTURAS**			**53.374,47**
3.1	FORMA DE TÁBUAS DE 1" DE 3A. P/FUNDAÇÕES UTIL. 5 X	M²	**-4,40**	**-112,82**
3.2	FORMA PLANA CHAPA COMPENSADA PLASTIFICADA, ESP.= 12mm UTIL. 5X	M²	**136,91**	**3.895,09**
3.3	ARMADURA CA-50A MÉDIA D= 6,3 A 10,0mm	Kg	**128,80**	**593,77**
3.4	CONCRETO P/ VIBR., FCK 25 Mpa COM AGREGADO ADQUIRIDO	M³	**0**	**0**
3.5	LANÇAMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO C/ ELEVAÇÃO	M³	**0**	**0**
3.6	LANÇAMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO S/ ELEVAÇÃO	M³	**2,00**	**6,80**
TOTAL				**R$ 4.382,84**

O valor em vermelho exibe corretamente o total da soma. Portanto, tem-se uma diferença de: 53.374,47 - 4.382,84 = R$ 48.991,63.

Ressalte-se também que, o valor de 53.374,47 se refere ao total acumulado medido até a data de emissão do aditivo e não guarda correlação com qualquer aditivo.

2.2 Erro de metodologia

As quantidades do aditivo foram calculadas pela diferença entre o total reajustado e o total medido acumulado, quando o correto seria a diferença entre o total reajustado e o total contratado, que quando positiva ensejaria eventual aditivo. Ou seja, as quantidades foram calculadas sem levar em conta as quantidades contratadas inicialmente.

Por exemplo, o item 5.1 se refere à "estrutura de aço em arco", cujo valor contratado foi de 1.289,20m^2. O reajuste do projeto trouxe um decréscimo dessa quantidade para 1.114,20m^2, valor menor e consequentemente sem nenhuma justificativa de aditivo. Entretanto, consta na planilha um aditivo de 469,60m^2 (diferença entre o total reajustado e o total medido acumulado) e um consequente custo extra de R$ 47.194,80 só nesse item. Ora, houve economia e não dispêndio. Além disso, se reforça o citado anteriormente neste relatório: este

item de serviço em nada se relaciona com condições adversas do terreno, suposta motivação técnica do aditivo.

O item 5.2 "CHAPA CORRUGADA DE ALUMÍNIO E=0.7MM", teve uma quantidade contratada de 1.114,20m2. O projeto reajustado não alterou essa quantidade. Mesmo assim, esta quantidade consta como aditivo levando a um gasto extra de R$ 26.985,92. Ora, se já fora contratada e paga anteriormente, por que aditivá-la? A situação se repete para vários itens de serviço da planilha de aditivo.

Ressalte-se mais uma vez que houve uma desoneração global no valor da obra o que representa vantagem para a contratada e não dispêndios extras. Isso só aconteceria se houvesse necessidade de demolir e reconstruir partes já acabadas ou caso se tivesse utilizado o material em outros serviços, situações que não aconteceram de acordo com o boletim de medição do aditivo.

2.3 Dispersão dos aditivos em itens de serviço sem correlação com suposta causa/motivação.

De acordo com o explicado anteriormente, a suposta motivação técnica para o termo aditivo foram "serviços a mais" e "situação topográfica". Acontece que os aditivos se referem a itens de serviço diversos que não guardam relação com "situação topográfica". Abaixo, os principais aditivos com a situação apontada, relativos à COBERTURA e PINTURA:

ITEM	DESCRIÇÃO	UM	QUANT CONTRATADA	PREÇO UNIT CONTRATADO	TOTAL R$
5	**COBERTURA**				
5.1	ESTRUTURA DE AÇO EM ARCO VÃO DE 25,80M	M²	469,6	100,5	R$ 47.194,80
5.2	CHAPA CORRUGADA DE ALUMÍNIO E=0.7MM	M²	1114,2	24,22	R$ 26.985,92
8	**PINTURA**				
8.5	ESMALTE SINTÉTICO EM ESTRUTURA DE AÇO CARBONO 50 MICRA C/REVÓLVER	M²	15,67	1114,2	R$ 17.459,51

3. Intempestividade do aditivo – após conclusão da obra.

O 8º Termo Aditivo ao Contrato nº 363/2011 foi assinado em 23/12/2014, todavia a obra teve o termo de recebimento assinado em dezembro e 2013 e termo de recebimento definitivo em assinado em 14/3/2014, ou seja, cerca de nove meses antes da emissão do aditivo.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifestou a Unidade Examinada:

> *2.1 – CELEBRAÇÃO DE TERMO ADITIVO DE VALOR AO CONTRATO SEM A DEVIDA JUSTIFICATIVA TÉCNICA EM ANEXO E APÓS O TERMO DE RECEBIMENTO DEFINITIVO DA OBRA:*

Para a analise pertinente a essa obra foi necessária a demanda de mais tempo, tendo em vista que tivemos que fazer uma auditoria na obra e documentação juntamente com a empresa e o secretário de obras para entendermos o que realmente aconteceu.

Sendo assim foi elaborada uma planilha de auditoria para subsidiar a analise da obra, que consta em anexo e constata alguns erros, ocasionado pela medição n.08 e aditivos elaborado pelo engenheiro Leonardo, sendo notado que não há nenhuma incoerência nas medições 6 e 7 (em conformidade a realidade da obra, acordão do TCU e Nota de esclarecimento do FNDE), que foram elaborados pelo outro engenheiro e sim nas demais medições (1,2,3,4,5 e n.8), que foram elaborados pelo engenheiro Leonardo e pela empresa, tendo em vista que um atestou e o outro recebeu o recurso proveniente dos erros.

A Planilha e justificativa técnica do Termo aditivo em questão foi emitido pelo engenheiro Leonardo Menezes de Sá, registrado no CREA sob o n.29.936 D/PE, que atribuiu a alteração a incompatibilidade entre o projeto licitado, a planilha do FNDE e a situação atual do local da obra, que demandaram algumas alterações de quantitativos, conforme foi demonstrado aos técnicos da Controladoria Geral da União - CGU, no entanto não poderão serem responsabilizados o Prefeito e nem o Secretário de obras, por desconhecerem a técnica da engenharia, até porque a mesma foi emitida e assinada por um engenheiro civil, que deu anuência aos serviços, ou seja o engenheiro Leonardo.

Conforme se faz necessário informar que a planilha de auditoria em anexo realizada no dia 27.03.2015 na obra, contatou algumas incoerências que totalizaram um excesso de pagamento de R$ 45.302,64 (Quarenta e cinco mil, trezentos e dois reais e sessenta e quatro centavos), que devera ser devolvida a conta do município pela empresa que recebeu o recurso, resultado do levantamento geral da obra em confronto com a planilha de medição n.08 e demis documentações.

Verifica-se que anteriormente outro engenheiro, Adalberto Queiroz da Silva Neto, foi contratado para acompanhar o andamento da obra, no ato da vistoria por ele desempenhada foi constatado muito anteriormente a liberação desse aditivo n.08 por parte do engenheiro Leonardo Menezes, que o Adalberto em conformidade ao Acordão do TCU nº. 2079, o mesmo ajustou a planilha da empresa, tendo em vista algumas alterações ordenadas pelo FNDE conforme nota de esclarecimento disponibilizada no site www.fnd.gov.br, sendo alterado o valor da obra de R$ 480.260,71 (Quatrocentos e oitenta mil e duzentos e sessenta reais e setenta e um centavos), para o valor de R$ 471.523,78 (Quatrocentos e setenta e um mil, quinhentos e vinte e três reais e setenta e oito centavos), sendo suprimido um valor total de R$ 8.736,94 (Oito mil, setecentos e trinta e seis reais e noventa e quatro centavos), em conformidade ao orientado.

Foi identificado pelo técnico da CGU – Controladoria Geral da União que a Planilha de aditivo emitida pelo engenheiro Leonardo Menezes de Sá, possuía erros de somatório e de metodologia, caso que poderá ser verificado na planilha de auditoria em questão, visto que realmente foi constatado um erro, que ocasionou a diferença que esta expressa na mesma ou seja na planilha de auditoria, sendo recomendado ao município que tome providências com a empresa no sentido de devolver ao município a quantia de R$ 45.302,64 (Quarenta e cinco mil, trezentos e dois reais e sessenta e quatro centavos), para que seja sanado o problema do pagamento do excesso.

Vale salientar que o problema acima citado foi ocasionado pelo erro do somatório de alguns itens da planilha de aditivo elaborada pelo engenheiro Leonardo que causaram a diferença de R$ 94.927,70 (Valor aditivado e pago) – R$ 49.625,06 (Valor Real encontrado na auditoria), que totalizou um pagamento no excesso de R$ 45.302,64.

Quanto ao termo aditivo ter sido elaborado após o recebimento da obra o mesmo justifica-se pelo motivo que o convênio já tinha sido encerrado na época da medição n.07, conforme termo de recebimento que foi encaminhado a CGU e tinha sido solicitado na época pelo FNDE para ser anexado no SIMEC, no entanto a empresa tinha alguns serviços que faltavam ser pagos pertinente a parede elevada que foi executada e depois derrubada, o tapume em aço, Concreto de estrutura, lançamento do concreto e pintura da coberta (telhas), visto que o que estava previsto era apenas a parte de baixo (pintura e da estrutura metálica) e a supressão de alguns item que estavam pagos a mais nas medições 1,2,3,4,e 5 , em conformidade a planilha elaborada pelo engenheiro Leonardo, sendo assim foi paga.

2.2 – DISPERSÃO DOS ADITIVOS EM ITENS DE SERVIÇO SEM CORRELAÇÃO SUPOSTA CAUSA/MOTIVAÇÃO:

Verifica-se que no levantamento da auditoria emitido pelo engenheiro Adalberto Queiroz o mesmo através da planilha de aditivo de alguns itens que foram suprimidos o mesmo alterou estes quantitativos em conformidade ao orientado pelo FNDE e TCU, que baixou os quantitativos do item 5.1(Estrutura de arco) de 1.289,20m² para 1.114,20, o item 5.2(Cobertura metálica) de 1.289,20m² para 1.114,20m², o item 8.4 (Pintura em Primer) e 8.5 (Pintura esmalte sintético) de 1.662,00m² para 1.426,48, tudo em conformidade ao acordão do TCU nº. 2079, no entanto o engenheiro Leonardo Menezes através da sua planilha de medição e aditivo nº. 08, ignorou tudo que o engenheiro Adalberto Queiroz ajustou anteriormente, no entanto levando em conta o que foi encontrado nesta nova auditoria constatou resumidamente que no geral o pagamento esta compatível com o que foi encontrado na obra, ou seja com a planilha de (medição e aditivo n.08), verifica-que só foi pago a quantidade total 1.114,20m² para os itens 5.1 e 5.2 em conformidade ao levantado in loco e adotado pela planilha padrão do FNDE, mesmo tendo sido paga após o recebimento, não foi achado dano ao erário neste item.

2.3 – INTEMPESTIVIDADE DO ADITIVO:

É notada a data que a medição n.08 e aditivo foram realizados após o recebimento da obra, visto que a medição n.07 foi emitida em 10.12.2013 e nesta da foi emitida o termo de recebimento provisório, consecutivamente conforme a lei 8.666/93 o termo de recebimento definitivo foi emitido no dia 14.03.2014, pois nesta data a obra estava perfeita e sem apresentar vícios construtivos como pode ser constatada nas fotos a seguir, ver item 2.9., no entanto segundo o engenheiro Leonardo existia alguns serviços que ainda não tinham sido pagos, sendo mesmo assim elaborada a medição n.08 depois da data do recebimento para pagar a empresa os serviços que ainda não tinham sido pagos, aonde aconteceu o problema nas somas..

2.4 – PAGAMENTO POR ITENS NÃO PREVISTOS E ITENS DE SERVIÇOS MEDIDOS E MAIOR QUE O CONTRATADO:

Tendo como base a planilha corrigida e ajustada pelo engenheiro Adalberto nota-se que na planilha emitida pelo mesmo não existe o serviço referente ao item 1.8 (Tapume), como também excluiu o serviço do item 1.2 (Mobilização), como também não existe item 4.3 (Alvenaria de tijolos de ½) Vez, como também não existe item 4.4 (Alvenaria de 1 Vez) e finalmente exclui o item 9.10 (Tampa Normal), tudo em conformidade ao Acordão do TCU, não deixando duvida sobre as alterações que foram orientadas e trazendo harmonia as reais quantidades existentes na obra.

No entanto mais uma vez o engenheiro Leonardo Menezes volta a incluir no TERMO ADITIVO /MEDIÇÃO nº.08, os serviços que foram glosados anteriormente pelo engenheiro Adalberto, desobedecendo assim tudo o que o TCU juntamente com o FNDE orientou, no entanto na auditoria que foi levantada na obra no dia 27.03.2015, verificou-se que alguns serviços estão corretos e outros não, discordando em alguns pontos do levantamento dos técnicos da CGU -Controladoria Geral da União, visto que a planilha de aditivo totaliza apenas (R$ 94.927,70 (Valor aditivado e pago) – R$ 49.625,06 (Valor Real encontrado na auditoria)), que totalizou um pagamento no excesso de R$ 45.302,64. (Quarenta e cinco mil, trezentos e dois reais e sessenta e quatro centavos) e não R$ 94.927,70 (Noventa e quatro mil, novecentos e vinte e sete reais e setenta centavos) como foi levantada pela CGU.

Quanto aos itens levantados pela CGU – Controladoria Geral da união, constata-se que :

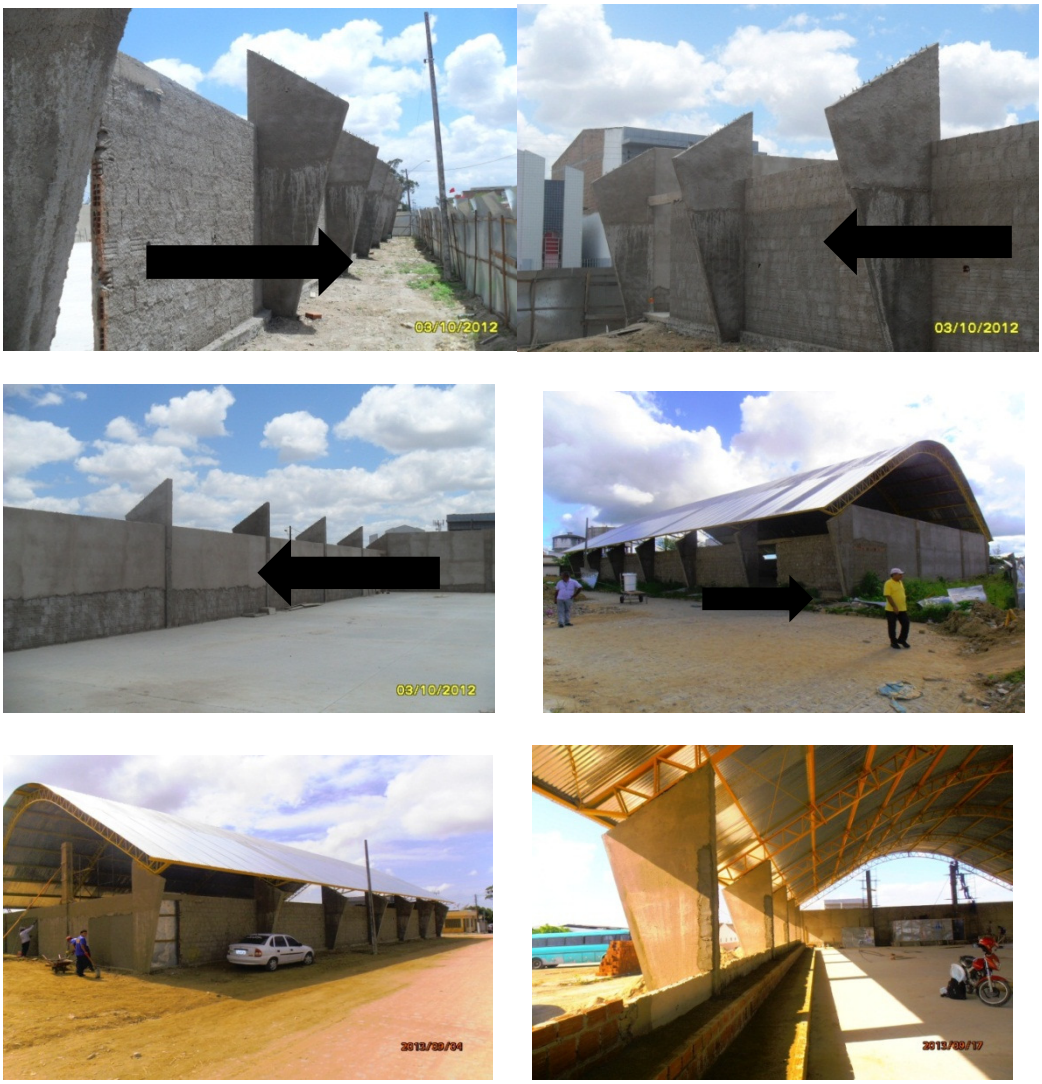
1 – Item 1.8 – Tapume de fechamento em chapa de zinco – O serviço foi realmente executado conforme fotos anexadas a seguir e consulta a população local

.Fotos retiradas na época da execução – Fechamento – Tapume em zinco

2 – item 1.2 – Mobilização e Desmobilização de equipamentos em cavalo mecânico com prancha de três eixos – Este item foi medido por Leonardo na medição n.01 no entanto foi suprimida na medição n.08 e aditivo, causado sem efeito o pagamento deste item, como pode ser verificado planilha de auditoria em anexo, ficando de acordo com as orientações do FNDE (projeto padrão alterado) de acordo com a nota

de esclarecimento emitida em 05.10.2012, sendo notada que a medição n.01 da prefeitura foi emitida em 17 de julho de 2012, não seria possível o Leonardo prever a alteração, visto que só foi realizada cerca de três meses depois, no entanto foi ajustado no final, não trazendo prejuízo para o município e tesouro federal.

3 – Itens 4.3 e 4.4 – Alvenaria de Tijolos cerâmicos furados de ½ Vez e 1 Vez – Não foram medidos e nem atestados pelo engenheiro Adalberto, no entanto na planilha n.08 e aditivo elaborada pelo engenheiro Leonardo esses itens são referenciados, no tocante aos mesmos segundo informações do engenheiro Leonardo, o mesmo disse que se trata da parede complementar que foi edificada e depois derrubada a pedido do FNDE pois estava em desconformidade com o projeto alterado em 05.20.2012, no entanto estavam no modelo anteriormente disponibilizado, neste caso não podendo deixar de pagar, visto que a empresa executou realmente os serviços, conforme fotos abaixo.



Fotos retiradas na época da execução – Construção e depois demolição da parede que foi levantada em desconformidade com o novo projeto elaborado pelo FNDE

4 – item 9.10 – Tampa Normal para duto perfurado – Este item não foi medido e nem pago em nenhuma medição, sendo solicitada a sua retirada na planilha pelo FNDE através da nota de esclarecimento e acórdão do TCU e que foi procedido conforme orientado.

As informações acima solicitadas poderão ser verificadas nas planilhas de auditoria em anexo.

Análise do Controle Interno

1. Insubsistência de justificativas para termo o aditivo:

Não houve manifestação sobre este item.

2. Erros na Planilha do Aditivo
2.1 Erro de somatório na planilha do termo aditivo

A Unidade Examinada reconheceu o erro apontado por esta CGU.

2.2 Erro de metodologia

Não houve manifestação sobre este item.

2.3 Dispersão dos aditivos em itens de serviço sem correlação com suposta causa/motivação.

A manifestação da Unidade Examinada não se relaciona com o apontado nesse item, tampouco afasta o fato apresentado.

3. Intempestividade do aditivo – após conclusão da obra.

A manifestação da Unidade Examinada não afasta o fato apresentado. Apenas sugere que houve necessidade de pagamento por serviços "que ainda não tinham sido pagos". Porém, além de não haver a devida comprovação de "serviços não pagos", não foi seguido o rito formal de solicitação do aditivo após a entrega da obra. Ademais, o convenente e não o concedente deveria pagar por serviços além do previsto, conforme indicado no termo de parceria do convênio.

2.2.3. Pagamento por itens não previstos e itens de serviço medidos a maior que o contratado.

Fato

Pagamento por itens não previstos na Planilha Orçamentária do FNDE com recursos federais no valor de R$ 25.935,75

Assim estabelece os itens V e VI do Termo de Compromisso PAC nº 201624/2011:

*V - 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 do(s) empreendimento(s) no(s) terreno(s) tecnicamente aprovado(s), uma vez que os valores a serem repassados pelo FNDE/MEC **referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias** do(s) projeto(s) pactuado(s) e aprovado(s);*

VI Garantir, com recursos próprios, a conclusão da(s) obra(s) acima pactuada(s) e sua entrega à população, no caso de os valores transferidos se revelarem insuficientes para cobrir todas as despesas relativas à implantação;

(grifos nossos)

Acontece que, embora não previsto da Planilha Orçamentária aprovada pelo FNDE, os itens abaixo foram incluídos e pagos nos Boletins de Medição da obra de construção da quadra coberta. Alguns foram licitados e outros não.

Tabela 1. Itens de serviço não previstos na Planilha Orçamentária do FNDE

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS DO ORÇAMENTO	UN	QUANT	R$ UNIT	R$ TOTAL
1.8	TAPUME DE FECHAMENTO EM CHAPA DE ZINCO (74220/001 SINAPI 05/2013)		254	37,80	9.601,20
1.2 *	MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE EQUIPAMENTOS EM CAVALO MECÂNICO C/ PRANCHA DE 3 EIXOS	Km	200,00	19,60	3.920,00
4.3	ALVENARIA EM TIJOLO CERAMICO FURADO 10X20X20CM, 1/2 VEZ, ASSENTADO EMARGAMASSA TRACO 1:2:8 (CIMENTO, CAL E AREIA), JUNTAS 12MM - (73982/001 SINAPI 05/2013)	M²	269,15	35,69	9.605,90
4.4	ALVENARIA EM TIJOLO CERAMICO FURADO 10X20X20CM, 1 VEZ, ASSENTADO EM AR GAMASSA TRACO 1:2:8 (CIMENTO, CAL E AREIA), JUNTAS 10MM	M²	40,20	66,66	2.679,90
9.10 *	TAMPA NORMAL P/DUTO PERFURADO, ATE (100X100)mm	M	25,00	5,15	128,75

*Itens previstos na licitação que, no entanto deveriam ter sido pagos com recursos próprios, de acordo com o Termo de Compromisso.

Observe-se que no relatório de vistoria da obra, de 1/8/13, elaborada por empresa contratada pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE para acompanhamento e fiscalização de obras no município, esta situação já era apontada, conforme se verifica no extrato do texto abaixo, constante à página 2:

"Deve ser também mencionado que diversos serviços foram pagos que não estavam previstos na planilha contratada com o convênio, em desacordo com a sistemática do FNDE/PRÓ-INFÂNCIA, visto que só podem ser pagos com este recurso os valores que estão previstos em planilha, devendo para a próxima medição ser realizada uma planilha de ajuste, excluindo os serviços e ainda adequando os quantitativos que

foram alterados no site do FNDE quanto à obra de construção de quadra com palco, solicitado pelo TCU, em conformidade ao demonstrado no site do FNDE."

Itens de serviço medidos a maior que o contratado e reajustado pelo FNDE no valor de R$ 85.764,69.

O item 7.3 da Planilha Orçamentária, PISO INDUSTRIAL NATURAL ESP.= 12mm, INCLUS. POLIMENTO (INTERNO), teve a quantidade contratada de 679m^2. Porém, o total medido acumulado soma 1.220m^2, valor expressivamente acima do devido. De acordo com inspeção "in loco", realizada entre 23/2/15 e 27/2/15, não se evidenciou área medida de pisos que somem este valor.

Os serviços abaixo foram medidos a maior do que o previsto na planilha orçamentária contratada e também na reajustada do FNDE:

Tabela 2. Itens de serviço medidos a maior

	Contratado			Quant ajuste ministério	Quant total medida	Dif a maior	R$ a maior
Item / descrição	**Quant**	**R$ Unit**	**R$ Total**				
2.3 REATERRO C/COMPACTAÇÃO MANUAL S/CONTROLE, MATERIAL DA VALA	73,71	16,44	1.211,79	73,71	199,68	125,97	2.070,95
3.1 FORMA DE TÁBUAS DE 1" DE 3A. P/FUNDAÇÕES UTIL. 5 X	191,52	25,64	4.910,57	191,52	195,92	4,40	112,82
3.4 CONCRETO P/ VIBR., FCK 25 Mpa COM AGREGADO ADQUIRIDO	53,05	265,49	14.084,24	49,53	92,35	42,82	10.433,76
3.5 LANÇAMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO C/ ELEVAÇÃO	25,69	5,39	138,47	25,69	39,37	13,68	73,74
3.6 LANÇAMENTO E APLICAÇÃO DE CONCRETO S/ ELEVAÇÃO	27,36	3,40	93,02	23,84	52,98	29,14	87,11
7.3 PISO INDUSTRIAL NATURAL ESP.= 12mm, INCLUS. POLIMENTO (INTERNO)	679,00	134,91	91.603,89	644,55	1.220,00	575,45	72.986,31

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifestou a Unidade Examinada:

Tendo como base a planilha corrigida e ajustada pelo engenheiro Adalberto nota-se que na planilha emitida pelo mesmo não existe o serviço referente ao item 1.8 (Tapume), como também excluiu o serviço do item 1.2 (Mobilização), como também não existe item 4.3 (Alvenaria de tijolos de ½) Vez, como também não existe item 4.4 (Alvenaria de 1 Vez) e finalmente exclui o item 9.10 (Tampa Normal), tudo em conformidade ao Acordão do TCU, não deixando duvida sobre as alterações que foram orientadas e trazendo harmonia as reais quantidades existentes na obra.

No entanto mais uma vez o engenheiro Leonardo Menezes volta a incluir no TERMO ADITIVO /MEDIÇÃO nº.08, os serviços que foram glosados anteriormente pelo engenheiro Adalberto, desobedecendo assim tudo o que o TCU juntamente com o FNDE orientou, no entanto na auditoria que foi levantada na obra no dia 27.03.2015, verificou-se que alguns serviços estão corretos e outros não, discordando em alguns pontos do levantamento dos técnicos da CGU -Controladoria Geral da União, visto que a planilha de aditivo totaliza apenas (R$ 94.927,70 (Valor aditivado e pago) – R$ 49.625,06 (Valor Real encontrado na auditoria)), que totalizou um pagamento no excesso de R$ 45.302,64. (Quarenta e cinco mil, trezentos e dois reais e sessenta e quatro centavos) e não R$ 94.927,70 (Noventa e quatro mil, novecentos e vinte e sete reais e setenta centavos) como foi levantada pela CGU.

Quanto aos itens levantados pela CGU – Controladoria Geral da união, constata-se que :

1 – Item 1.8 – Tapume de fechamento em chapa de zinco – O serviço foi realmente executado conforme fotos anexadas a seguir e consulta a população local

.Fotos retiradas na época da execução – Fechamento – Tapume em zinco

2 – item 1.2 – Mobilização e Desmobilização de equipamentos em cavalo mecânico com prancha de três eixos – Este item foi medido por Leonardo na medição n.01 no entanto foi suprimida na medição n.08 e aditivo, causado sem efeito o pagamento deste item, como pode ser verificado planilha de auditoria em anexo, ficando de acordo com as orientações do FNDE (projeto padrão alterado) de acordo com a nota de esclarecimento emitida em 05.10.2012, sendo notada que a medição n.01 da prefeitura foi emitida em 17 de julho de 2012, não seria possível o Leonardo prever a alteração, visto que só foi realizada cerca de três meses depois, no entanto foi ajustado no final, não trazendo prejuízo para o município e tesouro federal.

3 – Itens 4.3 e 4.4 – Alvenaria de Tijolos cerâmicos furados de ½ Vez e 1 Vez – Não foram medidos e nem atestados pelo engenheiro Adalberto, no entanto na planilha n.08 e aditivo elaborada pelo engenheiro Leonardo esses itens são referenciados, no tocante aos mesmos segundo informações do engenheiro Leonardo, o mesmo disse que se trata da parede complementar que foi edificada e depois derrubada a pedido do FNDE pois estava em desconformidade com o projeto alterado em 05.20.2012, no entanto estavam no modelo anteriormente disponibilizado, neste caso não podendo deixar de pagar, visto que a empresa executou realmente os serviços, conforme fotos abaixo.

Fotos retiradas na época da execução – Construção e depois demolição da parede que foi levantada em desconformidade com o novo projeto elaborado pelo FNDE

4 – item 9.10 – Tampa Normal para duto perfurado – Este item não foi medido e nem pago em nenhuma medição, sendo solicitada a sua retirada na planilha pelo FNDE através da nota de esclarecimento e acórdão do TCU e que foi procedido conforme orientado.

As informações acima solicitadas poderão ser verificadas nas planilhas de auditoria em anexo.

2.5 – ITENS DE SERVIÇOS MEDIDOS A MAIOR QUE O CONTRATADO E REJUSTADO PELO FNDE NO VALOR DE R$ 85.764,69

Também tendo como base a planilha corrigida e ajustada pelo engenheiro Adalberto Queiroz, nota-se que na planilha emitida pelo mesmo foi diminuído o quantitativo do item 7.3 (Piso industrial) de 679,00m² para 644,55m² conforme acordão do TCU nº.

2079/2012 e Termo de Esclarecimento do FNDE, no entanto descabidamente o engenheiro Leonardo fez a liberação até o termo aditivo n.08, o total de piso industrial de 1.220,00m², item este que não perfaz a realidade da obra, mais uma vez demostrando a inconsistência com o que foi medido pelo engenheiro Leonardo Menezes para a obra em questão, no entanto este item foi corrigido na medição n.08/aditivo, ou seja o mesmo foi suprimido, não trazendo prejuízo para o município e nem para o tesouro nacional.

Verifica-se que também no item 2.3 (Reaterro) o engenheiro Adalberto adotou a quantidade de 73,71m³, e o item 3.1 (Forma em tabuas) adotou uma quantidade de 191,52m², o item 3.4 (concreto vibrado) adotou uma quantidade de 49,53m³, o item 3.5 (Lançamento e aplicação c/elevação) adotou uma quantidade de 25,69m³ e o item 3.6 (lançamento e aplicação s/elevação) adotou uma quantidade de 23,84m³, tudo em conformidade ao Acordão do TCU nº. 2079 e Nota de esclarecimento do FNDE.

No entanto também se faz importante mencionar que o Engenheiro Leonardo na planilha de medição n.08 e aditivo para o item 2.3 o mesmo suprimiu um volume compatível 125,97m³, totalizando pago apenas 73,71m³, para o item 3.1 ele suprimiu 4,40m², que totalizou 191,52m², para o item 3.4 concreto vibrado o mesmo atestou o pagamento do volume de 92,35m² em conformidade a memória de calculo em anexo, visto que a planta inicialmente disponibilizada pelo FNDE estava em desacordo com os volumes apresentados nas plantas e planilhas novas, erro ocasionado pelo próprio FNDE, tendo em vista a memoria de calculo e as fotos em anexo demonstram o real volume do concreto que é de 92,35m³, sendo assim teve que ser aditivado, os itens 3.5 e 3.6 são compatíveis ao item de concreto aditivado e quanto ao item 7.3 foi explicado acima, ou seja a soma dos dois totalizam o total do concreto achado na obra.

Segue em anexo memória de Calculo do concreto achado in loco e fotos das sapatas longas:

Fotos das Sapatas Longas – Compatível com a planta inicialmente disponibilizada pelo FNDE e incompatível com o novo modelo, no entanto a mesma já estava concluída na época do ajuste pelo FNDE (Erro do FNDE)

(sic).

Análise do Controle Interno

Pagamento por itens não previstos na Planilha Orçamentária do FNDE com recursos federais no valor de R$ 25.935,75

A Unidade Examinada não contrapôs argumento ao fato observado. A resposta afirma que os serviços foram glosados e depois voltaram a ser incluídos por outro engenheiro. No mais, é tratada a situação do 8º Termo Aditivo, objeto de outra constatação nesse relatório.

Itens de serviço medidos a maior que o contratado e reajustado pelo FNDE no valor de R$ 85.764,69.

A Unidade Examinada não apresentou justificativas retificadoras dos apontamentos desta CGU, inclusive reafirmando a falha quanto ao pisco industrial "que não perfaz a realidade da obra" (sic).

2.2.4. Existência de itens pagos mas não executados.

Fato

Elementos de construção ausentes na estrutura coberta da obra – espaçadores em aço do tipo E1 a E5 na cobertura da obra

No desenho "Planta Baixa Corte Detalhes", código EST, prancha 01, referente ao projeto da obra, emitido em setembro de 2010, disponível na documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Cahoeirinha/PE e no site do FNDE[1], observa-se a indicação do uso de espaçadores de aço (identificados de "E1" a "E5" no desenho) dispostos 3 a 3 na cobertura da quadra, conforme explicitado a seguir. Porém, de acordo com a inspeção "in loco" e correspondentes fotografias, estes elementos estão dispostos 2 a 2, restando ausente o 3º grupo de espaçadores.

[1] http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-projetos-arquitetonicos-para-construcao/quadra-coberta-com-palco

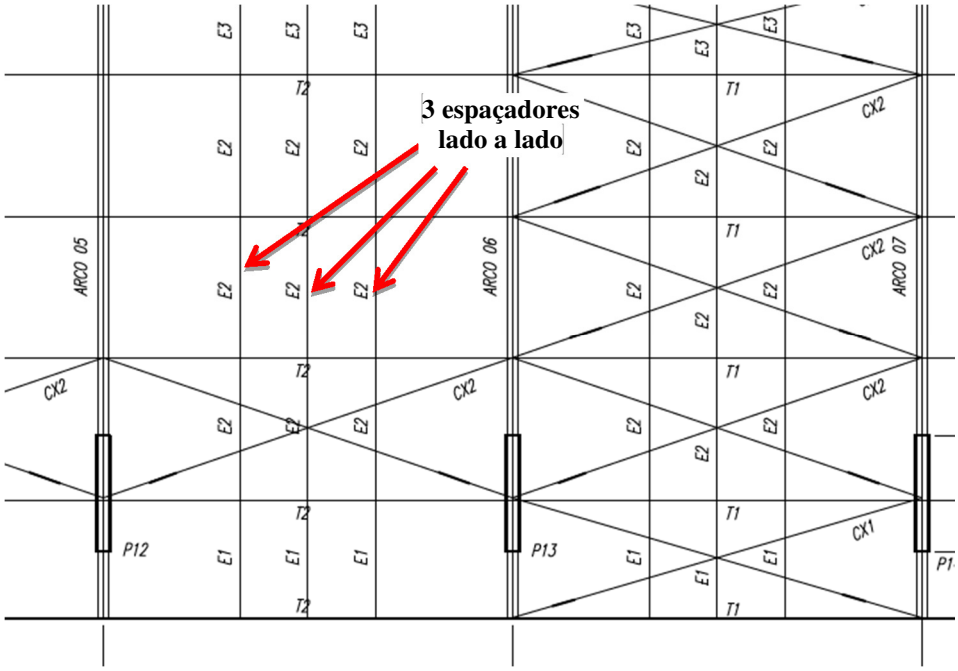


Figura 1 . Parte do desenho indicando o uso de 3 espaçadores e não 2 como verificado "in loco".

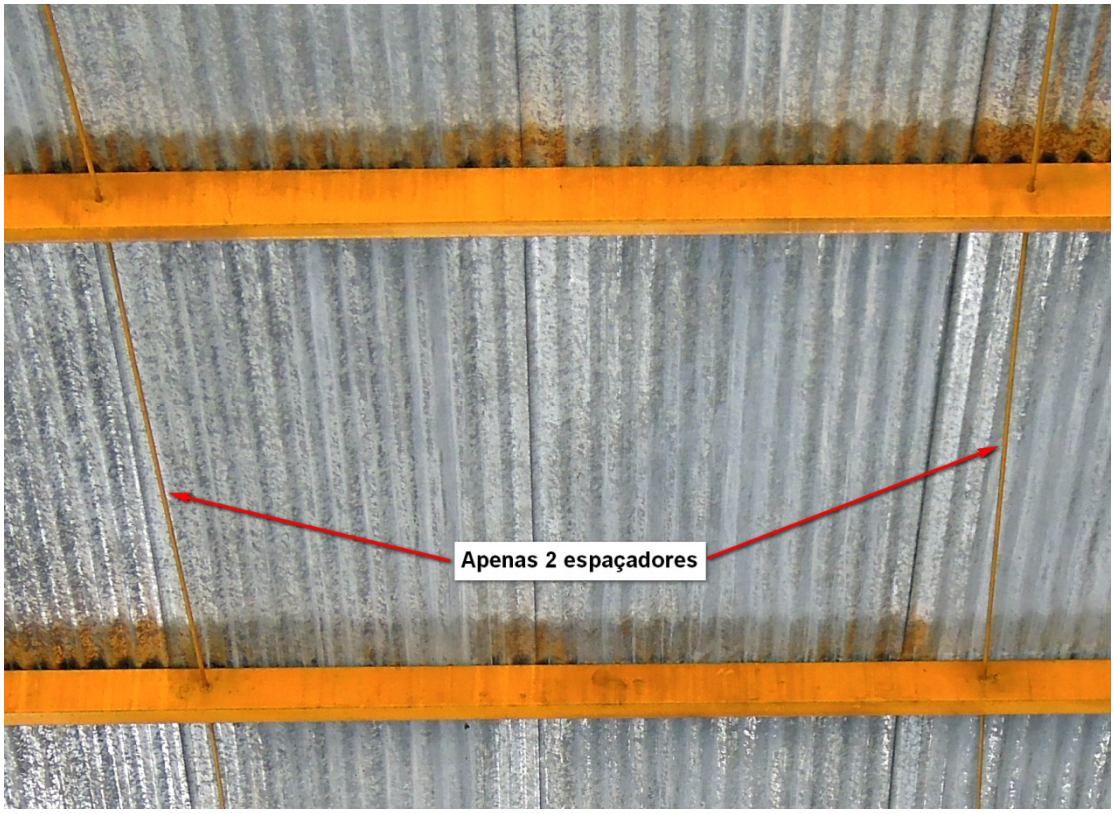


Figura 2. Cobertura da quadra com 2 espaçadores dispostos lado a lado, diferente do projeto, que previa 3.

Ausência de espaçadores diagonais em aço na cobertura da obra

No desenho “Planta Baixa Corte Detalhes”, código EST, prancha 01 e “Detalhes”, código EST, prancha 02, referente ao projeto da obra, emitido em setembro de 2010, disponível na documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Cahoeirinha/PE e no site do FNDE[2], observa-se a indicação do uso de 24 espaçadores diagonais “ED” e 4 espaçadores diagonais “ED1”, no eixo longitudinal da cobertura da quadra, conforme explicitado a seguir. Porém, de acordo a inspeção “in loco” e respectivas fotografias, estes elementos não foram empregados.

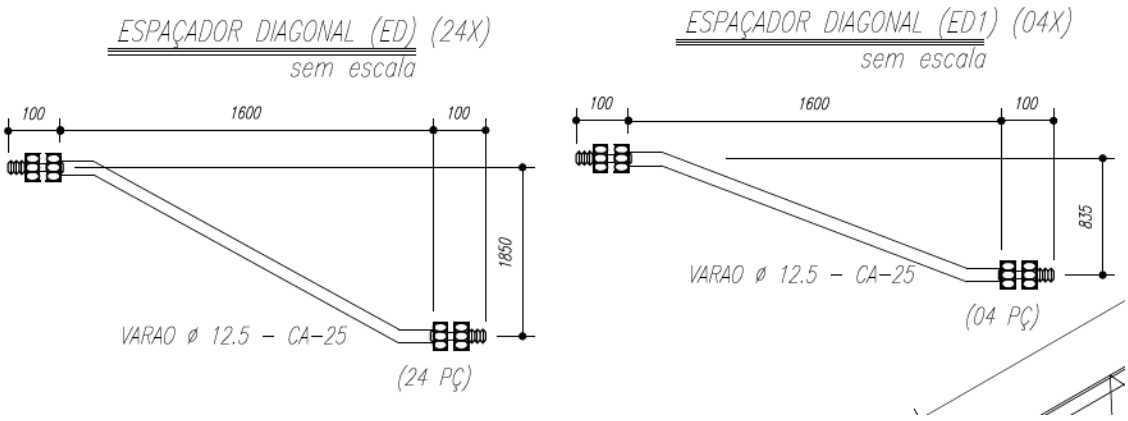


Figura 3. Parte do desenho “Detalhes”, código EST, prancha 02, referente ao projeto da obra. Os espaçadores não foram localizados na estrutura durante inspeção “in loco”.

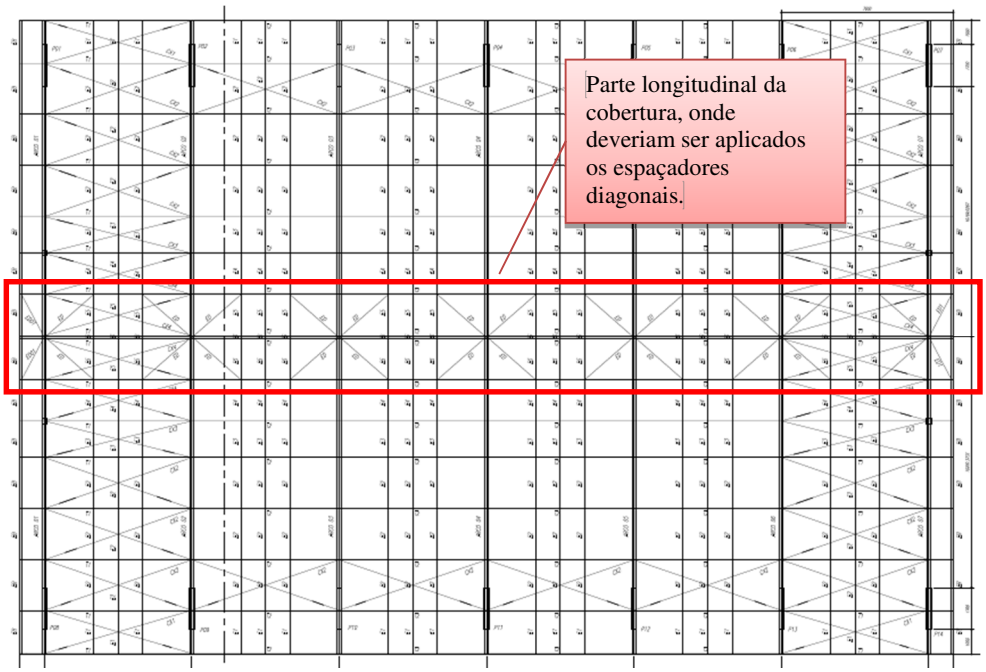


Figura 4. Trecho do desenho “Planta Baixa Corte Detalhes”, código EST, prancha 01.

Abaixo, segue fotografia indicando em vermelho a região aproximada onde os espaçadores diagonais deveriam ter sido empregados.

[2] http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-projetos-arquitetonicos-para-construcao/quadra-coberta-com-palco

Figura 5. Ausência de espaçadores diagonais.

Ressalte-se que os possíveis efeitos resultantes da ausência dos itens relatados na estrutura da coberta da obra não foram avaliados por esta CGU.

Ausência de calhas e tubulação

O desenho *QUADRA ESCOLAR 2, ARQUITETURA, FACHADAS DETALHES, Código AR, Prancha 02*, apresenta calha metálica 25 x 25cm e tubulação de PVC 100mm, conforme trecho reproduzido abaixo.

Porém, estes elementos não foram encontrados na obra.

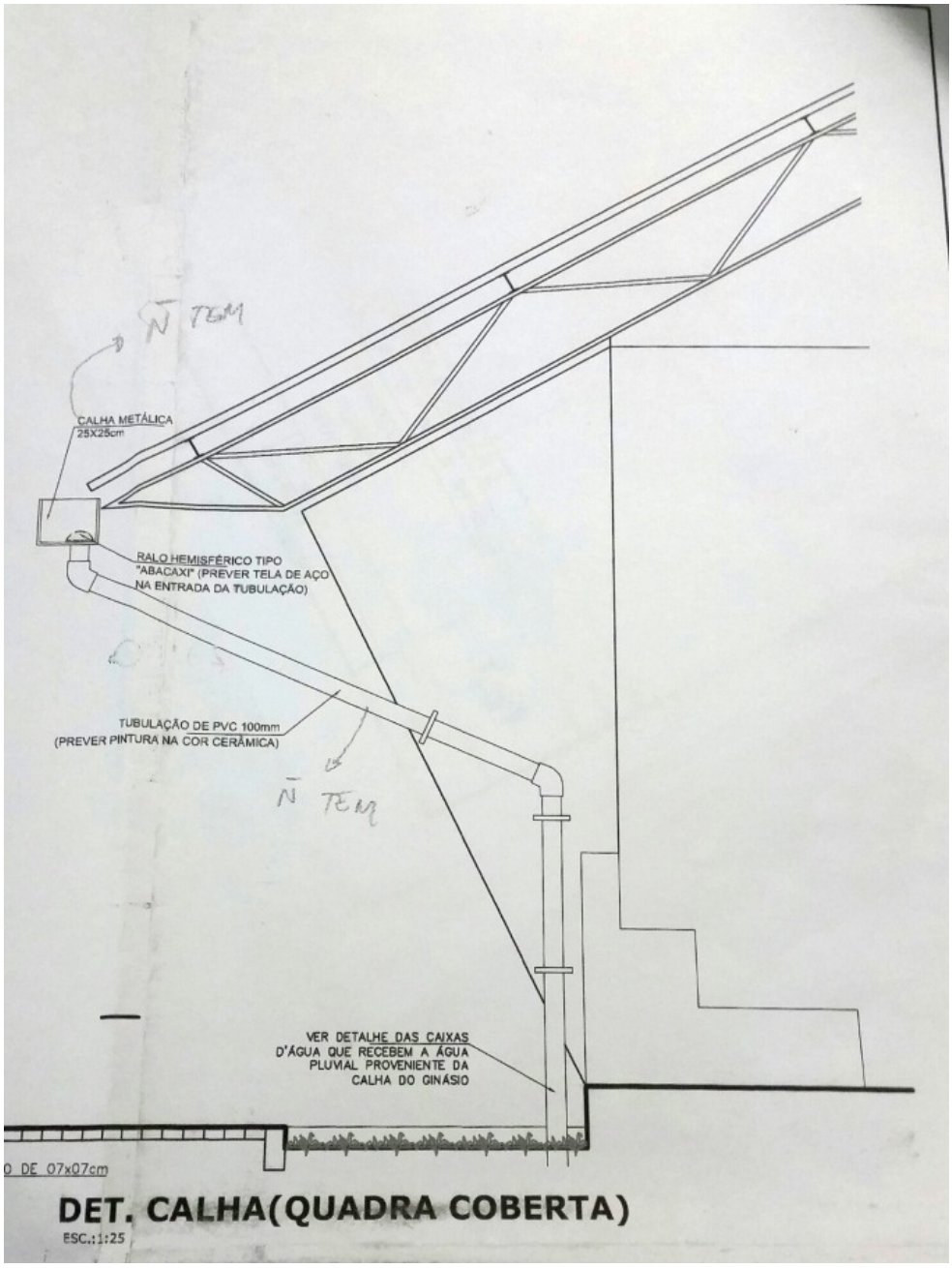


Figura 6. Trecho de desenho exibindo calha metálica e tubulação.

A fotografia abaixo ilustra o relatado:

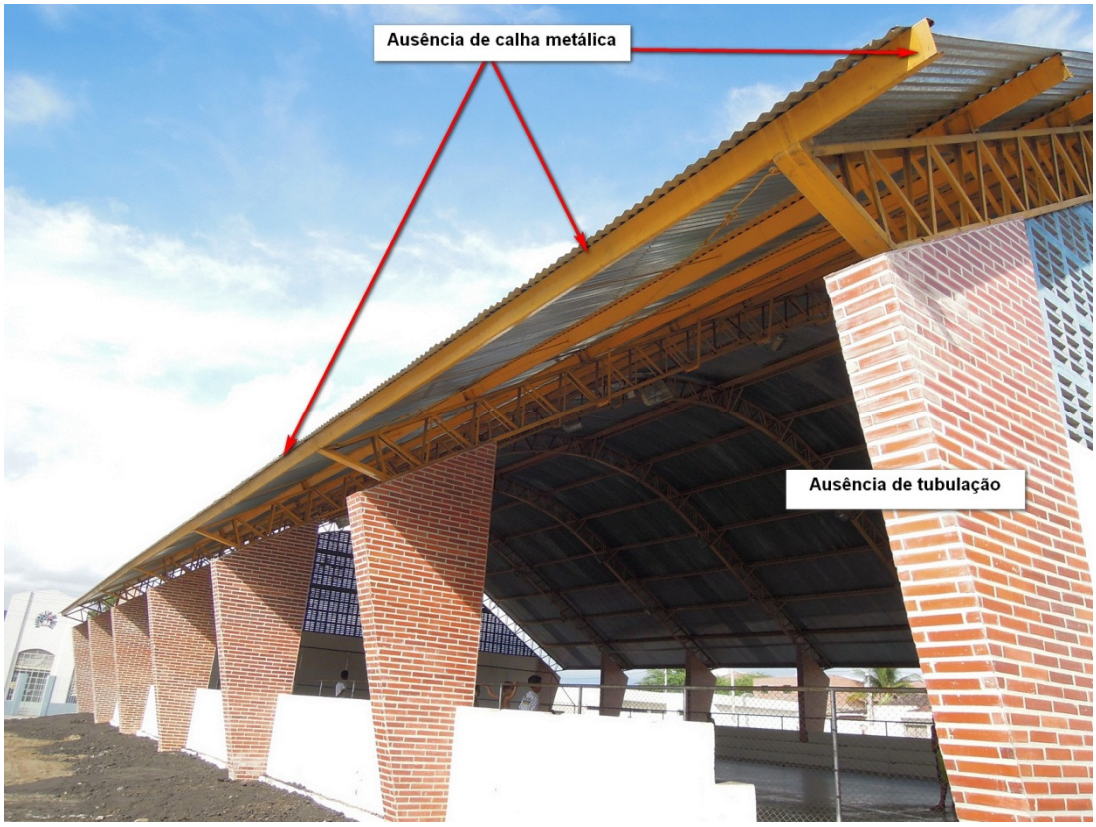


Figura 7. Ausência de itens de serviço: calha metálica e tubulação.

Ausência de muro de contorno

O item de serviço abaixo, cujo valor total é de R$ 18.399,89, não foi identificado na obra, porém foi inserido na planilha orçamentária do Termo Aditivo nº 8, de valor R$ 94.927,76, referente ao contrato nº 363/2011, assinado em 23/12/14.

Item 4.1: MURO CONTORNO DE ALVENARIA. E CONCRETO (PILAR+CINTA), INCLUSIVE PINTURA.

Abaixo, fotografias evidenciado ausência de muro ou qualquer contenção no acesso à quadra:

Ressalte-se que a ausência de muro expõe a obra à entrada e saída de pessoas não autorizadas, além de potencializar a possibilidade de depredação da construção e o uso inapropriado do local.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifesta a Unidade Examinada:

> ***"Elementos de construção ausentes na estrutura coberta da obra – espaçadores em aço do tipo E1 a E5 na cobertura da obra***
>
> *A Prefeitura Municipal através de seu secretario de Obras já entrou em contato com a empresa e os mesmos comunicaram que no máximo em l0 (dez) dias irão colocar os referidos espaçadores, ficando tudo em conformidade ao projeto padrão do FNDE para a estrutura de coberta, verificando que caberia ao Eng. Leonardo a verificação deste item, já que o mesmo liberou o pagamento da coberta.*
>
> ***AUSÊNCIA DE CALHAS E TUBULAÇÃO***
>
> *Diante do exposto se faz importante informar que estamos de acordo que não existe na obra a calha de coberta e nem a tubulação de drenagem, no tocante a Prancha 02, no entanto sendo observada a planilha contratada e aprovada pelo FNDE fica claro que estes serviços não existem e nem foram orçados ou pagos e nem tão menos solicitados a sua correção pelo FNDE e nem no acordão do TCU, ficando claro o motivo de não ter sido solicitado a empresa a sua colocação, sendo assim se faz dispensável a obrigação da colocação destes itens por parte da empresa, como poderia ser cobrado a execução do serviço pela empresa se na própria planilha do FNDE não existia esse serviço nesta época.*
>
> ***AUSÊNCIA DE MURO DE CONTORNO***
>
> *Segundo levantamento in loco foi constatado que existe na obra um muro de contorno equivalente a 152.95m2, e também em conformidade ao esclarecido pelo FNDE e pelo acordão do TCU através do termo de esclarecimento, que perfazem a parede base de sustentação dos cobogós e o fechamento das paredes externas da arquibancada, pelo qual o engenheiro Adalberto adotou a quantidade referenciada, que pode ser constatada através de aferimento em planta, também pode ser facilmente constatado que no item 4.1 e 4.2, relatam apenas sobre Muro de contorno e alvenaria de elementos vazados, não existindo outro tipo de alvenaria em toda a planilha orçada e contratada, tudo esta demostrado na planilha de ajuste de quantitativos emitida pelo FNDE e acordão do TCU 2079."*(sic).

Análise do Controle Interno

Elementos de construção ausentes na estrutura coberta da obra – espaçadores em aço do tipo E1 a E5 na cobertura da obra.

Houve concordância da Unidade Examinada quanto ao apontamento e conforme resposta:

> *"O secretario de Obras já entrou em contato com a empresa e os mesmos comunicaram que no máximo em l0 (dez) dias irão colocar os referidos espaçadores"*

AUSÊNCIA DE CALHAS E TUBULAÇÃO

De fato, como argumenta a Unidade Examinada, não há previsão em planilha orçamentária para este item apesar dele constar nos desenhos de projeto do FNDE. Porém, isso não exime o convenente da obrigação de executar a obra conforme o projeto na sua inteireza e segurança, provendo todos os serviços necessários a implantação do empreendimento. Assim preconiza a os itens V e VI Termo de Compromisso PAC nº 201624-2011:

> *"V 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 do(s) empreendimento(s) no(s) terreno(s) tecnicamente aprovado(s), uma vez que os valores a serem repassados pelo FNDE/MEC referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias do(s) projeto(s) pactuado(s) e aprovado(s);*
>
> *VI Garantir, com recursos próprios, a conclusão da(s) obra(s) acima pactuada(s) e sua entrega à população, no caso de os valores transferidos se revelarem insuficientes para cobrir todas as despesas relativas à implantação;"*

Fica claro que, os recursos do Convênio não se referem a totalidade dos serviços necessários, mas apenas dos constantes em planilha orçamentária, ficando a Prefeitura comprometida em garantir, com recursos próprios a conclusão da obra.

AUSÊNCIA DE MURO DE CONTORNO

Diferentemente do item anterior, como não se evidenciou em desenhos de projeto a existência de muro de contorno externo, além do indicado na planilha orçamentária, a equipe de Fiscalização da CGU está de acordo com a manifestação da Unidade Examinada.

2.2.5. Existência de vícios de construção na obra.

Fato

Em inspeção "in loco", realizada no período de 23/2/15 a 27/2/15, foram detectados diversos vícios em elementos construtivos conforme demonstrado nas fotografias a seguir.

Rachaduras no piso esportivo da quadra:

Rachaduras na rampa de acesso ao palco:

Defeito nas arestas das arquibancadas:

Fissura na estrutura da tabela de basquetebol

Caixas de inspeção em alvenaria quebradas, destampadas e com fiação exposta

Quadro não identificado fechado com arames

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifesta a Unidade Examinada:

> *"Vale salientar que esta obra teve seu piso acompanhado a sua execução e liberado o pagamento pelo engenheiro Leonardo Menezes, sendo notado que o engenheiro Adalberto Queiroz liberou apenas o piso cimentado das arquibancadas, no entanto no ato do recebimento da obra, que foi no dia 14/03/2014, estes defeitos não estavam presentes, cerca de um ano depois estão aparecendo, alguns como rachaduras no piso e rampa de palco são defeitos de execução que estão sendo refeitos pela empresa executora (Conforme tempo de garantia da obra), mesmo que possua termo de Recebimento provisório ou definitivo e as demais que são os defeitos nas arestas das arquibancadas, fissura na estrutura da tabela de basquete, Caixas de alvenaria quebradas, destampadas e com fiação expostas e o quadro de energia, estão danificados pelo tempo de uso e existência de vândalos, contudo cabe ainda mencionar que a empresa já esta tomando providências quanto as correções dos vícios construtivos apontados.*
>
> *No entanto a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha se compromete em no máximo 10 (dez) dias apresentar a CGU a documentação quanto a correção dos defeitos. Seguem fotos retiradas no dia do recebimento da obra e que demonstram que a obra estava em perfeito estado de uso e não apresentava vícios construtivos:"* (sic)

Em nova resposta, apresentada mediante documento "Termo de Esclarecimento Complementar", enviada no dia 13/4/15, a Unidade Examinada, no item "Conclusão sobre a obra", relata:

> *Fotos da Empresa realizando os consertos dos vícios construtivos pendentes, que foram acusados na vistoria da CGU, devendo ser mencionado que a obra foi concluída em dezembro 2013 e as falhas constatadas são provenientes do uso e do tempo, no entanto é obrigação da empresa refazer os serviços que apresentam falhas, mesmo após o recebimento da obra e em conformidade a lei e que da garantia a obra por 5 (cinco) anos, no momento do recebimento da obra estes vícios não estavam presentes, conforme fotos anteriormente apresentadas.*

Conserto nas caixas de passagem

Conserto nas arquibancadas

Conserto do piso do palco e do banco

Conserto na fissura existente no piso da quadra

Análise do Controle Interno

A Unidade Examinada corroborou os fatos apresentados por esta CGU e enviou fotografias realizando reparos, o que demonstra a adoção de providências após o apontamento da falha em 2015. Entretanto, não há como se comprovar a efetividade e amplitude das ações corretivas, já que a análise está restrita às fotografias apresentadas.

2.2.6. Não disponibilização de documentos solicitados pela CGU.

Fato

Os extratos bancários relativos ao Termo de Compromisso PAC nº 201624/2011 solicitados por esta Controladoria Geral da União, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 06/2015/SM40/CACHOEIRINHA - Educação, de 9/2/15 **não foram** disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE.

É pertinente elucidar a obrigatoriedade de prestação das informações à CGU, senão vejamos:

A Lei nº 10.180, de 6/2/01, estabelece em seu artigo 26:

> *Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.*
>
> *§ 1o O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.*

Ressalte-se que a ausência dos documentos dificulta as atividades do Controle Interno do Poder Executivo Federal, estando os agentes públicos responsáveis sujeitos às penalidades da lei.

Também o Acórdão do TCU nº 131/2014 Plenário, dispõe:

> *"A sonegação de <u>informações relativas a contas bancárias específicas de ajustes com a União</u>, por consistir em <u>obstrução indevida ao exercício dos controles interno e externo</u>, é considerada falta de natureza grave, sujeitando os responsáveis, além da aplicação de penalidades, à medida cautelar de afastamento temporário do cargo, conforme previsto no art.144 da Lei 8.443/92." (grifos nossos).*

Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade Examinada assim se manifestou:

"Consta em Anexo o extrato Bancário."

Análise do Controle Interno

A falta continua e reincide, pois os extratos bancários apresentados estão incompletos.

Foram apresentados extratos do período de janeiro de 2013 a abril de 2015 da conta nº 18.400-4 da agência nº 1689-6 do Banco do Brasil relativa ao convênio.

Acontece que, o acordo foi firmado em 2011 e aconteceram liberações de recursos naquele ano e em 2012 ocorreram novas liberações e pagamentos. A ausência dos dados acabou por obstruir a análise desta CGU em relação às movimentações bancárias em períodos pertinentes.

A data de abertura da conta está clara nos extratos apresentados e aconteceu em 29/7/11. Não se justifica a omissão dos extratos dos anos de 2011 e 2012.

2.2.7. Vedação à participação de consórcios em licitação sem a devida motivação na Tomada de Preços n.º 003/2011.

Fato

O edital do Processo Licitatório nº 045/2011, Tomada de Preço nº 003/2011 da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, cujo objeto consiste na *"contratação de empresa de Obras de Engenharia Civil para Construção de Uma Quadra Poliesportiva Coberta"* estabelece no item 06.06:

> *"06.06 – Não poderão participar desta licitação:*
>
> *06.06.01 – consórcios, grupos ou agrupamentos de pessoas jurídicas ou físicas e jurídicas;"*

Entretanto, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, se justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. (Acórdão n.º 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2 ª Câmara).

Contrariando os normativos supracitados, não há no referido edital e processo administrativo da licitação, motivação para a vedação à participação de empresas em consórcio o que constitui uma restrição à competitividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifesta a Unidade Examinada:

"É cediço que em relação à participação em certames licitatórios de empresas reunidas em consórcio, o legislador pátrio contemplou no art. 33 da lei 8.666/93 o poder discricionário da Administração em permitir ou não a participação de consórcios. Vejamos:

"Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:"

Inicialmente, cumpre observar que o objeto do processo licitatório nº 016/2013, na modalidade concorrência pública tombada sob o nº 001/2011, cujo objeto consiste na "Construção de Uma Escola com 12 salas de aula, no Sítio Conceição de Baixo, conforme projeto aprovado pelo FNDE", trata-se de uma obra não complexa até porque o próprio Ministério da Educação por intermédio do FNDE, fornece uma planta padrão, para todo o Brasil.

Por ser assim, diante da baixa complexidade das obras executadas no Município de Cachoerinha-PE, e ainda, diante do número reduzido de empresas que executam obras pública, caso fosse consentido pela Administração a participação dos consórcios não garantia e/ou ampliaria a competitividade, poderia até restringir a concorrência, pois as empresas consorciadas deixariam de competir entre si e ainda não daria condições de participação a outras empresas levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.

Portanto, indubitável se mostra que a permissão ou não de empresas em forma de consórcio no certame licitatório, se mostra como ato discricionário da administração que analisando a conveniência e a oportunidade deverá permitir ou não.

No caso, em concreto conforme acima explicitado se mostra como regra à administração municipal não permitir a participação de empresa consorciado diante da não complexidade das obras executados e ainda que tal exigência pudesse restringir a concorrência.

Nesse sentido o pensamento de Jessé Torres Pereira Junior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:

> *"(...)*
>
> *Aver-ber a oriteção do Tribunal de Conta da União: "Representação Licitação. Parcelamento do Objeto, Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto.* ***A aceitação de consórcio na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante.*** *A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei de n° 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas*

> *em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso,* ***Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra a Administração com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a forma de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parceladas. Ademais a participação de consórcios em torneio licitatórios não garante aumento de competitividade****, consoante arestos do relatório e voto que impulsionara o Acórdão nº 2813/2004 – 1ª Câmara, que reproduzo: "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está portanto, no âmbito da discricionariedade da administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame) quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (-) vemos que é praticamente comum a não aceitação de consórcios (-). Comentários à "Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública". 7ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.)*

Nessa toada, diante da natureza da obra (projeto padrão) que se mostra de simples execução, diante das peculiaridades da região número ínfimo de empresas que executam obras junto ao setor público, permitir a participação de empresas consorciadas poderia causar a restrição a competitividade diante da possibilidade de ocorrer a associação das empresas para executar as obras em forma de parceria. Portanto, justificada a vedação contida no edital."*(sic).*

Análise do Controle Interno

Em que pese à manifestação apresentada, a jurisprudência do TCU, determina que *"se justifique formalmente no respectivo processo administrativo da licitação"* a opção de afastar os consórcios do certame.

Contudo, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE só apresentou a justificativa na manifestação do relatório preliminar, ou seja, de forma intempestiva, o que não reverte à ausência ocorrida na instrução do processo licitatório.

Por outro lado, sendo a justificativa apresentada favorável ao afastamento de consórcios, a equipe de Fiscalização decide por reclassificar a constatação como "falha formal", devendo a Unidade Examinada atentar ao que determina a jurisprudência do TCU e passar a registrar a devida motivação nos autos de processos licitatórios congêneres.

2.2.8. Atraso na execução da obra.

Fato

Tendo em vista que:

- O Cronograma físico-financeiro prevê um prazo de 6 (seis) meses para consecução do objeto pactuado;
- Em 1/12/11 é assinada a ordem de serviço autorizando o início dos serviços mediante contrato de execução nº 363/2011 assinado em 30/11/11;
- A previsão inicial de 180 dias para o prazo de execução após assinatura da ordem de serviço e a data prevista da entrega em 29/5/12;
- Apenas em 14/3/14, a obra tem o termo de recebimento definitivo expedido e assinado;

Resta configurado um atraso de 654 dias (21,8 meses) na execução da obra "Quadra Escolar Coberta com Palco", objeto do contrato de execução nº 363/2011. Isso, pois, embora a Lei nº 8.666/93 preveja dilatação do prazo, as condicionantes ali indicadas não tiveram sua comprovação apresentada a esta CGU senão vejamos:

Há emissão de 8 (oito) termos aditivos, sendo todos, à exceção do 4º e do 8º, visando à modificação do prazo inicialmente estabelecido, estendendo-o em 6 meses. Há sempre a mesma justificativa:

"O presente aditivo se justifica em virtude do acréscimo de alguns serviços não previstos no Projeto Inicial."

Entretanto esses serviços não são mencionados e não foram demonstrados objetivamente.

Contrato com prazo de vigência indeterminado

Por fim, ressalte-se que o contrato nº 363/2011, em desacordo com a Lei nº 8.666/93, não determina o período de vigência do acordo o que implica na imprecisão de configuração para adoção de eventual medida saneadora.

Conforme artigo nº 57, parágrafo 3º da Lei nº 8.666/93: *"É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado"*.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifestou a Unidade Examinada:

> *"O fato de a Indústria da Construção Civil no Brasil estar "mega" aquecida, e em especial no Estado de Pernambuco, tem levado a escassez de mão de obra qualificada, principalmente no interior do Estado, onde se torna um dos principais fatores pela*

morosidade da execução do empreendimento em questão. Por outro lado, embora tenha havido disponibilidade de Recursos Financeiros, o mesmo não foi disponibilizado em compatibilidade com o cronograma físico da obra à época."(sic).

CONTRATO COM PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO

Alega os nobres Técnicos, que o contrato nº 363/2011, que tem como objeto a Construção de uma Quadra Coberta, foi firmado com prazo indeterminado.

Isso não procede.

Explico, a Cláusula Quinta, do contrato em comento que trata do prazo, se apresenta com a seguinte, redação:

"o prazo rara a execução dos serviços inicia-se após a ordem de serviço, e termina após 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser prorrogado, nos termos da art. 57 inciso 11, da Lei n° 8.666193".

Por ser a sim, a suposta falha não existiu.

"

Análise do Controle Interno

A Unidade Examinada concorda com a análise da CGU quando reafirma que há atraso e indica a causa dele: *"escassez de mão de obra qualificada, principalmente no interior do Estado, onde se torna um dos principais fatores pela morosidade da execução do empreendimento em questão."*(sic).

Quanto à ausência de liberação de recursos em dissonância com o cronograma físico-financeiro, tal justificativa não procede, pois independentemente dessa condição, a obra sofre atraso, senão vejamos:

As liberações aconteceram conforme a tabela abaixo.

Tabela 3. Liberação de Recursos. Fonte: Simec

Valor R$	% do total	Data do pagamento do recurso
97.992,85	20	30/08/2011
146.989,27	30	28/05/2012
122.491,06	25	19/07/2012
122.491,06	25	24/05/2013

Tomemos o caso das medições abaixo:

Evento	Valor R$	Data	dias entre as medições	execução acumulada %	Recurso librado %
BM nº 5	139.042,32	03/10/12		73	75
BM Nº 6	102.276,39	24/10/13	386	95	100%, liberado em 24/5/13. 5 meses a frente da medição.

Houve um decurso de 386 dias entre as medições, sem que houvesse qualquer atraso de liberação em relação às medições. Pelo contrário, em 24/5/13, 100% do valor total da obra estava liberado. Ainda assim, a obra leva mais 10 meses para ser concluída, com seu termo de recebimento definitivo assinado em 14/3/14.

Contrato com prazo de vigência indeterminado

A Unidade Examinada, em sua resposta, trata prazo de vigência de contrato e "prazo de execução dos serviços" como a mesma coisa. Porém, não há de se confundir o prazo de execução da obra (quesitos físico e financeiro), com o prazo de vigência do acordo formal firmando entre as partes gerador de direitos e obrigações, que é o contrato propriamente dito.

2.2.9. Inconsistências na demonstração dos pagamentos realizados pela Prefeitura de Cachoeirinha/PE à empresa executora do Contrato n.º 363/2011.

Fato

Há uma inconsonância entre as demonstrações de pagamentos realizados pela execução da obra, inseridas pela Prefeitura no sistema SIMEC e os boletins de medição apresentados à equipe de fiscalização.

Vejamos:

Durante execução da obra, os seguintes empenhos foram cadastrados no sistema SIMEC – Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação, totalizando R$ 489.964,23.

Empenho nº	Valor	% pagamento	Parcela nº	Data	Dias decorridos
2011NE724450	97.992,85	20	1	30/08/2011	
2011NE724450	146.989,27	30	2	28/05/2012	272
2011NE724450	122.491,06	25	3	19/07/2012	52
2011NE724450	122.491,06	25	4	24/05/2013	309
Total	**R$ 489.964,24**	**100**			

Por sua vez, a proposta vencedora foi de R$ 480.260,71. Não se identificou o porquê da diferença.
Além disso, o somatório dos serviços executados, segundo os boletins de medição apresentados são os seguintes:

NF	BM*	BM**	Data	Valor R$
52	1	1	14/02/2012	60.841,46
84	2	2	19/04/2012	42.170,30
84	3	3	19/04/2012	72.240,13
153	***	4	12/09/2012	31.509,97
162	4	5	03/10/2012	137.768,61
293		6	29/10/2013	102.276,39
376	7	7	26/12/2014	24.716,92
Subtotal				**471.523,78**
377	Aditivo		26/12/2014	94.927,76
Total R$				**566.451,54**

* Número do boletim de acordo com a nota fiscal.
**Número do boletim de acordo com a planilha eletrônica de cálculo do aditivo.
*** Boletim relativo à reprogramação do FNDE.

Retirando-se a NF 377, tem-se o subtotal de R$ 471.523,78, valor que corresponde exatamente com a reprogramação do FNDE que desonerou a obra. Portanto, a diferença entre o total empenhado e o total medido é de: **489.964,24 - 471.523,78 = R$ 18.440,46.**

Por fim, uma vez que não foram apresentados os extratos bancários, conforme demonstrando em outra constatação nesse relatório, não se sabe que valor foi efetivamente pago pela construção da referida obra.

Manifestação da Unidade Examinada

A Inconsistência verificada é porque o quadro apresentado em anexo pelo CGU - Controladoria Geral da União trata-se dos empenhos liberados pelo FNDE para a conta do convênio vinculada, que totalizou R$ 489.964.24 (Quatrocentos e oitenta e nove mil. novecentos e sessenta e quatro reais e vinte e quatro centavos) em conformidade ao projeto conveniado, devendo ser adotado para o calculo o valor pago de RS 471.523.78 (Quatrocentos e setenta e um mil. quinhentos e vinte e três reais e setenta e oito centavos), conforme foi lançado no SIMEC na aba execução orçamentária os valores de referente a recursos do convênio. Segue o levantamento dos dados do SIMEC, com vista ao relatório de liberação dos pagamentos por parte do FNDE.

...

Conforme o quadro anterior, verifica-se que a ultima liberação de recurso por parte do FNDE ocorreu no dia 24/05/2013, ou seja, a quase 10 (dez) meses, no valor de RS 122.491.06 (Cento e vinte e dois mil quatrocentos e noventa e um reais e seis centavos), totalizando a liberação do recurso da obra por parte do FNDE até o momento de RS 489.964.24 (Quatrocentos e oitenta e nove mil, novecentos e sessenta e quatro reais e vinte e quatro centavos).

Segue o levantamento dos dados do SIMEC, com vista ao relatório de liberação dos pagamentos por parte da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha a empresa executora da obra:

...

Conforme o quadro acima, verifica-se que até o momento a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha anexou no sistema todos os documentos de prestação de contas parciais, visto que levando em conta todas as notas fiscais emitidas e pagas a empresa constata-se a alimentação na aba execução orçamentária no valor de R$ 471.523.78 (Quatrocentos e setenta e um mil, quinhentos e vinte e três reais e setenta e oito centavos), no entanto foi autorizado pelo Engenheiro Leonardo Menezes o valor de RS 94.927.76 (Noventa e quatro mil novecentos e vinte e sete reais e setenta e seis centavos) a titulo de contrapartida, que não pode compor a Prestação de Contas no sistema do SMEC, por não ser recurso do referido convênio e sim do FUNDEB.

(sic)

Análise do Controle Interno

A falta continua, haja vista que os extratos bancários apresentados a esta CGU, indicam um saldo remanescente de zero na conta corrente vinculada ao convênio, conta nº 18.400-4 da agência nº 1689-6 do Banco do Brasil. Também não se apresentou evidência de devolução do saldo remanescente ao FNDE. Não se está questionando a corretude dos dados no Simec, mas sim a diferença entre o total liberado de R$ 489.964,24 e o total pago de R$ 471.523,78, diferença esta que deveria constar remanescente no saldo em conta do convênio ou ser devolvida ao concedente.

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201502244
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 799.939,93
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a prover rede física escolar pública de condições adequadas de funcionamento, no que tange à quantidade de unidades educacionais e à qualidade da infraestrutura dos estabelecimentos de educação básica pública.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informações gerais.

Fato

Trata-se de Termo de Compromisso PAR nº 7532, firmado entre a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para construção de uma "ESCOLA 04 SALAS – PROJETO FNDE" no valor estimado de R$ 813.200,00 (valor licitado).

A Prefeitura se compromete a executar todas as atividades inerentes à construção de acordo com as especificações do projeto fornecido ou aprovado pelo FNDE e em conformidade com os requisitos da Lei n° 11.578, de 26/11/07.

Visando à consecução do objeto, é realizado o Processo Licitatório nº 016/2013, Tomada de Preço nº 001/2013, instaurado mediante ata da Comissão Permanente de Licitação – CPL em 25 de abril de 2013.

Dez empresas retiraram o edital da licitação, conforme listagem abaixo:

Num.	Empresa	CNPJ	Data retirada edital	Município/UF de origem
1	SYSBRASIL Ltda.	69.953.883/0001-50	06/05/2013	Recife/PE
2	**Quatro.Tec Ltda.**	**24.562.274/0001-32**	**06/05/2013**	**Recife/PE**
3	Porsan Engenharia Ltda.	13.923.606/0001-40	07/05/2013	João Pessoa/PB
4	Ferraz Construtora e serviços Ltda.	07.882.638/0001-42	08/05/2013	Olinda/PE
5	Rio Branco Construtora Ltda.	02.951.249/0001-08	08/05/2013	Recife/PE.
6	GTA Construções Ltda.	10.536.997/0001-52	08/05/2013	São Lourenço da Mata/PE
7	WS Locações e Serviços Ltda.	12.963.418/0001-83	09/05/2013	Nazaré da Mata/PE
8	F J M Construções Ltda.	00.236.884/0001-88	10/05/2013	Recife/PE
9	**C P M Construtora Ltda.**	**05.545.366/0001-60**	**10/05/2013**	**Jupi/PE**
10	MS Construções & Serviços Ltda.	16.442.947/0001-92	13/05/2013	Garanhuns/PE

Entretanto, consta na ata da CPL de 17 de maio de 2013 relativa a "credenciamento, abertura da habilitação e recolhimento das propostas", a informação de que apenas as empresas C P M CONSTRUTORA LTDA e QUATRO.TEC LTDA compareceram àquela sessão.

Em 3 de junho de 2013, em sessão registrada em ata, a CPL declara vencedora do certame a empresa QUATRO TEC LTDA, CNPJ nº 24.562.274/0001-32, com um preço ofertado de R$ 799.939,93.

Adjudicado o processo licitatório em 6 de junho de 2013, em 7 de junho de 13 é assinada a ordem de serviço autorizando o início dos serviços mediante contrato de execução nº 094/2013 assinado em 7 de junho de 2013. O Cronograma físico-financeiro prevê um prazo de 270 dias para consecução do objeto pactuado. Porém, à data da fiscalização "in loco", realizada entre 23 de fevereiro de 2015 e 27 de fevereiro de 2015, a obra se encontrava, conforme boletim de medição nº 08, de 13 de janeiro de 2015, último disponível àquela ocasião, com o percentual de execução acumulado R$ 561.006,74, que corresponde a 70%.

Abaixo, seguem fotografias exibindo o estado da obra:

Visão geral da escola. Cachoeirinha, 24 de fevereiro de 2015

Detalhes da obra. Cachoeirinha, 24 de fevereiro de 2015.

Finalmente, após edição do 2º termo aditivo, o prazo de execução da obra se estende até 7 de setembro de 2015.

Abaixo, as notas fiscais emitidas e respectivos boletins de medição:

NF	Data Emissão	Valor R$	BM
551	04/12/2013	35.374,50	1
570	03/02/2014	73.165,69	2
578	19/03/2014	110.123,72	3
593	21/05/2014	46.220,48	4
610	30/06/2014	18.222,30	5
626	01/09/2014	72.953,38	6
636	16/10/2014	38.261,52	7
661	20/01/2015	166.685,15	8

Total	**561.006,74**

2.1.2. Atraso na execução da obra.

Fato

O item 6 do Processo Licitatório nº 016/2013, Tomada de Preços nº 001/2013, da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, cujo objeto é a *"construção de uma escola com 04 salas de aula, no Sítio Conceição de Baixo, conforme projeto aprovado pelo FNDE",* prevê a execução das obras/serviços num período máximo de 9 meses após a assinatura da ordem de serviço.

A ordem de serviço, constante à folha 679 do processo licitatório, foi assinada em 7 de julho de 2013 e portanto era de se esperar o término da obra em março de 2014. Acontece que, conforme boletim de medição nº 8, de 13 de janeiro de 2015, último disponível na data da inspeção "in loco", realizada entre 23 de fevereiro de 2015 e 27 de fevereiro de 15, a obra não está finalizada. O percentual de execução acumulado conforme aquele boletim de medição é de 70% correspondente ao valor de R$ 561.006,74.

Abaixo, fotografias evidenciando a obra inacabada:

Detalhes da escola. Cachoeirinha, 24 de fevereiro de 2015.

Embora a Lei nº 8.666 preveja dilatação do prazo, as condicionantes ali indicadas não tiveram sua comprovação apresentada a esta CGU. Pelo contrário, há emissão de dois termos aditivos cujas justificativas são as mesmas:

> *"Justifica-se o presento Termo Aditivo, em virtude da existência de saldo no Contrato inicial deste Procedimento Licitatório."*

Disponibilidade de Recursos Financeiros

Conforme já mencionado, o primeiro termo aditivo do contrato nº 094/2013 procura justificativa pela existência de saldo.

De fato, quanto à disponibilidade de recursos para execução da obra, de acordo com os extratos bancários do Banco do Brasil, agência 1689-6, conta corrente nº 19.322-4, relativa à referida obra, verifica-se um total liberado de R$ 609.900,03, conforme tabela abaixo:

Data contábil	Histórico	Documento	Valor – R$
8/3/13	632- Ordem Banc 12 Sec Tesouro Naci	907542000000	162.640,01 C
7/10/13	632- Ordem Banc 12 Sec Tesouro Naci	5103545000000	243.960,01 C
4/4/14	632- Ordem Banc 12 Sec Tesouro Naci	1483984000000	203.300,01 C

Todavia, de acordo com o último boletim de medição apresentado a data desta fiscalização, BM nº 8, de 13/1/15, o total executado foi de R$ $ 561.006,74. Desta feita, resta em conta um saldo mínimo (ignorando-se as aplicações) de pelo menos R$ 48.893,29 a ser executado, algo que ainda não aconteceu embora exista recurso.

Notificação FNDE

Registre-se ainda a notificação do FNDE à Prefeitura Municipal de Cachoeirinha em 19/1/15 nos termos abaixo:

> *"Assunto: Aviso de 45 dias sem atualização da obra (29591) Sítio Conceição de Baixo*
>
> *Sr(a). Gestor, a obra (29591) Sítio Conceição de Baixo está há mais de 45 dias sem atualização/inserção de vistoria, solicitamos que seja realizada com urgência a atualização do Simec, módulo Obras 2.0.*
>
> *A ausência de informações atualizadas no Simec poderá ocasionar o bloqueio dos recursos ou de futuros repasses financeiros, atraso na aquisição dos equipamentos e mobiliários ou ainda o cancelamento do Termo de Compromisso/Convênio com o envio para Tomada de Contas Especial."*

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifesta a Unidade Examinada:

> *"Na verdade a obra esta muito atrasada, no entanto não foi motivada pela insuficiência de recurso na conta e sim pela morosidade da execução da obra pela contratada, que mesmo executando a obra perfeitamente, vem executando com lentidão o serviço, ora na compra do material para obra e também pelo quadro pequeno de funcionários, mesmo assim esta prevista para o 31/05/2015 a entrega da obra.*
>
> *..."*

Análise do Controle Interno

A Unidade Examinada corrobora o fato apontado por esta CGU e indica que o atraso se deve à lentidão da empresa executora da obra.

Do total previsto de R$ 799.939,93 (proposta vencedora), foram liberados R$ 609.900,03 ou 76% do total.

Ressalte-se também, o dever da Prefeitura multar/sancionar a empresa em virtude do atraso na conclusão da obra, conforme determina a Lei 8.666/1993:

"Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: (...)"

Observe-se ainda que a que a empresa deve ter capacidade operacional para continuar a execução da obra mesmo que haja atraso superior a 90 dias dos pagamentos devidos pela Administração, com fundamento nos artigos da lei 8.666/1993:

"Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as conseqüências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação."

Por fim, ressalte-se que as liberações de recursos não acontecem quando há pendências por parte dos convenentes (município responsável pela obra), o que se configurou na presente obra (notificação do FNDE descrita no fato). Após fiscalização desta CGU, a Unidade Examinada procedeu às atualizações pertinentes no Simec, módulo Obras 2.0 e resolveu suas pendências. Porém, isto deve ser um processo contínuo visando a não interromper futuras liberações de recursos.

Recomendações:
Recomendação 1: O FNDE deve adotar as medidas necessárias para garantir a execução dos serviços e emitir parecer conclusivo, enviando-o à CGU, quanto à conclusão do objeto. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Vedação à participação de consórcios em licitação sem a devida motivação.

Fato

O edital do Processo Licitatório nº 016/2013, Tomada de Preços nº 001/2013 da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, cujo objeto consiste na *"Construção de Uma Escola com 04 salas de aula, no Sítio Conceição de Baixo, conforme projeto aprovado pelo FNDE"* estabelece no item 9 (nove):

> *"9. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO*
>
> *...*
>
> *9.3 Não serão admitidas a participação de:*
>
> *9.3.1 Empresa em Consórcio;"*

Entretanto, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, se justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. (Acórdão n.º 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2 ª Câmara).

Contrariando os normativos supracitados, não há no referido edital e processo administrativo da licitação, motivação para a vedação à participação de empresas em consórcio o que constitui uma restrição à competitividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifesta a Unidade Examinada:

> *"É cediço que em relação à participação em certames licitatórios de empresas reunidas em consórcio, o legislador pátrio contemplou no art. 33 da lei 8.666/93 o poder discricionário da Administração em permitir ou não a participação de consórcios. Vejamos:*
>
> ***"Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:"***
>
> *Inicialmente, cumpre observar que o objeto do processo licitatório nº 016/2013, na modalidade concorrência pública tombada sob o nº 001/2011, cujo objeto consiste na "Construção de Uma Escola com 12 salas de aula, no Sítio Conceição de Baixo, conforme projeto aprovado pelo FNDE", trata-se de uma obra não complexa até porque o próprio Ministério da Educação por intermédio do FNDE, fornece uma planta padrão, para todo o Brasil.*

Por ser assim, diante da baixa complexidade das obras executadas no Município de Cachoerinha-PE, e ainda, diante do número reduzido de empresas que executam obras pública, caso fosse consentido pela Administração a participação dos consórcios não garantia e/ou ampliaria a competitividade, poderia até restringir a concorrência, pois as empresas consorciadas deixariam de competir entre si e ainda não daria condições de participação a outras empresas levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.

Portanto, indubitável se mostra que a permissão ou não de empresas em forma de consórcio no certame licitatório, se mostra como ato discricionário da administração que analisando a conveniência e a oportunidade deverá permitir ou não.

No caso, em concreto conforme acima explicitado se mostra como regra à administração municipal não permitir a participação de empresa consorciado diante da não complexidade das obras executados e ainda que tal exigência pudesse restringir a concorrência.

Nesse sentido o pensamento de Jessé Torres Pereira Junior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:

> *"(...)*
>
> *Aver-ber a oriteção do Tribunal de Conta da União: "Representação Licitação. Parcelamento do Objeto, Ausência de viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto.* ***A aceitação de consórcio na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante.*** *A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei de n° 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso,* ***Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra a Administração com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a forma de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parceladas. Ademais a participação de consórcios em torneio licitatórios não garante aumento de competitividade****, consoante arestos do relatório e voto que impulsionara o Acórdão nº 2813/2004 – 1ª Câmara, que reproduzo: "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está portanto, no âmbito da discricionariedade da administração. Isto porque a formação*

de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame) quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (-) vemos que é praticamente comum a não aceitação de consórcios (-). Comentários à "Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública". 7ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.)

Nessa toada, diante da natureza da obra (projeto padrão) que se mostra de simples execução, diante das peculiaridades da região número ínfimo de empresas que executam obras junto ao setor público, permitir a participação de empresas consorciadas poderia causar a restrição a competitividade diante da possibilidade de ocorrer a associação das empresas para executar as obras em forma de parceria. Portanto, justificada a vedação contida no edital."(sic).

Análise do Controle Interno

Em que pese à manifestação apresentada, a jurisprudência do TCU, determina que *"se justifique formalmente no respectivo processo administrativo da licitação"* a opção de afastar os consórcios do certame.

Contudo, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE só apresentou a justificativa na manifestação do relatório preliminar, ou seja, de forma intempestiva, o que não reverte à ausência ocorrida na instrução do processo licitatório.

Por outro lado, sendo a justificativa apresentada favorável ao afastamento de consórcios, a equipe de Fiscalização decide por reclassificar a constatação como "falha formal", devendo a Unidade Examinada atentar ao que determina a jurisprudência do TCU e passar a registrar a devida motivação nos autos de processos licitatórios congêneres.

2.2.2. Ausência da composição de custos unitarios.

Fato

O item 5.6.1 da planilha orçamentária e da proposta vencedora do Processo Licitatório nº 016/2013, Tomada de Preços nº 001/2013, da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, cuja descrição é *"Caixa D'agua metálica capacidade 20.000L, instalada, inclusive estrutura em concreto armado de suporte conforme projeto",* prevê um valor de R$ 35.000,00 pra sua execução. Entretanto, não se demonstra a composição dos custos unitários referentes a este valor.

Ressalte-se que o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93, determina que os custos unitários devam constar dos anexos do edital, como partes dele integrantes. A esse respeito, o TCU firmou entendimento sobre a obrigatoriedade de inclusão das composições de custos unitários e do detalhamento do BDI no orçamento que integra o instrumento convocatório e nas propostas das licitantes, por meio da Súmula nº 258, a seguir transcrita:

"As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas."

Embora a falha esteja presente na planilha orçamentária de referência do FNDE, tal situação não exime a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE e da empresa vencedora da licitação em detalhar os custos unitários dos elementos constantes no orçamento; ainda mais quando se trata de item de serviço impreciso como o caso em pauta, sem código de referência SINAPI passível de aferição de sua composição.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se posiciona a Unidade Examinada:

"Como foi referenciado no relatório da CGU- Controladoria Geral da União o erro já é existente na planilha de referência do FNDE, não podendo ser alterada pela Prefeitura, no entanto podendo ser adotada a estrutura metálica ou de concreto, sendo assim com o intuito de subsidiar e não deixar prejudicada a analise do Técnico do CGU sobre os reservatórios elevado e apoiado de concreto, estamos apresentando a composição do serviço e informamos que no próximo convênio a prefeitura tomará providências para anexar a referida composição nos anexos do edital, melhorando o detalhamento do orçamento, independentemente da planilha tipo do FNDE."(sic).

Análise do Controle Interno

A Unidade Examinada procedeu aos ajustes necessários após a fiscalização desta CGU, conforme evidenciado na sua manifestação, mitigando a ausência da composição dos custos unitários do item 5.6.1 da planilha orçamentária. Entretanto, permanece o registro da falta cometida no passado.

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201502245
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 3.289.145,29
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 20RP - Infraestrutura para a Educação Básica no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a prover rede física escolar pública de condições adequadas de funcionamento, no que tange à quantidade de unidades educacionais e à qualidade da infra-estrutura dos estabelecimentos de educação básica pública.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Atraso na execução da obra.

Fato

A cláusula nona do "contrato licitatório" nº 048/2014 da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE prevê a execução do objeto de acordo com o estipulado no edital da licitação, que por sua vez prevê no item PRAZO DE ENTREGA: *"Período máximo de 9 (nove) meses após assinatura da ordem de serviço, prorrogável a critério exclusivo desta Prefeitura"*.

A ordem de serviço, constante à folha 961 do processo licitatório, foi assinada em 25 de abri de 2014 e portanto era de se esperar o término da obra em janeiro de 2015. Acontece que, conforme boletim de medição nº 2, de 5 de janeiro de 2015, último disponível na data da inspeção "in loco", realizada entre 23 de fevereiro de 2015 e 27 de fevereiro de 2015, a obra não está finalizada. O percentual de execução acumulado conforme aquele boletim de medição é de 13%.

Abaixo, fotografias evidenciando a obra inacabada:

Detalhes diversos da obra. Cachoeirinha/PE, 25 de fevereiro de 2015.

As cláusulas décima e décima primeira do mesmo contrato nº 048/2014 informam que o prazo de execução poderá ser prorrogado, a critério do CONTRATANTE, desde que ocorram alguns dos seguintes motivos e mediante justificativa por escrito e previamente autorizada pelo CONTRATANTE:

"1° - Alteração do projeto original ou suas especificações, pelo CONTRATANTE;

2° - Superveniência de fato excepcional e imprevisível, estranho à vontade das partes contratantes, que altere fundamentalmente as condições de execução do presente contrato;

3° - Aumento das quantidades inicialmente previstas no presente instrumento;

4° Impedimento da execução deste contrato, por fato ou ato de terceiro, reconhecido pelo CONTRATANTE, em documento contemporâneo à sua ocorrência, e qual resulte diretamente impedimento ou retardamento na execução deste contrato."

Nenhuma dessas situações foi evidenciada pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE .

Embora a Lei nº 8.666/93 preveja dilatação do prazo, as condicionantes ali indicadas não tiveram sua comprovação apresentada a esta CGU. Pelo contrário, há emissão de termo aditivo cuja justificativa é a seguinte:

"Justifica-se o presento Termo Aditivo, em virtude da existência de saldo no Contrato inicial deste Procedimento Licitatório."

Ressalte-se também que, conforme cláusula décima segunda do referido contrato, deveria se aplicar multa de 10% pelo descumprimento do prazo.

"CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - Será aplicada a CONTRATADA penalidade de multa, nas seguintes formas:

a) 10% (dez por cento) do valor contratado, em caso de não cumprimento de alguma cláusula contratual por parte da CONTRATADA;"

Disponibilidade de Recursos Financeiros

Conforme já mencionado, o primeiro termo aditivo do contrato nº 048/2014 procura justificativa pela existência de saldo.
De fato, quanto à disponibilidade de recursos para execução da obra, de acordo com os extratos bancários do Banco do Brasil, agência 1689-6, conta corrente nº 19.768-8, relativa à referida obra, verifica-se um total liberado de R$ 664.625,33, conforme tabela abaixo:

Data contábil	Histórico	Documento	Valor – R$
10/4/14	632- Ordem Banc 12 Sec Tesouro Naci	1604744000000	166.156,33 C
16/1/15	632- Ordem Banc 12 Sec Tesouro Naci	101337000000	498.469,00 C

Todavia, de acordo com o último boletim de medição apresentado a data desta fiscalização, BM nº 2, de 5 de janeiro de 2015, o total executado foi de R$ 423.578,27. Desta feita, resta em conta um saldo mínimo (ignorando-se as aplicações) de R$ 241.044,06 a ser executado, algo que ainda não aconteceu embora exista recurso.

Contrato com prazo de vigência indeterminado

Por fim, ressalte-se que o contrato nº 048/2014, em desacordo com a Lei nº 8.666/93, não determina o período de vigência do acordo o que implica na indeterminação do cumprimento do objeto pactuado e adoção das medidas cabíveis. Ora, estando a obra não concluída, se o contrato não estivesse vigente, restaria determinado o não cumprimento do objeto pactuado. Conforme artigo nº 57, parágrafo 3º da lei 8.666/93: *"É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado"*.

Sabe-se que a obra teve o seu prazo de execução expirado em janeiro de 2015, mas o contrato permanece sem situação definida constituindo ilegalidade mediante a Lei nº 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifesta a Unidade Examinada:

> *"O fato de a Indústria da Construção Civil no Brasil estar "mega" aquecida, e em especial no Estado de Pernambuco tem levado a escassez de mão de obra qualificada, principalmente no interior do Estado, onde se torna um dos principais fatores pela morosidade da execução do empreendimento em questão. Por outro lado, embora haja disponibilidade de Recursos Financeiros atualmente, conforme relatado no relatório da Controladoria Geral da União (CGU), o mesmo não foi disponibilizado em compatibilidade com o cronograma físico da obra, uma vez que foi-se aportado recurso por parte do Ministério da Educação apenas em 16/01/15, conforme se verifica no extrato bancário do Banco do Brasil., Agência 1689-6, conta corrente nº 19.768-8, relativa à referida obra, data esta que a empresa executora, a CPM CONSTRUTORA LTDA – EPP, já havia se desmobilizado, uma vez que não havia previsão de repasse de recursos.*
>
> *CONTRATO COM PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO*
>
> *Alega os nobres Técnicos, que o contrato nº 363/2011, que tem como objeto a Construção de uma Quadra Coberta, foi firmado com prazo indeterminado.*
>
> *Isso não procede.*
>
> *Explico, a Cláusula Quinta, do contrato em comento que trata do prazo, se apresenta com a seguinte, redação:*
>
> *"o prazo rara a execução dos serviços inicia-se após a ordem de serviço, e termina após 180 (cento e oitenta) dias, podendo ser prorrogado, nos termos da art. 57 inciso 11, da Lei n° 8.666193".*
>
> *Por ser a sim, a suposta falha não existiu."* (sic).

Análise do Controle Interno

A Unidade Examinada concorda com a análise da CGU quando reafirma que há atraso e indica a causa dele: *"escassez de mão de obra qualificada, principalmente no interior do Estado, onde se torna um dos principais fatores pela morosidade da execução do empreendimento em questão."*(sic).

Ressalte-se também, o dever da Prefeitura multar/sancionar a empresa em virtude do atraso na conclusão da obra, conforme determina a Lei 8.666/1993:

"Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: (...)"

Observe-se ainda que a que a empresa deve ter capacidade operacional para continuar a execução da obra mesmo que haja atraso superior a 90 dias dos pagamentos devidos pela Administração, com fundamento nos artigos da lei 8.666/1993:

"Art. 77. A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as conseqüências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação."

Quanto à ausência de liberação de recursos, vejamos:

O Boletim de Medição – BM nº 1 de 20 de agosto de 2014 no valor de R$ 214.497,79 (6,5% do total contratado) já caracteriza atraso, pois é emitido quase quatro meses depois de assinada a ordem de serviço para início da obra, que acontecera em 25 de abril de 2014. Nesse tempo, de acordo com o cronograma físico financeiro da empresa vencedora da licitação, o esperado seria de 44% do total executado.

Por outro lado, de fato, os recursos liberados só foram suficientes para pagamento pelos serviços do BM nº 1 em 16 de janeiro de 2015 quando uma nova liberação aconteceu. Sabe-se que a existência de pendências por parte do convenente (município responsável pela obra) impede a liberação de recursos. Quanto a este fato, o Convenente não apresentou evidencia de que não havia pendências impeditivas de liberação, como por exemplo a alimentação tempestiva do Simec.

Mesmo assim, ressalte-se, há atraso motivado pela lentidão na execução dos serviços, conforme corroborado pela Unidade Examinada e conforme a discrepância entre o cronograma físico-financeiro e a data de emissão do BM nº 1.

Contrato com prazo de vigência indeterminado

A Unidade Examinada, em sua resposta, trata prazo de vigência de contrato e "prazo de execução dos serviços" como a mesma coisa. Porém, não há de se confundir o prazo de execução da obra (quesitos físico e financeiro), com o prazo de vigência do acordo formal firmando entre as partes gerador de direitos e obrigações, que é o contrato propriamente dito.

Recomendações:

Recomendação 1: O FNDE deve adotar as medidas necessárias para garantir a execução dos serviços e emitir parecer conclusivo, enviando-o à CGU, quanto à conclusão do objeto. Se necessário, instaurar o devido processo de Tomada de Contas Especial.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Ausência de motivação para inabilitação de concorrentes.

Fato

O Processo Licitatório nº 002/2014, Concorrência Pública nº 001/2014 da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, cujo objeto consiste na *"contratação de empresa de Engenharia Civil para Construção de Uma Escola tipo 12 (doze) salas de aula no Sítio Caldeirão de Baixo"*, teve a seguinte relação de empresas que retiraram o edital do certame e/ou apresentaram envelopes de habilitação e propostas:

Tabela 4. Empresas envolvidas no Processo Licitatório nº 002/2014

Num.	Empresa	CNPJ	Data retirada edital	Município/UF de origem	Entregou envelope de habilitação
1	**Rio Branco Construtora Ltda.**	**02.951.249/0001-08**	**23/1/14**	**Recife/PE.**	**Sim**
2	TEP Construtora Ltda	05.356.734/0001-21	24/1/14	Filadelfia/BA.	
3	**C P M Construtora Ltda**	**05.545.366/0001-60**	**23/1/14**	**JUPI/PE.**	**Sim**
4	**Construtora Solo Ltda**	**10.569.363/0001-04**	**23/1/14**	**Cha Grande/PE**	**Sim**
5	**Diniz J de Lins Engenharia Civil**	**19.367.352/0001-08**	**28/1/14**	**Recife/PE**	**Sim**
6	V.W.V. Serviços de Locações Engenharia Ltda	14.027.750/0001-61	28/1/14	Olinda/PE	
7	**SYSBRASIL Ltda**	**69.953.883/0001-50**	**29/1/14**	**Recife/PE**	**Sim**
8	Scave Serviços de Engenharia e Locação Ltda	01.514.128/0001-36	31/1/14	Recife/PE	
9	Conserv – Construções e Serviços Ltda	05.219.643/0001-44	5/2/14	Cabedelo/PB	
10	Construtora Queiroz Ribeiro Lda	10.704.889/0001-41	13/2/14	Carnaíba/PE	
11	**Solitec Serviços Técnicos Ltda**	**13.965.461/0001-40**	**20/1/14**	**Bezerros/PE**	**Sim**

Conforme se verifica na tabela acima, seis empresas apresentaram envelopes de habilitação, cujo conteúdo consta nos autos do Processo Licitatório. Porém na ata de abertura de envelopes da Comissão Permanente de Licitação, de 16/4/2014, não consta a motivação para a inabilitação de cinco empresas que retiraram o edital.

Consta no texto da referida ata da CPL da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE:

"Presente a Comissão Permanente e a representante da ***única licitante habilitada para esta fase*** *C P M CONSTRUTURA LTDA – EPP, ..."(grifos nossos).*

Do texto, não se depreende o porquê da C P M ser a única licitante habilitada. Embora os envelopes de habilitação constem na pasta do processo licitatório, não há qualquer documento ou referência à inabilitação das outras concorrentes.

Manifestação da Unidade Examinada

"A princípio alega os Nobres Técnicos que a Comissão Permanente de Licitações teria inabilitados 05 empresas. sem a devida motivação.

Sucede, que as cinco empresas mencionada a saber: TEP Construtora LTDA; V.W.V. Serviços de Locações Engenharia LTDA; Scave Serviços de Engenharia e Locação LTDA; Conserv - Construções e Serviços LTDA e a Construtora Queiroz Ribeiro LTDA apenas retiraram o edital, no entanto, não compareceram a reunião de recebimento das propostas, realizada no dia 24 de fevereiro de 2104.

Nesse contexto, não constou na ata de reunião da CPL, os nomes das referidas empresas, uma vez que a participação das mesmas no certame se resumiu apenas na retirada do edital, porém não apresentaram proposta, por ser assim, não poderia constar na lista de inabilitadas, uma vez que se sequer entregaram documento de habilitação.

Com relação às demais licitantes; Solitec Serviços Técnicos LTDA, Diniz J de Lins Engenharia Civil. C P M Construtora LTDA, Rio Branco Construtora LTDA, SYSBRASIL LTDA EPP e Construtora Solo LTDA, todas elas foram inabilitada como se depura do ter da ata de reunião realizada no dia 24/022014 (fls. 811), diante da realidade posta a CPL com amparo legal do art. 48. da Lei de Licitações, abriu o prazo de 08 (oito) dias úteis, para que as empresas declaradas inabilitadas apresentassem a documentação faltante a sua habilitação.

Diante do cenário posto a CPL marcou no\'a reunião para no dia 31 de março de 2014, conforme ata acostada às fls. 919, com o objetivo de analisar a documentação das empresas, porém apenas as empresa: Diniz J. de Lins Engenharia Civil e C P M Construtora LTDA, apresentaram novos documentos, em seguida passou-se a analise da documentação pela CPL que concluiu pela habilitação apenas C P M Construtora LTDA, que respeitado o prazo recursal foi declarada vencedora do certame em reunião da CPL realizada no dia 20.04/204, ata acostada às fls. 949.

Portanto, demonstrado de forma indubitável todo processo que culminou na habilitação de apenas uma empresa que posteriormente foi declarada vencedora do certame.

Acosto a presente cópia das atas das reuniões." (sic).

Análise do Controle Interno

A Unidade Examinada apresentou uma "ata de abertura de habilitação e recolhimento de proposta de preço" de 24/2/2014 que não fora apresentada anteriormente, quando da fiscalização desta CGU. Nessa ata consta motivação para inabilitação das concorrentes, porém surge fato novo, pois a inabilitação acontece por motivo irrelevante que constitui restrição à competitividade. Trata-se do não atendimento ao subitem 12.3.13 relativo à comprovação da regularidade fiscal (item 12.3), do edital do Processo Licitatório nº 2/2014 que exige:

> *"Apresentar esboço da placa da obra, contendo as seguintes informações: timbre da contratada, valor, prazo de execução do contrato, responsável(eis) técnico(s), órgão responsável pela fiscalização e secretaria solicitante do serviço. (Padrão Governo Federal)."*

Este quesito não foi objeto de contestação desta CGU anteriormente, pois em tese, ainda não houvera prejuízo à concorrência devido a tal exigência. Porém, com a apresentação da nova ata, a situação se inverte e configura-se então uma restrição à competitividade naquele edital por exigência de teor irrelevante.

2.2.2. Vedação à participação de consórcios em licitação sem a devida motivação.

Fato

O edital do Processo Licitatório nº 002/2014, Concorrência Pública nº 001/2014 da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, cujo objeto consiste na *"contratação de empresa de Engenharia Civil para Construção de Uma Escola tipo 12 (doze) salas de aula no Sítio Caldeirão de Baixo"* estabelece no item 9 (nove):

> *"9. CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO*
>
> ...
>
> *9.3 Não serão admitidas a participação de:*
>
> *9.3.1 Empresa em Consórcio;"*

Entretanto, o Tribunal de Contas da União tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, se justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. (Acórdão n.º 1.636/2007-Plenário, Acórdão n.º 1316/2010-1ª Câmara, Acórdão n.º 1.102/2009-1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012-2 ª Câmara).

Contrariando os normativos supracitados, não há no referido edital e processo administrativo da licitação, motivação para a vedação à participação de empresas em consórcio o que constitui uma restrição à competitividade.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifesta a Unidade Examinada:

> *"É cediço que em relação à participação em certames licitatórios de empresas reunidas em consórcio, o legislador pátrio contemplou no art. 33 da lei 8.666/93 o poder discricionário da Administração em permitir ou não a participação de consórcios. Vejamos:*
>
> ***"Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:"***
>
> *Inicialmente, cumpre observar que o objeto do processo licitatório nº 016/2013, na modalidade concorrência pública tombada sob o nº 001/2011, cujo objeto consiste na "Construção de Uma Escola com 12 salas de aula, no Sítio Conceição de Baixo, conforme projeto aprovado pelo FNDE", trata-se de uma obra não complexa até porque o próprio Ministério da Educação por intermédio do FNDE, fornece uma planta padrão, para todo o Brasil.*
>
> *Por ser assim, diante da baixa complexidade das obras executadas no Município de Cachoerinha-PE, e ainda, diante do número reduzido de empresas que executam obras pública, caso fosse consentido pela Administração a participação dos consórcios não garantia e/ou ampliaria a competitividade, poderia até restringir a concorrência, pois as empresas consorciadas deixariam de competir entre si e ainda não daria condições de participação a outras empresas levando a Administração a não selecionar uma proposta mais vantajosa.*
>
> *Portanto, indubitável se mostra que a permissão ou não de empresas em forma de consórcio no certame licitatório, se mostra como ato discricionário da administração que analisando a conveniência e a oportunidade deverá permitir ou não.*
>
> *No caso, em concreto conforme acima explicitado se mostra como regra à administração municipal não permitir a participação de empresa consorciado diante da não complexidade das obras executados e ainda que tal exigência pudesse restringir a concorrência.*
>
> *Nesse sentido o pensamento de Jessé Torres Pereira Junior, que cita em sua obra o posicionamento do TCU sobre a questão dos consórcios:*
>
> > *"(...)*
> >
> > *Aver-ber a oriteção do Tribunal de Conta da União: "Representação Licitação. Parcelamento do Objeto, Ausência de*

viabilidade técnica e econômica. Participação de consórcio. No parcelamento do objeto da licitação é imprescindível que se estabeleça a viabilidade técnica e econômica de divisibilidade do objeto. ***A aceitação de consórcio na licitação situa-se no âmbito do poder discricionário da Administração contratante.*** *A jurisprudência desta Corte de Contas tem assentado que o art. 33 da Lei de n° 8.666/93 deixa à discricionariedade do gestor a decisão de admitir ou não a participação de empresa organizadas em consórcio no certame, devendo o desígnio ser verificado caso a caso,* ***Quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade, via de regra a Administração com o intuito de aumentar o número de participantes, admite a forma de consórcio. No entanto, essa hipótese não ocorre no contexto ora em análise, pois os serviços licitados não envolvem questões de alta complexidade técnica, mas apenas serão mais bem prestados se não parceladas. Ademais a participação de consórcios em torneio licitatórios não garante aumento de competitividade****, consoante arestos do relatório e voto que impulsionara o Acórdão nº 2813/2004 – 1ª Câmara, que reproduzo: "O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está portanto, no âmbito da discricionariedade da administração. Isto porque a formação de consórcios tanto pode se prestar para fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame) quanto cerceá-la (associação de empresas que, em caso contrário, concorreriam entre si) (-) vemos que é praticamente comum a não aceitação de consórcios (-). Comentários à "Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública". 7ª edição. Ed. Renovar. 2007. Páginas 442 a 443.)*

Nessa toada, diante da natureza da obra (projeto padrão) que se mostra de simples execução, diante das peculiaridades da região número ínfimo de empresas que executam obras junto ao setor público, permitir a participação de empresas consorciadas poderia causar a restrição a competitividade diante da possibilidade de ocorrer a associação das empresas para executar as obras em forma de parceria. Portanto, justificada a vedação contida no edital."*(sic).*

Análise do Controle Interno

Em que pese à manifestação apresentada, a jurisprudência do TCU, determina que *"se justifique formalmente no respectivo processo administrativo da licitação"* a opção de afastar os consórcios do certame.

Contudo, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE só apresentou a justificativa na manifestação do relatório preliminar, ou seja, de forma intempestiva, o que não reverte à ausência ocorrida na instrução do processo licitatório.

Por outro lado, sendo a justificativa apresentada favorável ao afastamento de consórcios, a equipe de Fiscalização decide por reclassificar a constatação como "falha formal", devendo a Unidade Examinada atentar ao que determina a jurisprudência do TCU e passar a registrar a devida motivação nos autos de processos licitatórios congêneres.

2.2.3. Execução física de parte da obra em desacordo com o projeto.

Fato

Em inspeção "in loco" da obra de *Construção de Uma Escola tipo 12 (doze) salas de aula no Sítio Caldeirão de Baixo*, no Município de Cachoeirinha/PE, no período de 23 de fevereiro de 2015 a 27 de fevereiro de 2015, foi identificada uma divergência em relação ao especificado em projeto.

Cada um dos dois blocos "E" da obra apresentam 2 pilastras em determinada região quando o projeto prevê 4. Ademais, não se observa a junta de dilatação de 2 cm prevista na planta do Projeto.

No desenho intitulado Projeto Arquitetônico, BLOCO E: SALAS COM SANITÁRIOS PLANTA-BAIXA-E-COBERTURA-CORTE BB, prancha 14/56, data de emissão JULHO/2011, há indicação de quatro pilastras nos pontos indicados abaixo:

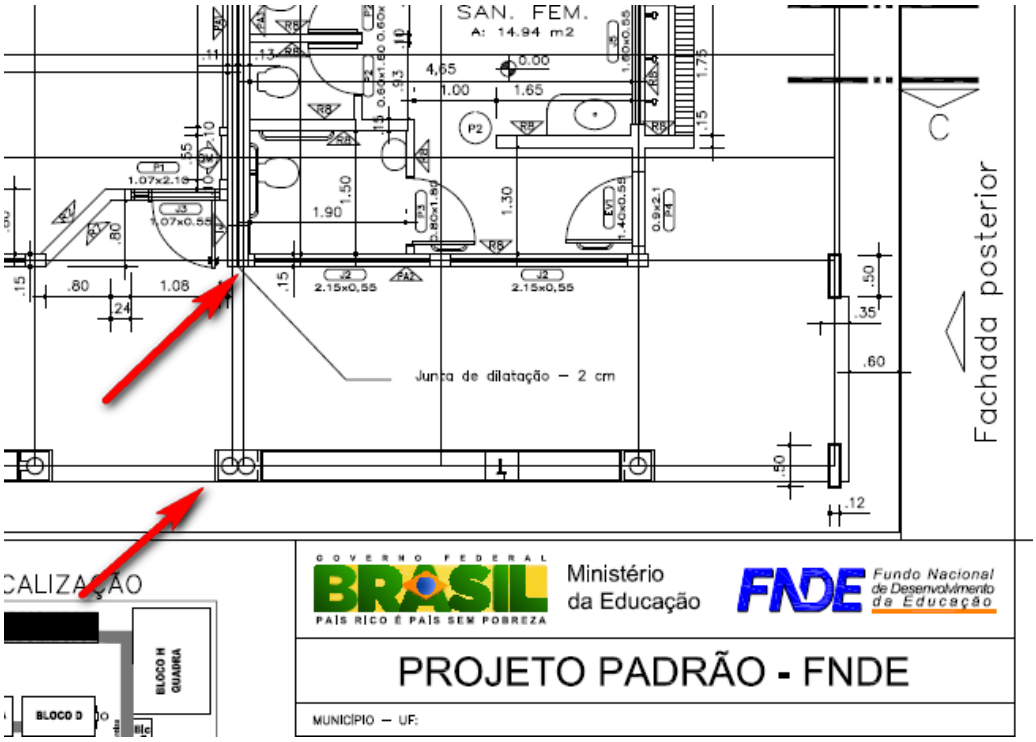
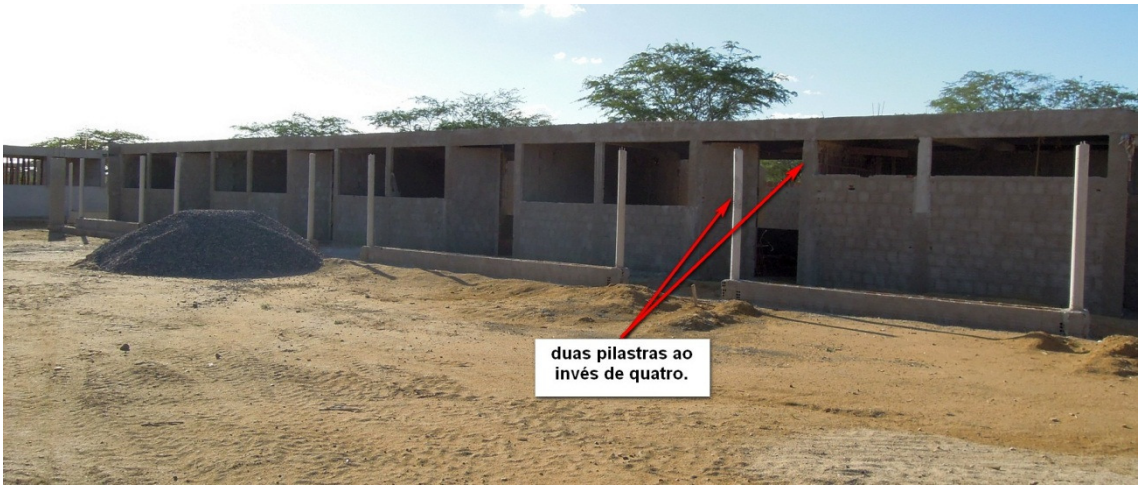


Figura 8. Trecho de desenho exibindo projeto com 4 pilastras (setas vermelhas).

Abaixo, fotografia ilustrando o relatado:



Detalhes das pilastras. Cachoeirinha, 24 de fevereiro de 2015.

Manifestação da Unidade Examinada

Assim se manifestou a Unidade Examinada:

> *Em inspeção "in loco" da obra já citada, foi identificado uma divergência em relação ao especificado em projeto no tocante a dilatação, onde pilares dos Blocos "E", que fazem esta dilatação, não foram executados até o momento daquela vistoria (23/02/2015). Tendo em vista que os mesmos não foram* ***Medidos*** *e consequentemente* ***não foram pagos****, após contato com a Empresa Executora, que esta também participou da vistoria junto a CGU, a mesma começou no dia 16/03/2015 a corrigir o problema aqui citado, visando se adequar plenamente ao Projeto Padrão do FNDE.*

CONSERTO DOS 6 (SEIS) PILARES QUE ESTAVAM SEM JUNTAS DE DILATAÇÃO

Pilares Duplos

Pilares com juntas de dilatação

(sic)

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação da Unidade Examinada, há concordância com a divergência apontada por esta CGU e o saneamento do problema está em andamento.

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201502001
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 20AD - Piso de Atenção Básica Variável - Saúde da Família no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a realizar acompanhamento da execução da Estratégia de Saúde da Família utilizando as fiscalizações feitas por intermédio dos Sorteios Públicos de Municípios, enfatizando-se 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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. As UBS, denominadas Vila Pombos, Vila Tancredo e Caldeirão, não apresentam condições mínimas de infraestrutura. Ausência de equipamento básico nas UBS Vila Pombos, Caldeirão e Vila Noêmia.

Fato

Por ocasião dos trabalhos de campo, entre os dias 23 e 27/02/2014, foram realizadas visitas às Unidades Básicas de Saúde - UBS denominadas Vila Noêmia, Vila Pombos, Vila Tancredo e Caldeirão. Na ocasião foram aferidas as condições de infraestrutura mínima preconizadas pela Portaria nº 2.488/2011 e pelo Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde.

A análise demonstrou a ausência das condições mínimas exigidas em 3 (três) dentre as 4 (quatro) visitadas, conforme pode ser verificado na tabela I:

TABELA I

INFRAESTRUTURA DISPONÍVEL	PSF VILA NOEMIA	PSF VILA POMBOS	PSF CALDEIRAO	PSF VILA TANCREDO
Água Potável	Sim	Sim	Sim	Sim
Área de Recepção	Sim	Sim	Sim	Sim
Local Para Arquivos e Registros	Sim	Sim	Sim	Sim
Sala de Procedimentos	Sim	Sim	Sim	Sim
Sala de Vacinas	Sim	Sim	Sim	Sim
Sala de Inalação Coletiva	Sim	Não	Não	Não
Sala de Coleta	Sim	Não	Não	Não
Sala de Curativos	Sim	Sim	Sim	Sim
Sala de Observação	Sim	Não	Não	Não
Consultório com Sanitário	Sim	Não	Não	Não
Sala Multiprofissional de Acolhimento à Demanda Espontânea	Sim	Não	Não	Não
Sala de Administração e Gerência	Sim	Não	Não	Não
Sala de Atividades Coletivas para os Profissionais	Sim	Não	Não	Não
Abrigo de Resíduos Sólidos	Sim	Sim	Sim	Sim

Destaque-se que, apesar dos problemas apontados, as condições de conservação, pintura e limpeza das estruturas oferecidas estão bem preservadas.

Também, na mesma ocasião, foram observados os equipamentos disponibilizados para o atendimento, tendo sido elaborado previamente uma listagem de 8 equipamentos considerados básicos ao serviço de saúde: otoscópio, tensiômetro, geladeira de vacinas, balança para adultos e para crianças, glicosímetro, mesa para citologia oncótica e nebulizador. Neste aspecto foi percebida a ausência de Otoscópios nas UBS Vila Pombos, Caldeirão e Vila Noêmia. Os demais equipamentos estavam presentes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 6/4/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: "*Em visita às Unidades Básicas de Saúde – USF denominadas Vila Noêmia, Vila Pombos, Vila Tancredo e Caldeirão, a CGU constatou que nem todas possuem as condições mínimas exigidas de acordo com as exigências preconizadas na Portaria nº 2.488/2011 e pelo Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde, tais como: 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 e sala de atividades coletivas para os profissionais.*

No tocante à suposta irregularidade, cumpre informar que o Município de Cachoeirinha está procedendo à construção de novas UBSs. A título de ilustração, uma nova UBS denominada Vila Pombos está sendo construída, conforme se depreende da documentação acostada (doc Xx), seguindo todos os padrões exigidos pelo Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde. Em breve, todas as unidades serão readequadas.

Não se olvide que a meta do Município é construir novas UBS em substituição às atuais, que ainda funcionam em imóveis alugados. É importante salientar que trata-se de processo lento e cuidadoso, sobretudo por depender de processo licitatório e de disponibilidade

orçamentária. Enfim, deve-se resguardar todo o aparato para que não ocorra erros e em especial não traga dificuldades para os Gestores e prejuízo para o Erário.

No que se refere à ausência de Otoscópios nas UBS Vila Pombos, Caldeirão e Vila Noêmia, a Secretaria de Saúde apurará o motivo de sua falta e providenciará a substituição do equipamento com maior brevidade possível.

Destaque-se, por oportuno, que o Município foi reconhecido pela conservação das unidades examinadas, conforme constatado pela CGU, que elogiou as condições de pintura e limpeza".

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação apresentada, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE reconhece a situação descrita ao afirmar que tomará as providências necessárias para saneá-las. Desta forma, mantém-se a íntegra do que fora apontado.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201501416
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 96.680,28
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) / 20AE - Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se ao apoio à assistência farmacêutica básica mediante transferência de recursos a estados e municípios destinados ao custeio dos medicamentos de uso na atenção básica presentes na RENAME vigente, além do custeio direto pelo MS das insulinas e contraceptivos.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. A Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeirinha/PE não efetivou a contrapartida, no montante de R$ 44.733,80.

Fato

Conforme definido na Portaria nº 1.555, de 30/7/2013, o financiamento do Componente Básico da Assistência Farmacêutica é de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No que se refere à contrapartida dos municípios, o valor aplicado deverá ser de, no mínimo, R$ 2,36 (dois reais e trinta e seis centavos) por habitante/ano, de acordo com a população estimada por censo do IBGE. O valor que deveria ser depositado no ano de 2014 era de R$ 44.733,80 (quarenta e quatro mil, setecentos e trinta e três reais e oitenta centavos). Entretanto, por intermédio do Ofício nº 032/2015, 23/2/2015, item 3.1, a Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeirinha/PE informou que, no ano de 2014, não realizou o devido repasse, conforme transcrição a seguir: *"apenas foram repassados para esta secretaria referente a Janeiro/2015 a Fevereiro/2015 (ANEXO),*

onde foi solicitado a Prefeitura referente a Janeiro/2014 a Dezembro/2014 não ocorrendo o repasse."

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 6/4/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *"Trata-se de financiamento do Componente Básico de Assistência Farmacêutica, que é de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No que se refere à contrapartida dos municípios, o valor aplicado deverá ser de, no mínimo, R$ 2,36 (dois reais e trinta e seis centavos) por habitante/ano, de acordo com a população estimada pelo Censo do IBGE.*

A Secretaria Municipal de Saúde informou, por meio do Ofício nº 032/2015, que no ano de 2014 não foi realizado o repasse devido. Na realidade, a contrapartida não foi realizada em 2014 por um lapso funcional. Cumpre esclarecer que será motivo de correção por parte da administração neste exercício, assim que houver disponibilidade orçamentária.

No que se refere aos meses de janeiro e fevereiro de 2015, tais valores já foram devidamente repassados, não havendo que se falar na existência de qualquer impropriedade".

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação apresentada, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE reconheceu a situação apontada e afirmou que efetuará o devido repasse na medida em que houver disponibilidade orçamentária. Desta forma, mantém-se a íntegra do que fora apontado.

Recomendações:
Recomendação 1: Notificar o gestor responsável, mediante aviso prévio de 60 (sessenta dias), para que regularize a aplicação da contrapartida, conforme pactuação tripartite, sob pena de suspensão das transferências de recursos financeiros federais, nos moldes do art. 17 da Portaria GM/MS nº 1.555/2013.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Ausência de medicamentos constantes do elenco de referência da Atenção Básica no Almoxarifado Central e nas Unidades de Saúde da Família do município de Cachoeirinha/PE.

Fato

Com o objetivo de averiguar a disponibilização de medicamentos à população, a equipe de fiscalização realizou pesquisa com objetivo de constatar a disponibilidade de 40 (quarenta) medicamentos básicos no Almoxarifado e Farmácias das Unidades de Saúde da Família – USFs do município de Cachoeirinha/PE, classificados como tal de acordo com o Anexo I da Resolução CIB/PE n.º 2605, de 25/6/2014, da Comissão Intergestores Bipartite. Os resultados obtidos estão demonstrados no quadro a seguir:

Medicamento	Disponível?
1. Ácido Fólico Comp 5Mg	Sim
2. Ácido Fólico Solução Oral 0,2 mg/ml	Não
3. Albendazol Comp. 400Mg	Não
4. Albendazol Suspensão	Não
5. Amoxicilina Comp	Sim
6. Amoxiciliana Suspensão Oral	Sim
7. Amoxicilina + Clavulonato Comp	Não
8. Amoxicilina + Clavulonato Susp. Oral	Não
9. Anlodipino Comp	Não
10. Atenolol Comp	Não
11. Azitromicina Comp. 500Mg	Não
12. Azitromocina Suspensão	Não
13. Cefalexina Comprimido	Sim
14. Cefalexina Suspensão	Sim
15. Ciprofloxacino Comp.	Sim
16. Claritromicina Comp.	Não
17. Espironolactona Comp 25mg	Não
18. Espironolactona Comp. 100Mg	Não
19. Fluconazol Cápsula	Sim
20. Brometo de Ipratrópio Aerosol ou Solução Inalante	Não
21. Itraconazol Cáps. 100mg	Não
22. Loratadina Comp. 10Mg	Não
23. Loratadina Xarope	Não
24. Omeprazol Comp.	Sim
25. Sinvastatina Comp	Sim
26. Paracetamol comp –	Sim
27. Paracetamol Solução Oral	Sim
28. Dipirona Solução Oral	Sim
29.Glibenclamida Comprimido	Sim
30.Gliclazida Comprimido de 30 mg	Não
31.Levotiroxina Sódica Comprimido 25 mg	Não
32.Levotiroxina Sódica Comprimido 50 mg	Não
33.Levotiroxina Sódica Comprimido 100 mg	Não

34.Metformina, Cloridrato de Comprimido 500 mg	Não
35.Metformina, Cloridrato de Comprimido 850 mg	Não
36.Nitrofurantoína Cápsula 100 mg	Não
37.Nitrofurantoína Suspensão Oral 5 mg/ml	Não
38.Tiamina, Cloridrato de Comprimido 300 mg	Não
39.Timolol, Maleato de Colírio 0,25%	Não
40.Timolol, Maleato de Colírio 0,5%	Não

Desta forma, observou-se a ausência de 27 (vinte e sete) medicamentos básicos dentre os 40 analisados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 6/4/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *"No que se refere a impropriedade constatada supra, cumpre transcrever ipsis litteris o teor do esclarecedor Ofício encaminhado pelo farmacêutico do município à CGU: "Em resposta ao Relatório Preliminar, mencionando na sua constatação a ausência de medicamentos constantes do elenco de referência da Atenção Básica no Almoxarifado Central e nas Unidades de Saúde da Família do município de Cachoeirinha/PE, informamos:*

- A inexistência da demanda de medicamentos pelos profissionais prescritores para as Unidades Básicas de Saúde deste Município. Caso fosse realizado a aquisição da compra, certamente acarretaria na perca medicamentosa devido à expiração do prazo de validade por não haver demanda. Também, nenhuma das medicações abaixo mencionadas estão padronizadas no Bloco de Financiamento da Farmácia Básica e Atenção Básica.

Exemplo: Ácido Fólico Solução Oral 0,2 mg/ml
Claritromicina Comp.
Espinolactona Comp 25mg
Espinolactona Comp 100mg
Itraconazol Cáps. 100mg
Nitrofurantoína Cápsula 100mg
Nitrofurantpína Suspensão Oral 5mg/ml
Brometo de Ipratrópio Aerosol ou Solução Inalante
Tiamina, Cloridrato de Comprimido 300mg
Timolol, Maleato de Colírio 0,25%
Timolol, Maleato de Colírio 0,5%

Salientamos que alguns itens são pertencentes ao Programa Glaucoma. Onde o Timolol Maleato de Colírio 0,5% é concedido pela Farmácia de Excepcionais do Estado (Farmácia de Pernambuco). Já o Timolol, Maleato de Colírio 0,25% não está no elenco do Estado pela sua baixa solicitação dos profissionais que a prescreve.

- Em relação ao medicamento Metformina 850mg Comprimido, foi encontrado o desfalque nas Unidades Básicas de Saúde devido ao aguardo do abastecimento medicamentoso pelo fornecedor, acarretando na descontinuidade no abastecimentos. No entanto, a descontinuidade do abastecimento, foi estabilizada.

- Com relação aos demais medicamentos que não foram encontrados nas Unidades Básicas de Saúde fiscalizados pela CGU, referentes ao bloco de Financiamento PSFs e Farmácia Básica, o município disponibiliza outros com funções similares (conforme tabela abaixo), contudo os medicamentos não adquiridos anteriormente, estarão sendo solicitados

para o atendimento da população neste início do mês de Abril/2015 (conforme nota fiscal em anexo).

Medicação Ausente	*Medicação/Função Similar Disponibilizada.*
Albendazol	*Mebendazol*
Amoxilina + clavulonato; *Azitromicina;*	*Amoxicilina;* *Cefalexina;* *Ampicilina;* *Ciprofloxacino;*
Loratidina	*Descloferinamina*
Glicazida	*Glibenclamida;* *Metformina;*
Anlodipino; *Atenolol;*	*Hidroclorotiazida;* *Captropil;* *Furosemida;*

Sendo assim, o Município adotará todas as medidas para regularizar a disponibilização dos medicamentos, tendo inclusive a secretaria de saúde providenciado a compra neste início do mês de abril de 2015".

Ademais, por meio de documento sem número, de 9/4/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou Nota Fiscal Nº 000.025.527, de 2/4/2015, onde consta a aquisição dos seguintes medicamentos:
- Ácido Fólico Solução Oral 0,2 mg/ml;
- Albendazol Comp. 400Mg;
- Albendazol Suspensão;
- Amoxicilina + Clavulonato Comp;
- Amoxicilina + Clavulonato Susp. Oral;
- Atenolol Comp;
- Azitromicina Comp. 500Mg;
- Claritromicina Comp;
- Brometo de Ipratrópio Aerosol ou Solução Inalante;
- Itraconazol Cáps. 100mg;
- Loratadina Comp. 10Mg;
- Loratadina Xarope;
- Nitrofurantoína Suspensão Oral 5 mg/ml, e
- Tiamina, Cloridrato de Comprimido 300 mg.

Análise do Controle Interno

Embora a equipe de fiscalização não tenha competência técnica para opinar sobre a prescrição de medicamentos, cabe destacar que o Art. 3º da Resolução CIB/PE n.º 2605, de 25/6/2014, da Comissão Intergestores Bipartite, estabelece que os municípios devam elaborar as suas Relações Municipais de Medicamentos (REMUME) tomando por base o Elenco de Referência do Componente Básico de Assistência Farmacêutica descrito no Anexo I, de onde foram retirados os 40 medicamentos que compuseram a amostra pesquisada. Assim, a ausência de 27 medicamentos, conforme relatado, evidencia que a composição de medicamentos encontrada não está análoga ao elenco estadual.

O fato de o Município não fornecer medicamento para o Glaucoma, Timolol, em virtude da Farmácia de Excepcionais do Estado de Pernambuco fornecê-lo, cabe destacar que a unidade mais próxima está localizada na cidade de Caruaru/PE, distante 43 km.

Ainda, quanto aos demais medicamentos, para os quais a referida Prefeitura afirmou possuir medicamentos similares, restou evidenciada a necessidade de adquiri-los, uma vez que a própria Prefeitura, após a fiscalização, realizou compra de parte deles, conforme Nota Fiscal Nº 000.025.527, de 2/4/2015, com o objetivo de oferecê-los à população.

Desta forma, fica mantido o que fora relatado.

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201501929
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 2.306.540,47
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 0106 - Execução Financeira da Atenção Básica - no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se à realização de gastos voltados à expansão da estratégia de Saúde da Família e da rede básica de saúde, mediante a efetivação da política de atenção básica resolutiva, de qualidade, integral e humanizada.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Desvio de finalidade na aplicação de recursos destinados à Atenção Básica no montante de R$ 13.732,44.

Fato

Por intermédio do Ofício nº 032/2015, de 23/2/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE disponibilizou os extratos bancários, exercício de 2014, da Conta Corrente nº 16727-4, Agência 1689-6, Banco do Brasil, onde foram depositados os recursos do Bloco da Atenção Básica, num total R$ 2.306.540,47 (dois milhões, trezentos e seis mil, quinhentos e quarenta reais e quarenta e sete centavos). Também foi apresentada relação de empenhos e respectivos comprovantes de despesas.

Em virtude do volume de recursos aportados e do número de transferências realizadas, a equipe de fiscalização analisou todas as despesas com montante superior a R$ 200,00 (duzentos reais), aferindo a existência de compatibilidade entre estas e as finalidades de manutenção das ações pertinentes ao Bloco da Atenção Básica de Saúde - BLATB.

A análise evidenciou a existência de despesas não compatíveis, num total de R$ 13.732,44 (treze mil, setecentos e trinta e dois reais e quarenta e quatro centavos), conforme relacionadas na tabela I, a seguir:

TABELA I: DESPESAS NÃO COMPATÍVEIS COM AS AÇÕES DO BLATB.

Nº do Empenho	**Data do Empenho/ Data de Transferência**	**Histórico**	**Valor Bruto (R$)**	**Valor Líquido (R$)**	**Objeto**
0058/002	04/04/2014	551.643.000.013.741	1.280,00	1.075,20	** Elaboração de Projetos como o de construção de 02 PSFs, de adesão ao Qualifarsus e de Saúde do Homem.*
0058/003	04/04/2014	551.643.000.013.741	1.280,00	1.075,00	
0058/004	08/05/2014	551.643.000.013.741	1.280,00	1.075,00	
0058/005	23/05/2014	551.643.000.013.741	1.280,00	1.075,00	
0081/001	05/08/2014	80.505	2.510,56	2.510,56	*** Fornecimento parcelado de alimentos não perecíveis.*
0082/001	05/08/2014	80.506	1.557,88	1.557,88	
0082/002	05/08/2014	80.507	2.986,12	2.986,12	
0082/003	06/08/2014	80.601	1.557,88	1.557,88	
		Total	**13.732,44**		

*O uso de recursos da Atenção Básica é proibido para obras de construções novas, conforme Portaria GM/MS nº 204/2007.

** Não foram localizadas aquisições de gêneros alimentícios em outros meses do ano.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 6/4/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *"A análise evidenciou a existência de despesas não compatíveis, num total de R$ 13.732,44 (treze mil, setecentos e trinta e dois reais e quarenta e quatro centavos), conforme relacionados na Tabela I.*

TABELA I:

Nº do Empenho	***Data do Empenho/ Data de Transferência***	***Histórico***	***Valor Bruto (R$)***	***Valor Líquido (R$)***	***Objeto***
0058/002	*04/04/2014*	*551.643.000.013.741*	*1.280,00*	*1.075,20*	** Elaboração de Projetos como o de construção de 02 PSFs, de adesão ao Qualifarsus e de Saúde do Homem*
0058/003	*04/04/2014*	*551.643.000.013.741*	*1.280,00*	*1.075,00*	
0058/004	*08/05/2014*	*551.643.000.013.741*	*1.280,00*	*1.075,00*	
0058/005	*23/05/2014*	*551.643.000.013.741*	*1.280,00*	*1.075,00*	
0081/001	*05/08/2014*	*80.505*	*2.510,56*	*2.510,56*	***Fornecimento parcelado de alimentos não perecíveis.*
0082/001	*05/08/2014*	*80.506*	*1.557,88*	*1.557,88*	
0082/002	*05/08/2014*	*80.507*	*2.986,12*	*2.986,12*	
0082/003	*06/08/2014*	*80.601*	*1.557,88*	*1.557,88*	
		Total	***13.732,44***		

**O uso de recursos da Atenção Básica é proibido para obras de construções novas, conforme Portaria GM/MS nº 204/2007.*

*** Não foram localizadas aquisições de gêneros alimentícios em outros meses do ano.*

No que se refere à alegação de que foram utilizados recursos da atenção básica para obras de construções novas, é de se esclarecer que foram realizadas despesas para elaboração de projetos e PSFs já existentes, não se tratando, portanto, de construção nova.

Esta é exatamente a ressalva feita pelo art. 5º, § 2º,V, o qual preleciona:

Art. 5º Os recursos federais que compõem cada bloco de financiamento serão transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, fundo a fundo, em conta única e específica para cada bloco de financiamento, observados os atos normativos específicos.
(...)
§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para pagamento de: (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.025 de 24.08.2011)

V- obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para realização de ações e/ou serviços de saúde.

Ressalte-se, que se ainda tivesse caracterizado desvio de finalidade, enfatize-se que os valores demonstrados são de pouca monta, não havendo que se falar tampouco em dano ao erário, não se olvidando que a população de Cachoeirinha foi efetivamente beneficiada.

No que pertine ao fornecimento parcelado de alimentos perecíveis, a aquisição de gêneros alimentícios foi realizada para suprir necessidade pontual no mês de agosto de 2014, momento em que foram implementadas diversas ações. Ressalte-se, por oportuno, que os alimentos foram adquiridos através do devido certame licitatório (Processo Licitatório nº 004/2013 e Pregão Presencial nº 004/2013)" (sic).

Análise do Controle Interno

Apesar de a Prefeitura se manifestar no sentido de que os projetos foram realizados para reforma de PSFs já existentes, os empenhos e as respectivas notas fiscais demonstram que o objeto contratado representa *"a elaboração de projetos como o de construção de 2 PSFs, de adesão ao QUALIFARSUS e de Saúde do Homem"*. Assim, tais documentos se enquadram na proibição constante na Portaria GM/MS nº 204/2007.

Quanto à aquisição de alimentos, destaca-se que, além de não terem sido identificadas despesas semelhantes ao longo do ano, não foram localizados alimentos nos postos de Saúde, nem local para o seu preparo, que apontariam para o fornecimento de alimentação aos profissionais dos PSFs.

Desta forma, mantém-se a íntegra do que fora apontado.

Recomendações:
Recomendação 1: 1 - Encaminhar expediente ao gestor municipal de forma a cientificar-lhe que no Relatório de Fiscalização elaborado pela CGU estão registradas constatações de impropriedades que poderão ser sanadas mediante a celebração do Termo de Ajuste Sanitário-SAS, com a finalidade de se promover a devolução dos recursos gastos indevidamente à conta corrente do Bloco de Atenção Básica; 2 - Certificar-se de que os recursos eventualmente

devolvidos à conta do Bloco da Atenção Básica do Fundo Municipal de Saúde-FMS sejam oriundos do Tesouro do próprio município; 3 - Comunicar ao Conselho Municipal de Saúde para que acompanhe o cumprimento dessa notificação.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201501807
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DA SAUDE
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos da programação 0153 - GESTÃO DA SAÚDE MUNICIPAL no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se ao recebimento de recursos federais na área da Saúde, os municípios devem contar com: Fundo de Saúde; Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto n° 99.438, de 7/8/2012; Plano de Saúde; Relatórios de Gestão que permitam o controle da conformidade da aplicação dos recursos repassados com a programação aprovada.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. O Conselho Municipal de Saúde não respeita composição paritária na distribuição das vagas dos conselheiros.

Fato

Por intermédio de documento anexado ao Ofício nº 032/2015, de 23/02/2015, item 4.4, a Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeirinha/PE disponibilizou cópia da Lei Municipal nº 749/92, que instituiu o Conselho Municipal de Saúde e a composição dos seus membros.

O Art. 3º da Lei Municipal regulamentou a composição do Conselho da seguinte forma:

"O CMS terá a seguinte composição:
I – do Governo Municipal:
a) representante da Secretaria da Saúde;
b) representante da Secretaria da Educação;
c) representante da Secretaria de Finanças;

d) representante da Secretaria de Obras e Urbanismo.
II – do poder Legislativo:
a) representante do Poder Legislativo;
b) representante da Secretaria de Administração da Câmara;
III – dos representantes dos serviços públicos e privados:
a) representante do SUS no âmbito estadual ou federal existentes no município;
b representantes dos prestadores privados contratados pelo SUS;
c) representantes dos prestadores filantrópicos contratados pelo SUS;
IV – dos trabalhadores do SUS:
a) representantes das entidades de trabalhadores do SUS;
V- dos centros de formação de recursos humanos para a saúde:
a) representantes das escolas sediadas no município;
VI - dos usuários:
a) representantes da Igreja Católica;
b) representantes das Igrejas Evangélicas;
c) representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais."

Conforme relação dos membros fornecida pela Secretaria de Saúde, as vagas do atual Conselho Municipal de Saúde estão distribuídas da seguinte forma:
- Uma presidente (funcionária do CRAS);
- Um vice-presidente (secretário de saúde);
- Uma secretária (assistente administrativa da Prefeitura);
- Um representante da Secretaria de Assistência Social;
- Um representante da Secretaria de Agricultura;
- Um representante dos trabalhadores da saúde, e

Representantes da Sociedade Civil:
- Um da Vila Lacasa,
- Um da Vila Pombos (trabalha na Secretaria de Transportes), e
- Um do Loteamento São Gabriel.

Desta forma, pode-se concluir que além do atual Conselho Municipal de Saúde estar disposto de forma diversa da prescrita na Resolução CNS nº 453, de 10/5/2012, a própria Lei Municipal nº 749/92 dela está discordante.

A Resolução CNS nº 453 dispõe que as vagas dos conselheiros deverão ser compostas da seguinte forma:

a) 50% de representantes de entidades e movimentos representativos de usuários;

b) 25% de entidades representativas dos trabalhadores da área da saúde, e

c) 25% de representantes da prefeitura e prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 6/4/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *"Esta Municipalidade encaminhou à CGU cópia da Lei Municipal nº 792 que instituiu o Conselho Municipal de Saúde e a composição de seus membros. Não obstante, a CGU concluiu que o Conselho está disposto de forma diversa da prescrita na Resolução CNS nº 453, de 10/05/2012, inclusive esclareceu que a própria Lei Municipal está discordante.*

A fim de elidir a celeuma, esta Municipalidade irá formular projeto de lei para posterior encaminhamento à Câmara Municipal para apreciação, com vistas a adequar composição dos conselheiros previstos na Resolução nº 453, nos seguintes percentuais.

a) 50% de representantes de entidades e movimentos representativos de usuários;

b) 25% de entidades representativas dos trabalhadores da área da saúde, e

c) 25% de representantes da prefeitura e prestadores de serviços privados conveniados, ou sem fins lucrativos".

Análise do Controle Interno

A Prefeitura reconhece a situação apontada ao afirmar que elaborará projeto de lei objetivando adequar a composição do Conselho Municipal de Saúde às exigências da Resolução CNS nº 453, de 10/5/2012. Desta forma, mantém-se a íntegra do que fora apontado.

Recomendações:

Recomendação 1: Notificar o gestor municipal para que promova, no prazo máximo de 60 dias, a reestruturação do Conselho Municipal de Saúde, sob pena de transferência da administração dos recursos concernentes ao Fundo Nacional de Saúde - FNS para o Estado, até a definitiva regularização, conforme determinações da Lei nº 8.142/90.

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**.

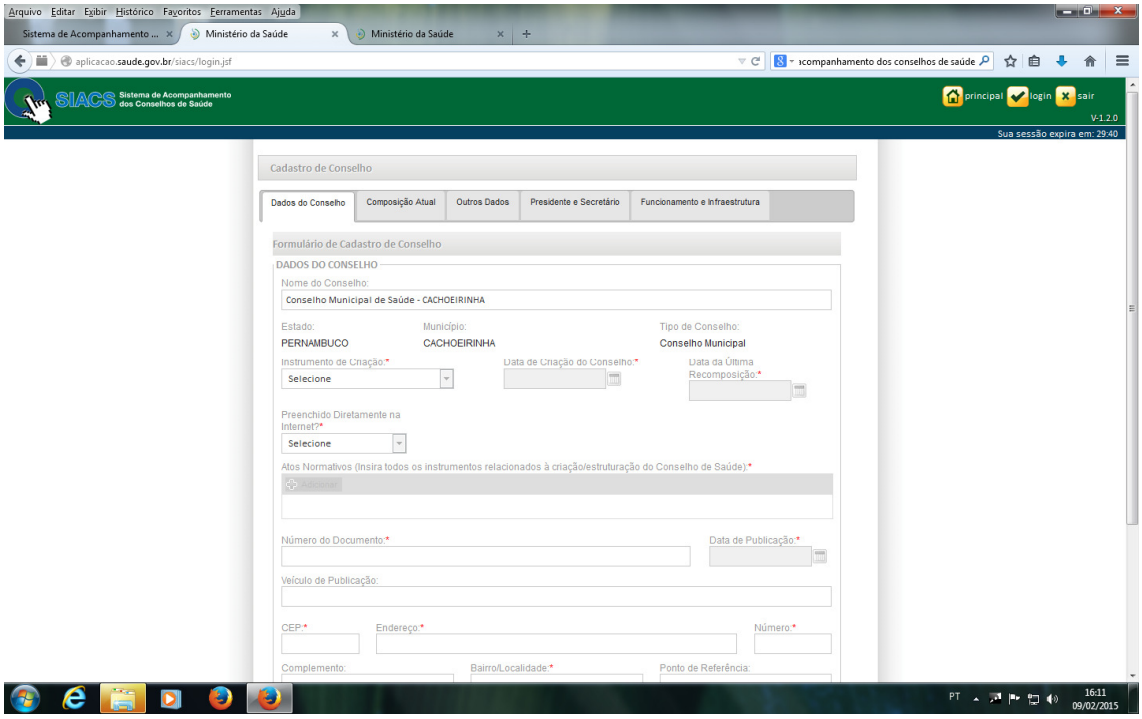
Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das pastas ministeriais. Esta Controladoria não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

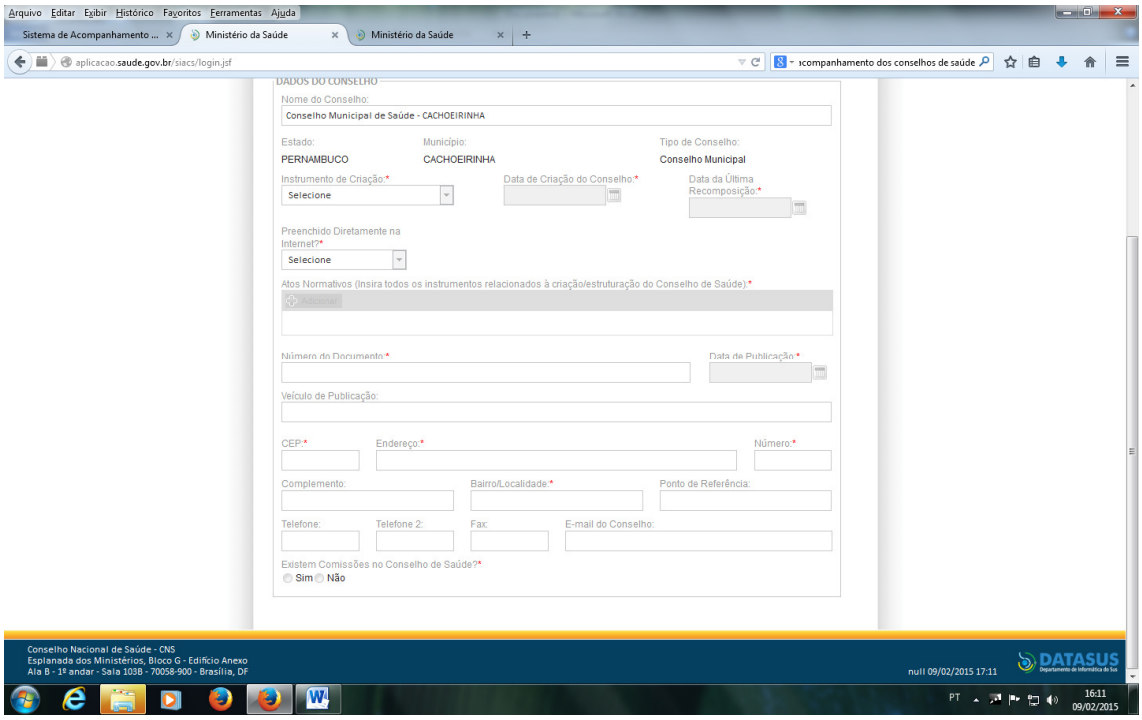
2.2.1. O Conselho Municipal de Saúde não mantém atualizado o Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS).

Fato

Conforme preceitua a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 453, de 10/5/2012, quinta diretriz, inciso XXIX, cabe aos Conselhos de Saúde Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal *"atualizar periodicamente as informações sobre o Conselho de Saúde no Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS)."*

Contudo, consulta ao portal eletrônico http://aplicacao.saude.gov.br/siacs/login.jsf, em 9/2/2015, revelou que o Conselho Municipal de Saúde de Cachoeirinha/PE não vem cumprindo com esta obrigação, conforme pode ser observado a seguir:





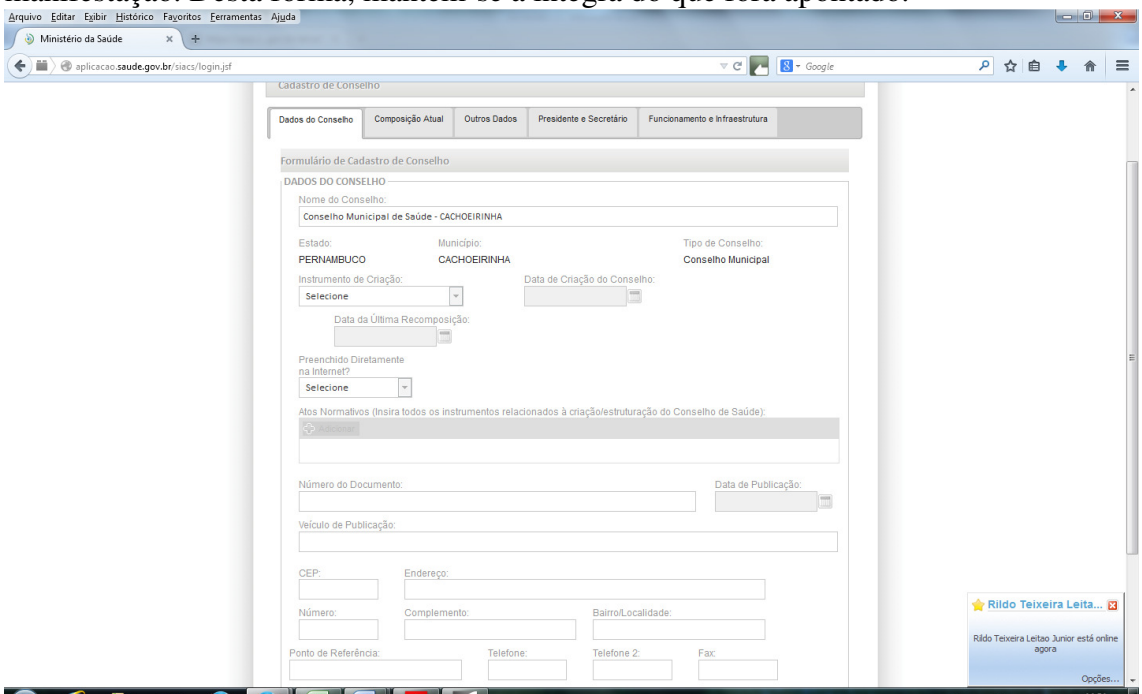
Manifestação da Unidade Examinada

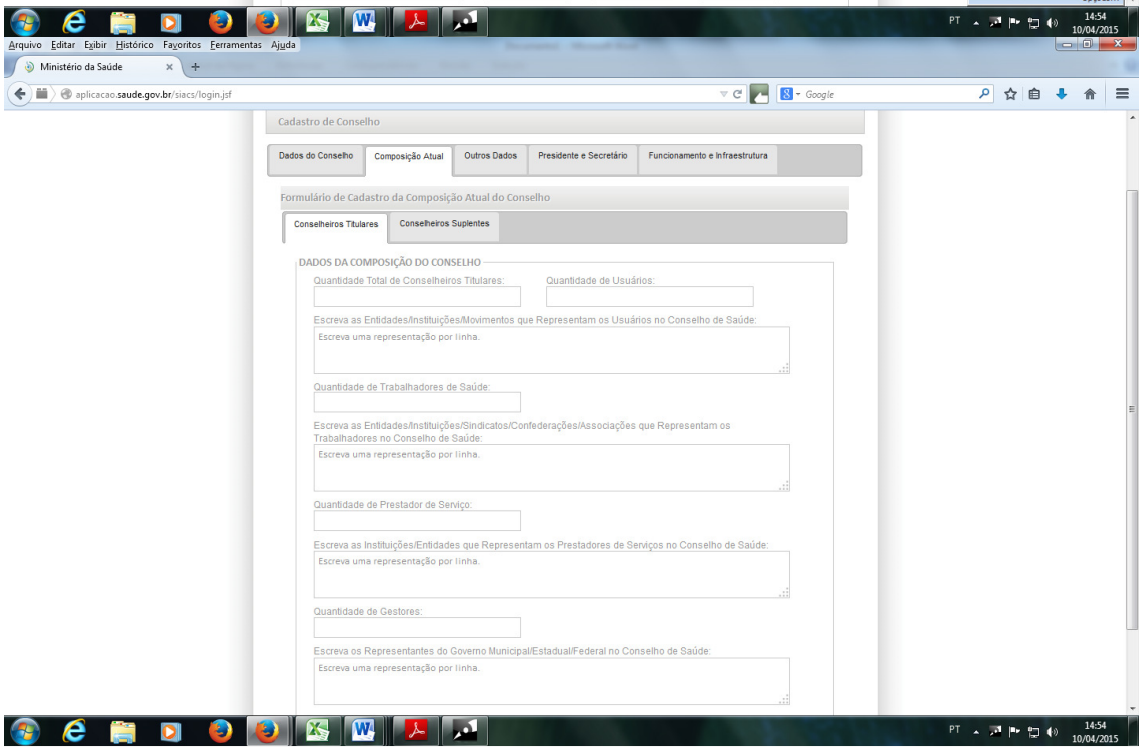
Por meio de documento sem número, de 6/4/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *"A suposta irregularidade já foi elidida*

com a atualização das informações sobre o Conselho de Saúde no Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde".

Análise do Controle Interno

Consulta realizada no Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS), em 10/4/2015 demonstra que não houve atualização das informações acerca do Conselho Municipal de Cachoeirinha/PE, contrariando a informação fornecida pela Prefeitura em sua manifestação. Desta forma, mantém-se a íntegra do que fora apontado.





2.2.2. Os conselheiros não receberam capacitação para desempenho de suas atividades.

Fato

Por intermédio do Ofício nº 032/2015, item 4.11, a Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeirinha/PE informou que não realizou cursos de capacitação para os conselheiros municipais de saúde.

A ausência de capacitação está em desacordo ao que preceitua o Art. 44 da Lei Complementar nº 141, de 13/1/2012: *"no âmbito de cada ente da Federação, o gestor do SUS disponibilizará ao Conselho de Saúde, com prioridade para os representantes dos usuários e dos trabalhadores da saúde, programa permanente de educação na saúde para qualificar sua atuação na formulação de estratégias e assegurar efetivo controle social da execução da política de saúde, em conformidade com o § 2º do art. 1º da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990."*

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento sem número, de 6/4/2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *"Em obediência ao art. 44 da Lei Complementar nº 141/2012, restou celebrado contrato de prestação de serviços para a capacitação dos membros do Conselho Municipal de Saúde (Contrato de Prestação de Serviços nº 041/2015 – Processo Administrativo nº 039/2015). (DOC. XX)*

Portanto, não há que se falar em qualquer impropriedade."

Análise do Controle Interno

Conforme manifestação, a Prefeitura de Cachoeirinha/PE afirma que celebrou contrato de prestação de serviço para capacitação dos membros do Conselho Municipal de Saúde, em 6/4/2015. Portanto, além de não apresentar o termo de contrato firmado, a contratação refere-se a período posterior ao exercício fiscalizado. Quanto ao ano de 2014, mantém-se a íntegra do que fora relatado.

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201501667
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME
Instrumento de Transferência: Execução Direta
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 92.246,14
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 2019 - Bolsa Família/8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004) no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se a verificar a veracidade dos dados cadastrais das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; a conformidade da renda per capita das famílias estabelecida na legislação do Programa; o cumprimento das condicionalidades das áreas da educação e saúde; a implementação de Programas/Ações municipais complementares ao Bolsa Família; e a atuação da Instância de Controle Social. .

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Subdeclaração na última atualização cadastral dos rendimentos de membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família provenientes de vínculo empregatício com a Prefeitura Municipal.

Fato

Com o objetivo de identificar famílias beneficiárias recebendo indevidamente os benefícios do Programa Bolsa Família no município de Cachoeirinha/PE, foi realizado um cruzamento das bases de dados da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família de janeiro de 2015, da RAIS de 2013 e do Cadastro Único de dezembro de 2014. Tal procedimento selecionou famílias com pelo menos 1 (um) membro com vínculo empregatício junto à Prefeitura e renda per capita familiar superior a R$ 154,00, considerando apenas os rendimentos desses membros para o cálculo dessa renda.

A partir desse cruzamento de dados, foi realizada uma comparação dos resultados com a folha de pagamento dos funcionários da Prefeitura Municipal referente a janeiro de 2015, de forma a verificar a permanência do vínculo empregatício.

Como resultado, constatou-se que 09 (nove) famílias estão recebendo os benefícios do Programa de forma indevida, tendo em vista que subdeclararam a renda familiar quando da atualização cadastral, devendo ser aplicado o disposto nos artigos 34 e 35 do Decreto n° 5.209, de 17/9/2004. Segue detalhamento:

Código Familiar	NIS	Nº Integrantes Família	Data Última Atualização	Data Admissão	Rendimento Bruto no último mês	Renda per Capita Familiar	Código Familiar
2621259359	16225093231	3	16/05/2014	02/01/2013	788,00	262,66	2621259359
3791614355	16283398112	4	25/11/2014	02/01/2013	821,00	205,25	3791614355
1989284167	16415291859	3	25/03/2014	10/01/2003	788,00	279,33	1989284167
3098380969	16610266949	4	07/08/2014	02/01/2013	1.150,00	287,50	3098380969
2453323083	16685596369	3	21/11/2014	02/01/2013	485,00	161,66	2453323083
1538274248	19021056316	3	01/12/2014	02/01/2013	873,00	291,00	1538274248
2382116226	20752959381	3	16/06/2014	02/01/2013	830,00	276,66	2382116226
270482768	12532740320	5	12/12/2014	01/07/2008	900,00	180,00	270482768
1547135034	18024008306	3	13/10/2014	02/01/2013	773,33	257,77	1547135034

*Per capita familiar, apurada com base nas informações da RAIS, calculada considerando apenas os rendimentos auferidos pelo vínculo com a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE no exercício de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, datado de 6/4/15, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: "*Conforme foi orientado por essa Controladoria, todos os benefícios foram bloqueados no ato do recebimento da Solicitados de Fiscalização nº 13/2015/SM40/CACHOEIRINHA – Assistência Social, ao mesmo tempo foram iniciadas a busca ativa e atualização cadastral dos beneficiários cujos os pareceres encontram-se anexos para apreciação. Posteriormente, em consulta ao MDS, via chamada telefônica que gerou o protocolo nº 46970602015, foi orientada a Gestão do Programa Bolsa Família que fosse realizada uma nova visita assistencial, a fim de evitar injustiças no cancelamento dos benefícios.*

Após apuração dos fatos, as famílias a serem penalizadas terão seus benefícios cancelados através do envio, de Formulário Padrão de Gestão de Benefícios – FPGB e ofício acompanhado de parecer socioassistencial, solicitando a avaliação do MDS para possível devolução dos valores recebidos. Tal processo será encaminhado através dos correios, para que o Ministério de Desenvolvimento Social possa aplicar o disposto nos art. 34 e 35 no Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004.

Código Familiar	*NIS*	*Número de integrantes da Família*	*Data da última atualização*	*Data de Admissão*	*Rendimento Bruto no último mês*	*Renda per Capita Familiar*

2621259359	*16225093231*	*3*	*16/05/2014*	*02/01/2013*	*788,00*	*262,66*
3791614355	*16283398112*	*4*	*25/11/2014*	*02/01/2013*	*821,00*	*205,25*
1989284167	*16415291859*	*3*	*25/03/2014*	*10/01/2003*	*788,00*	*279,33*
3098380969	*16610266949*	*4*	*07/08/2014*	*02/01/2013*	*1.150,00*	*287,50*
2453323083	*16685596369*	*3*	*21/11/2014*	*02/01/2013*	*485,00*	*161,66*
1538274248	*19021056316*	*3*	*01/12/2014*	*02/01/2013*	*873,00*	*291,00*
2382116226	*20752959381*	*3*	*16/06/2014*	*02/01/2013*	*830,00*	*276,66*
270482768	*12532740320*	*5*	*12/12/2014*	*01/07/2008*	*900,00*	*180,00*
1547135034	*18024008306*	*3*	*13/10/2014*	*02/01/2013*	*773,33*	*257,77*

”

Análise do Controle Interno

Na sua justificativa a prefeitura informa que está seguindo a orientação do MDS para sanar o problema, qual seja, está realizando uma nova visita assistencial às famílias relacionadas na tabela, antes do efetivo cancelamento dos benefícios. No caso, a constatação permanece a mesma.

Recomendações:
Recomendação 1: 1) Cancelar os benefícios do Programa Bolsa Família concedidos às famílias que omitiram/subdeclararam renda na última atualização cadastral com base no inciso III do art. 25 do Decreto nº 5.209/2004 e inciso VIII do art. 8º da Portaria nº 555/2005.

Recomendação 2: 2) Quantificar o potencial valor pago indevidamente e promover ação para reaver os valores desde a última atualização cadastral quando averiguado dolo do beneficiário e/ou do agente público, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto n° 5.209, de 17/9/2004.

2.1.2. Famílias beneficiárias do PBF que possuem em sua composição servidores municipais com renda per capita familiar superior ao limite de meio salário mínimo permitido pela legislação para a permanência no Programa.

Fato

Com o objetivo de identificar famílias beneficiárias recebendo indevidamente os benefícios do Programa Bolsa Família no Município de Cachoeirinha/PE, foi realizado um cruzamento das bases de dados da Folha de Pagamento do PBF de janeiro de 2015, da RAIS 2013 e do Cadastro Único de dezembro de 2014. Tal procedimento selecionou famílias com pelo menos 1 (um) membro com vínculo empregatício junto à Prefeitura e considerou apenas os rendimentos desses membros.

A partir desse cruzamento de dados, foi realizada uma comparação dos resultados com a folha de pagamento dos funcionários da Prefeitura Municipal referente a janeiro de 2015, de forma a verificar a permanência do vínculo empregatício.

Como resultado, constatou-se que 09 (nove) famílias estão recebendo os benefícios do Programa de forma indevida, tendo em vista que possuem renda per capita familiar superior a meio salário mínimo, limite estabelecido para a permanência das famílias no Programa, em conformidade com art. 6º da Portaria 617/2010. Segue detalhamento:

Código Familiar	*NIS*	*Nº integrantes da Família*	*Data da Última Atualização*	*Data Admissão*	*Rendimento Bruto no último mês R$*	*Renda per Capita Familiar R$*
270484973	*17058035596*	*4*	*03/09/2013*	*01/07/1995*	*2.364,00*	*591,00*
270520600	*17058034972*	*4*	*25/06/2014*	*17/02/1994*	*2.743,00*	*685,75*
982987633	*17058035332*	*2*	*01/12/2014*	*18/03/1994*	*1.260,80*	*630,40*
1551679604	*20682736036*	*4*	*04/07/2013*	*01/06/1998*	*2.288,00*	*568,50*
1661486797	*12685041453*	*3*	*16/05/2014*	*01/08/2013*	*1.500,00*	*500,00*
2568284072	*12864632456*	*6*	*15/05/2014*	*02/01/2013*	*2.428,00*	*404,66*
1323224203	*16440761685*	*3*	*28/01/2014*	*18/02/2013*	*1.400,00*	*466,66*
2156444331	*20495121872*	*3*	*03/12/2014*	*03/04/2007*	*1.154,00*	*384,66*
2463997087	*21243009529*	*2*	*22/01/2014*	*06/03/2013*	*1.300,00*	*433,33*

*Per capita familiar, apurada com base nas informações da RAIS, calculada considerando apenas os rendimentos auferidos pelo vínculo com a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE no exercício de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Expediente sem número datado de 31 de março de 2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: "Todos os funcionários evidenciados por esse cruzamento tiveram seus benefícios bloqueados de imetidato.

Com a finalidade de sanar a presente questão, foram realizadas visitas para verificação da veracidade das informações pela Assistente Social, conforme pareceres individuais anexos, que evidenciaram que as famílias supracitadas não se enquadram nas regras do Programa e, portanto, tiveram seus benefícios cancelados e seus cadastros excluídos da base do CadÚnico, em conformidade com a art. 6º da Portaria 617/2010.

Código Familiar	NIS	Nº integrantes da Família	Data da Última Atualização	Data Admissão	Rendimento Bruto no último mês R$	Renda per Capita Familiar R$
270484973	17058035596	4	03/09/2013	01/07/1995	2.364,00	591,00

270520600	17058034972	4	25/06/2014	17/02/1994	2.743,00	685,75
982987633	17058035332	2	01/12/2014	18/03/1994	1.260,80	630,40
1551679604	20682736036	4	04/07/2013	01/06/1998	2.288,00	568,50
1661486797	12685041453	3	16/05/2014	01/08/2013	1.500,00	500,00
2568284072	12864632456	6	15/05/2014	02/01/2013	2.428,00	404,66
1323224203	16440761685	3	28/01/2014	18/02/2013	1.400,00	466,66
2156444331	20495121872	3	03/12/2014	03/04/2007	1.154,00	384,66
2463997087	21243009529	2	22/01/2014	06/03/2013	1.300,00	433,33

”

Análise do Controle Interno

Na sua justificativa a Prefeitura reconheceu os casos de omissão de renda supracitados, tanto é verdade, que as famílias tiveram seus benefícios cancelados e seus cadastros excluídos da base do CadÚnico, em conformidade com a art. 6º da Portaria 617/2010. Constatação mantida.

Recomendações:

Recomendação 1: 1) Cancelar os benefícios do Programa Bolsa Família concedidos às famílias idetentificadas com renda per capita familiar superior à permitida pela legislação para a permanência no Programa, conforme inciso I do art. 6 da Portaria nº 617/2010.

Recomendação 2: 2) Quantificar o potencial valor pago indevidamente e promover ação para reaver os valores, quando averiguado dolo do beneficiário e/ou do agente público, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto n° 5.209, de 17/9/2004.

2.1.3. Família beneficiária do Programa Bolsa Família com evidências de renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação do Programa.

Fato

Por intermédio de visitas aos trinta beneficiários do PBF constantes da amostra selecionada aleatoriamente pela CGU, com o objetivo de verificar o atendimento aos critérios de elegibilidade do Programa, foi identificada a existência de beneficiária com evidências de situação financeira incompatível com a legislação do Programa.

Após consulta no CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais restou comprovado beneficiária do PBF, recebendo cumulativamente benefício de Amparo Social à Pessoa Portadora de Deficiência, no valor de R$ 788,00, com início do benefício em 10/2000, conforme tabela abaixo:

NIS	Composição Familiar Situação Apurada	Renda per capita familiar R$
16522269016	A unidade familiar é composta de quatro pessoas.	197,00

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Expediente sem número datado de 31 de março de 2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *"Conforme Parecer emitido em 31 de março de 2015, pela Assistente Social, mediante visita domiciliar, constatou-se que a família realmente não tem renda per capita para receber o benefício, resultando no cancelamento como providência tomada pelo município.*

NIS	*Composição Familiar Situação Apurada*	*Renda per capita familiar R$*
16522269016	*A unidade familiar é composta de quatro pessoas.*	*197,00*

Aproveita a presente resposta, esta secretaria informa que será realizada um visita semestral as Famílias beneficiárias do programa Bolsa Família, que atualmente são 3.027 (três mil e vinte sete) Famílias no Munícipio de Cachoeirinha."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE constatou a falha apontada e cancelou o benefício do PBF. Entretanto, na sua justificativa a Prefeitura não esclareceu quais medidas serão tomadas no sentido de reaver os valores pagos indevidamente. A constatação permanece inalterada.

Recomendações:

Recomendação 1: 1) Requisitar ao gestor local que proceda à atualização cadastral dos beneficiários apontados no Relatório de Fiscalização, de forma a refletir a atual renda dos integrantes do grupo familiar.

Recomendação 2: 2) Acompanhar a atualização cadastral realizada pelo gestor local e o processo de repercussão automática de gestão de benefícios, monitorando o cancelamento, conforme o caso.

Recomendação 3: 3) Quantificar o potencial valor pago indevidamente e promover ação para reaver os valores, quando averiguado, no processo apuratório, dolo do beneficiário e/ou do agente público, em consonância com os artigos 34 e 35 do Decreto n° 5.209, de 17/9/2004.

2.1.4. Registro de frequência no Sistema Projeto Presença dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família pelo gestor municipal em desacordo com os encontrados nos diários de classe, impactando o acompanhamento das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade.

Fato

Em cotejamento aos registros de frequência no Projeto Presença relativos aos alunos beneficiários do PBF constantes da amostra com os registros de frequência aferidos nos diários de classe, referentes aos meses de outubro e novembro de 2014, verificaram-se as seguintes divergências:

NIS aluno	Escola Projeto Presença	Frequência no Projeto Presença	Frequência Aferida	Mês de referência
16160502418	Escola Municipal Professor Antônio Malaquias	80%	67%	Outubro de 2014
16246861491*	Escola Arco Íris	69%	90%	Outubro 2014
16071694249	Grupo Escolar Professora Djanete Valença de Melo	80%	90%	Outubro 2014

* Vale salientar que para esse aluno a escola não comprovou ter tomado medidas no sentido de reestabelecer a adequada frequência do aluno.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, datado de 6/4/15, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *"De acordo com as informações observadas pela CGU, houve um equívoco no processamento da informação escrita, ao ser informada no sistema, evidenciando uma diferença nas frequências aferidas. Ao verificarmos no SICON a situação de cada aluno, observou-se que embora a informação tenha sido divergente, não causou prejuízos para os beneficiários.*

NIS aluno	*Escola Projeto Presença*	*Frequência no Projeto Presença*	*Frequência Aferida*	*Mês de referência*
16160502418	*Escola Municipal Professor Antônio Malaquias*	*80%*	*67%*	*Outubro de 2014*
16246861491	*Escola Arco Íris*	*69%*	*90%*	*Outubro 2014*
16071694249	*Grupo Escolar Professora Djanete Valença de Melo*	*80%*	*90%*	*Outubro 2014*

"

Análise do Controle Interno

Ao afirmar que: "houve um equívoco no processamento da informação escrita", a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, reconheceu a falha apontada, pela equipe de auditoria da CGU/Regional-PE. Dessa forma a constatação permanece na íntegra.

Recomendações:

Recomendação 1: 1) Orientar a prefeitura acerca da importância para atingimento dos objetivos do Programa Bolsa Família de registrar de forma fidedigna os dados de frequência escolar dos alunos beneficiários no Sistema Presença.

Recomendação 2: 2) Encaminhar ao Ministério da Educação, para ciência e providências cabíveis, a relação de alunos que tiveram registro integral de frequência no Projeto Presença mesmo não tendo atingindo a frequência mínima exigida pelo Programa.

2.1.5. Registro de frequência no Sistema Projeto Presença de alunos não localizados nas escolas informadas

Fato

Em análise aos diários de classe das escolas constantes da amostra de 88 alunos, no que se refere aos registros de matrícula dos alunos beneficiários do PBF, bem como por meio de entrevistas com os responsáveis pelos estabelecimentos de ensino e com o técnico responsável pela condicionalidade da educação do Programa Bolsa Família, constatou-se a existência de 05 alunos não localizados nas escolas, ou em escolas diferentes das registradas no projeto presença, conforme demonstrado a seguir:

NIS Aluno	Escola da Amostra	Situação Apurada
16574523207	Escola Presidente Kennedy	Transferido para outra unidade de ensino não especificada.
16321077721	Escola Presidente Kennedy	Aluno não encontrado nos registros da escola em 2014.
16415244559	Escola Presidente Kennedy	Aluno não encontrado nos registros da escola em 2014.
16070224826	Escola Municipal Professor Antônio Malaquias	Esteve matriculado na Escola Corsina Braga durante o ano 2014.
16434373946	Escola Arco-Íris	Foi transferido para a Escola Presidente Kennedy

Vale salientar que os alunos acima relacionados estão com a frequência integral no Projeto Presença.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de Expediente sem número datado de 6 de abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: *" Dos alunos fiscalizados através de **busca ativa,** realizada pela Agente Social, nos dias 30 e 31 de Março, conforme tabela abaixo, apenas 01 (um) aluno foi localizado e atualizado o cadastro na base do CadÚnico.*

NIS Aluno	*Escola da Amostra*	*Resposta*
16574523207	*Escola Presidente Kennedy*	*Família não localizada*
16321077721	*Escola Presidente Kennedy*	*A Família mudou-se para o Estado de Alagoas, conforme base de dados do CadÚnico*

16415244559	*Escola Presidente Kennedy*	*Família não localizada*
16070224826	*Escola Municipal Professor Antônio Malaquias*	*Família localizada em outro endereço, cujo aluno é desistente desde 2012, conforme informações dadas no ato da atualização*
16434373946	*Escola Arco-Íris*	*Cadastro excluído da base, conforme solicitação da responsável legal*

Diante do acima exposto, a Secretária de Assistência Social realizará uma atualização semestral dos alunos beneficiários PBF."

Análise do Controle Interno

A Prefeitura na sua justificativa tão somente reconheceu a falha apontada. Dessa forma a constatação permanece a mesma.

Recomendações:

Recomendação 1: 1) Orientar a prefeitura acerca da importância para atingimento dos objetivos do Programa Bolsa Família de registrar de forma fidedigna os dados de frequência escolar dos alunos beneficiários no Sistema Presença.

Recomendação 2: 2) Encaminhar ao Ministério da Educação, para ciência e providências cabíveis, a relação de alunos que tiveram registro integral de frequência mas não estavam matriculados na escola informada no Projeto Presença.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201502418
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27/2/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2037 - Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) / 8249 - Funcionamento dos Conselhos de Assistência Social no município de Cachoeirinha/PE.

A ação fiscalizada destina-se aos conselhos, os quais têm competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação.

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. O CMAS não exerce suas atribuições de acompanhamento e fiscalização dos programas/serviços assistenciais.

Fato

Em análise ao livro de atas do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Cachoeirinha/PE, verificou-se que seus membros reuniram-se, em 2014, mensalmente em 11 oportunidades.

Da análise às atas do Conselho, verificou-se que, no exercício de 2014, foram tratados assuntos relacionados à: prestação de contas, estratégias para identificar famílias em situação de extrema pobreza não inseridas no Cadastro Único – CadÚnico , compra de peixe para semana santa, demonstrativo financeiro do Fundo a Fundo referente ao exercício anterior, uso do sistema SCFV, arraial da boa idade, coordenadoria da mulher, atividades recreativas diversas, 8º Fórum das mulheres, Importância da lei Maria da Penha, dentre outros.

Cabe destacar que apesar de constar em atas, não foram apresentados documentos comprobatórios acerca do controle/acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos da assistência social, de acompanhamento/fiscalização da execução dos programas e serviços socioassistenciais no Município e de fundamentação do Parecer do CMAS no Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira no SUASWEB.

Por meio da SF nº 05/2015/SM40/CACHOEIRINHA- Assistência Social de 5/2/2015 itens 3.7, 3.8 e 3.9, foi requerido à Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE, informar se o CMAS exerce o acompanhamento e a fiscalização da execução dos Programas e Serviços Assistenciais no Município, se realiza o controle e o acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos da Assistência Social e se efetua alguma verificação, para fundamentar o seu Parecer, no Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira no SUASWEB, disponibilizando, para todos os itens, documentação comprobatória.

Em resposta, foi enviado o Ofício Nº 02/2015, de 6/2/15 informando o seguinte:

"O acompanhamento das ações da Assistência Social são apresentadas ao longo do ano, nas reuniões do Conselho ."

"O acompanhamento da execução orçamentária e financeira e a aprovação das contas é analisada no começo de cada ano e, emitido parecer;"

"*O parecer é emitido com base nas informações constantes em extratos e relatórios contábeis apresentados*;"

Em que pese a resposta do gestor, não restou comprovada a execução de todas essas atribuições pelo CMAS.

Destaque-se que em reunião realizada com os membros do Conselho em 25/2/15 evidenciou-se que apesar dos membros afirmarem que exercem de maneira informal o acompanhamento e a fiscalização dos programas e serviços assistenciais, e que efetuam alguma verificação para fundamentar seu parecer no demonstrativo sintético de execução de execução físico-financeira

no Suasweb, não foram disponibilizados documentos que comprovassem a execução dessas atribuições, não sendo possível identificar as causas para a não realização das mesmas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente sem número, datado de 31/3/15, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE apresentou a seguinte manifestação: " *Os documentos apresentados para verificação e análise dos Conselheiros para fundamentar ou não sua aprovação foram fornecidos no momento da reunião, mas não foram arquivados junto as respectivas atas*.

A partir da presente data, novas metodologias para incentivar, capacitar e facilitar o entendimento das informações contábeis, entre outras, incluindo o arquivo serão adotados, visando sanar situações evidenciadas nesse relatório."

Análise do Controle Interno

Ao afirmar que: *"a partir da presente data irá adotar novas metodologias, com o objetivo de sanar situações evidenciadas nesse relatório",* a Prefeitura reconheceu a falha apontada pela equipe de auditoria da CGU/Regional-PE. A constatação permanece na íntegra.

3. Conclusão

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

Ordem de Serviço: 201502192
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.393.607,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do programa 2029 – Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária, Ação 12NR – Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Recuperação de Estradas Vicinais para Municípios com até 50.000 Habitantes, no município de Cachoeirinha/PE.

A Ação fiscalizada destina-se a incentivar e fomentar a produção agropecuária dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária por meio da manutenção e recuperação de estradas vicinais; construção ou recuperação de açudes e/ou aguadas; fornecimento de água ou de alimentação animal para a população; e outras obras, benfeitorias, e/ou serviços para o combate aos efeitos da seca e/ou estiagem, em municípios de até 50 mil habitantes.

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 esta Controladoria.

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Equipamentos Doados.

Fato

No âmbito do Programa 2029 – Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária, Ação 12NR – Aquisição de Máquinas e Equipamentos para Recuperação de Estradas Vicinais para Municípios com até 50.000 Habitantes, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) doou ao Município de Cachoeirinha/PE os itens listados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Equipamentos doados pelo MDA ao Município de Cachoeirinha/PE

Descrição	Quantidade	Nº Série / Chassi	Data da Doação
Motoniveladora	1	CAT0120KCJAP03302	24/05/2013
Retroescavadeira	1	CAT0416EVMFG06096	27/05/2013
Pá carregadeira	1	HBZNW130KDAE03805	02/08/2013
Caminhão basculante	1	98M693388DB925657	29/10/2013
Caminhão cisterna	1	963658263ER410513	24/01/2014

As doações foram formalizadas por meio de termos de doação em que o donatário (município) se compromete com uma série de encargos relacionados à utilização e conservação dos equipamentos.

A compatibilidade dos equipamentos doados com as especificações constantes dos termos de doação foi confirmada por meio de inspeção física.

2.2.2. Operação de equipamentos por profissionais que não foram devidamente capacitados.

Fato

Entre os encargos com os quais o município se compromete por meio dos termos de doação firmados está o de "*disponibilizar 2 (dois) profissionais para treinamento, nas dependências do fabricante ou concessionária, com o ônus decorrente do afastamento dos servidores às suas expensas"*.

Instada a apresentar "*relação do(s) servidor(es) responsável(is) pela operacionalização do maquinário, com cópia da carteira nacional de habilitação*", bem como "*certificado(s) de capacitação (ou documento similar) emitido(s) pelo fabricante ou concessionária contratada ou lista de presença emitida pela DFDA em que conste o nome dos operadores*", ou ainda "*eventuais outros certificados de capacitação (ou documento similar) que habilitem o servidor a operar o maquinário doado*", a unidade examinada encaminhou tal documentação, segregada para cada um dos cinco equipamentos doados pelo MDA, cuja análise evidenciou o que segue.

Primeiramente, foi indicado apenas um operador para cada equipamento, e não dois. Nos casos da motoniveladora e da retroescavadeira, isto não chega a configurar uma desconformidade, uma vez que ambos os operadores indicados foram capacitados a operar ambos os equipamentos, visto que se trata de um mesmo treinamento. Além disso, a lista de presença do citado treinamento (Operação, Segurança e Manutenção em Motoniveladora 120K e Retroescavadeira 416E, realizado em outubro de 2013), emitida pelo revendedor autorizado do fabricante em Caruaru/PE e encaminhada pela Delegacia Federal do MDA no Estado de Pernambuco (Ofício DFDA/PE nº 23/2015, de 3 de março de 2015), revela que, além dos dois operadores indicados pela unidade examinada, outros dois servidores do

município de Cachoeirinha/PE participaram do mesmo treinamento, sendo um deles o indicado como operador do caminhão cisterna.

Ainda, chama a atenção o fato de que dois dos cinco operadores indicados são secretários municipais (das pastas de Agricultura e Transportes).

Para dois dos cinco operadores indicados não foram apresentados documentos que comprovem que eles tenham sido capacitados a operar os respectivos equipamentos. Trata-se dos operadores da pá carregadeira e do caminhão basculante (CPF ***.829.564-** e ***.130.864-**, respectivamente). Desta forma, considerando que há registros de utilização desses equipamentos desde o segundo semestre de 2013, conclui-se que ao menos esses dois equipamentos têm sido operados por pessoas que não foram devidamente capacitadas.

No tocante aos demais equipamentos, não se pode afirmar que eles sejam operados apenas por pessoas devidamente capacitadas, pois os registros de utilização não identificam os operadores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 6.588/2015/CGU-Regional/PE-NAC3, de 23 de março de 2015, foi encaminhado o relatório preliminar da fiscalização ora relatada, e estabelecido o prazo de dez dias para a apresentação de justificativas ou esclarecimentos, e ainda de documentos e/ou informações complementares pelo município.

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE manifestou-se por meio de expediente s/n datado de 6 de abril de 2015, conforme a seguir transcrito:

*"**2. Operação de equipamentos por profissionais que não foram devidamente capacitados.***

*Em resposta ao discorrido no relatório, o Caminhão – Caçamba, os Servidores R. M. S. e P. R. C. realizaram capacitação e Curso de conhecimento do produto, porém **a Empresa Mercedes Benz,** não encaminhou até o presente momento os certificados nos respectivos nomes, sendo que, por diversas vezes já entramos em contato com a empresa e ela se prontificou de enviá-los, mas não o fez. Porém segue em anexo o ofício de indicação pra os servidores realizarem as devidas capacitações e CNH dos mesmos.*

*Com relação ao equipamento **Pá Carregadeira,** foram indicados 02 (dois) Servidores para realizar as capacitações de conhecimento do produto, o Sr. R. M. S. e o Sr. A. C. S., porém a empresa **New Holland**, que realizou os cursos ainda não entregou os certificados, queremos ressaltar que entramos em contato por diversas oportunidades para que enviassem os certificados e até o presente momento ainda não foi entregue, uma maneira de comprovar a realização do curso, seria através do próprio MDA, que tem a lista dos participantes do treinamento, solicitamos a comprovação, mas ainda não chegou em posse da prefeitura, segue anexo as Habilitações dos servidores indicados." (Grifos no original)*

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor municipal afirma, em suma, que teriam sido capacitados dois servidores municipais na operação de cada um dos seguintes equipamentos: caminhão basculante ("*caçamba*") e pá carregadeira; os certificados correspondentes, porém, ainda não teriam sido encaminhados pelas concessionárias dos fabricantes dos equipamentos,

responsáveis pela realização dos treinamentos. Apresenta (apenas para o caminhão basculante) cópia do ofício em que foram indicados os servidores que deveriam participar da capacitação, bem como o certificado relativo ao treinamento do servidor de CPF ***.019.704-** para operação do caminhão cisterna – documento este que não havia sido apresentado durante os trabalhos de campo.

O gestor municipal afirma, ainda, que o "*próprio MDA*" teria "*a lista dos participantes*" dos treinamentos realizados. A esse respeito, cabe ressaltar que, por meio do Ofício nº 3.584/2015/FIS/CGU-Regional/PE, de 19 de fevereiro de 2015, foram solicitadas cópias das listas de presença das capacitações realizadas à Delegacia Federal do Ministério do MDA no Estado de Pernambuco (DFDA/PE). Em resposta, por meio do Ofício DFDA/PE nº 23/2015, de 3 de março de 2015, foram encaminhadas listas de presença de treinamentos relativos aos equipamentos motoniveladora e retroescavadeira (cujos respectivos certificados já haviam sido apresentados pela prefeitura, para os operadores por ela indicados), mas nenhuma de treinamentos relativos aos demais equipamentos.

Desta forma, a situação relativa à capacitação de profissionais para a operação dos equipamentos doados pode ser sumarizada conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Capacitação de profissionais para operação dos equipamentos

Equipamento	CPF Profissional	MN	RE	PC	CB	CC
Motoniveladora (MN)	***.049.254-**	(1)	(1)			
Retroescavadeira (RE)	***.019.704-**	(1)	(1)		(2)	(1)
Pá carregadeira (PC)	***.829.564-**			(2)		
Caminhão basculante (CB)	***.130.864-**					
Caminhão cisterna (CC)	***.819.394-**	(1)	(1)	(2)	(2)	(1)
Não informado	***.701.034-**	(1)	(1)			

Legenda:
(1) Apresentado certificado e/ou consta de lista de presença do treinamento na DFDA.
(2) Não apresentado certificado, mas alegado que o treinamento foi realizado (falta o certificado).

Assim, considerando como realizados os treinamentos para os quais foi alegado que os respectivos certificados ainda não foram emitidos, pode-se concluir teria sido cumprido o compromisso de "*disponibilizar 2 (dois) profissionais para treinamento*" para cada equipamento doado. Verifica-se, porém, que ao menos o caminhão basculante vem sendo operado por profissional que não foi devidamente capacitado, uma vez que não há registro de realização de capacitação envolvendo o servidor indicado como operador desse equipamento – e que vem a ser o secretário municipal da pasta de Transportes.

No tocante aos demais equipamentos, embora para cada um deles haja ao menos dois servidores treinados para manuseá-lo, não se pode afirmar que sejam operados apenas por profissionais devidamente capacitados, uma vez que os registros de sua utilização não identificam os operadores.

2.2.3. Inadequação do controle de utilização dos equipamentos e falta de encaminhamento ao MDA dos relatórios anuais de utilização.

Fato

Entre os encargos com os quais o município se compromete por meio dos termos de doação firmados está o de utilizar os equipamentos "*em consonância com os princípios constantes do* caput *do art. 37 da Constituição Federal, bem como todos aqueles aplicáveis à Administração*

Pública". Entre os referidos princípios, destaca-se o da eficiência, segundo o qual a Administração Pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.

Neste sentido, a administração municipal deve manter controles sobre a utilização dos equipamentos doados pelo MDA. Verificou-se, porém, que o controle de utilização implementado é inadequado, sem informações mínimas que possibilitem a comprovação da adequada utilização dos equipamentos. Os documentos utilizados não contêm registros do profissional que operou o equipamento, nem da quantidade de horas de trabalho (ou de quilômetros percorridos) aplicada em cada utilização (obra, benfeitoria, transporte, etc.). Ainda, verificou-se que nem sempre o meio de registo utilizado é preenchido de forma completa, tendo sido constatados casos de ausência de preenchimento de campos como CPF e assinatura.

A ausência de tais informações impossibilita a confirmação de que os equipamentos estão sendo utilizados somente para beneficiar o público-alvo (agricultores familiares e assentados da reforma agrária), ou seja, atender aos fins previstos na Ação Governamental. Ademais, resta inviabilizado o adequado cumprimento, pela Prefeitura Municipal, de outro encargo previsto nos termos de doação, qual seja, o de submeter ao MDA, ao final de cada exercício, relatório anual de utilização do bem *"via Sistema Eletrônico SISPAC ou à DFDA/MDA de seu Estado, para fins de controle e acompanhamento*".

Instada a apresentar tais relatórios, a unidade examinada encaminhou documentos elaborados especificamente para atender à solicitação da equipe de fiscalização da CGU, visto que fazem referência explícita à Solicitação de Fiscalização nº 07/2015/SM40/CACHOEIRINHA-Agricultura, de 9 de fevereiro de 2015. Em entrevista realizada em 26 de fevereiro de 2015, os Secretários Municipais de Agricultura e Transportes confirmaram que tais relatórios não haviam sido encaminhados ao MDA – o que constitui descumprimento de encargo estabelecido nos termos de doação.

Os relatórios apresentados praticamente não trazem dados quantitativos sobre a utilização dos equipamentos, limitando-se a citar os tipos de serviços realizados e declarar que a relação de beneficiados "*está disponível em nossa Secretaria*" – além de trazer declarações sobre o estado de conservação do bem e existência de apólice de seguro.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 6.588/2015/CGU-Regional/PE-NAC3, de 23 de março de 2015, foi encaminhado o relatório preliminar da fiscalização ora relatada, e estabelecido o prazo de dez dias para a apresentação de justificativas ou esclarecimentos, e ainda de documentos e/ou informações complementares pelo município.

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE manifestou-se por meio de expediente s/n datado de 6 de abril de 2015, conforme a seguir transcrito:

*"**3. Inadequação do controle de utilização dos equipamentos e falta de encaminhamento ao MDA dos relatórios anuais de utilização.***

*Em resposta ao disposto pelo relatório da CGU, vem informar que com relação **ao Controle dos Equipamentos** será adotada uma planilha mais detalhada, que evidencie um melhor acompanhamento dos serviços, para que assim facilite uma melhor elaboração dos Relatórios*

anuais, modelo que será adotado a partir do presente momento, no que diz respeito ao ***Relatório Anual****, já tentamos encaminhar através do Sistema SISPAC, e não foi possível, aconteceu falhas no envio das informações, iremos encaminhar ao MDA um relatório impresso, semelhante ao que estamos encaminhando à CGU." (Grifos no original)*

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor municipal reconhece os fatos apontados, e se compromete a adotar medidas corretivas, como o aperfeiçoamento dos controles sobre a utilização dos equipamentos e o envio dos relatórios anuais de utilização. Foram anexados à resposta: um modelo de planilha de controle de utilização, contemplando a identificação do operador e a quantidade de horas de trabalho (ou de quilômetros percorridos); e novos relatórios anuais de utilização dos equipamentos, agora incluindo quantitativos de horas de trabalho (ou de quilômetros percorridos, ou ainda de viagens realizadas) e de famílias beneficiadas (ou de quilômetros de estradas recuperadas).

2.2.4. Descumprimento do plano obrigatório de revisão dos equipamentos doados.

Fato

Entre os encargos com os quais o município se compromete por meio dos termos de doação firmados está o de "*realizar as revisões e manutenções previstas no Manual de Operações do respectivo fabricante"*. Neste sentido, foram verificadas as condições de conservação e guarda dos equipamentos.

Em relação ao cumprimento do plano obrigatório de manutenção dos equipamentos, foram constatadas falhas pontuais. Foi verificado um caso de não realização de revisão obrigatória (retroescavadeira), bem como dois casos de realização intempestiva (retroescavadeira e pá carregadeira). Os fabricantes desses equipamentos determinam que as revisões devem ser realizadas a cada 500 horas de trabalho, com tolerância de 60h.

No tocante à retroescavadeira, na documentação apresentada pela unidade examinada não há registro de realização da revisão de 3.000h, apesar de o equipamento já apresentar mais de 3.380h de operação. Ainda, consta que a revisão de 500h foi realizada quando a máquina já registrava 613h de uso. Já a revisão de 500h da pá carregadeira foi realizada quando a máquina registrava 575h de uso.

Realizada inspeção física nos equipamentos, não foram verificados sinais de má conservação. Já as instalações utilizadas para a guarda dos equipamentos foram consideradas seguras e adequadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 6.588/2015/CGU-Regional/PE-NAC3, de 23 de março de 2015, foi encaminhado o relatório preliminar da fiscalização ora relatada, e estabelecido o prazo de dez dias para a apresentação de justificativas ou esclarecimentos, e ainda de documentos e/ou informações complementares pelo município.

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE manifestou-se por meio de expediente s/n datado de 6 de abril de 2015, conforme a seguir transcrito:

"Em relação às Revisões dos Equipamentos algumas aconteceram um pouco fora do prazo ou até antes, geralmente em número aproximado, devido à grande dificuldade de agendamentos e distância da empresa responsável, como também por práticas adotadas que só seriam viável a vinda de um técnico, quando fosse necessário atender mais de um Município da Região."

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor municipal reconhece os fatos apontados, e apresenta justificativas relacionadas a dificuldades de ordem operacional da assistência técnica dos fabricantes.

É importante ressaltar que se trata de falhas pontuais, e que não foram verificados sinais de má conservação dos equipamentos.

2.2.5. Utilização dos equipamentos para o atingimento das finalidades previstas.

Fato

Os termos de doação firmados entre o MDA e o município estabelecem que os equipamentos devam ser utilizados "*em obras de interesse social para a promoção da agricultura familiar e reforma agrária, em especial a recuperação de estradas vicinais e em obras de captação e armazenamento de água, garantindo o abastecimento à população, no município de Cachoeirinha, nos termos da Portaria MDA nº 57, de 17 de julho de 2013"*.

Por meio de análise dos registros de cada utilização (obra, benfeitoria, transporte, etc.) dos equipamentos nos meses de novembro e dezembro de 2014, bem como dos relatórios de utilização encaminhados (embora não contemple a totalidade das informações) e da fiscalização "*in loco*", foi evidenciado que os equipamentos doados pelo MDA têm sido utilizados de forma efetiva, em conformidade com as finalidades estabelecidas, beneficiando o público-alvo da Ação Governamental, qual seja, agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Neste sentido, são exemplos de serviços realizados: recapeamento de estradas e terraplanagem; escavação de cisternas; recuperação e limpeza de barreiros e açudes; transporte de aterro; e abastecimento de escolas e propriedades rurais com água potável.

Foi realizada inspeção "*in loco*" em 26 de fevereiro de 2015, de forma a verificar em que tipo de serviço cada equipamento estava sendo utilizado naquela oportunidade.

Foto – Retroescavadeira de chassis CAT0416EVMFG06096, executando serviço de recuperação e limpeza de barreiros. Cachoeirinha (PE), 26 de fevereiro de 2015.

Foto – Pá carregadeira de chassis HBZNW130KDAE0380, executando serviço de recuperação e limpeza de barreiros. Cachoeirinha (PE), 26 de fevereiro de 2015.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que os equipamentos doados pelo MDA estão sendo utilizados pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha em conformidade com as finalidades estabelecidas, beneficiando o público-alvo da Ação Governamental – agricultores familiares e assentados da reforma agrária.

Contudo, foram constatados fatos que caracterizam descumprimento de encargos previstos nos termos de doação dos equipamentos, quais sejam: operação de equipamentos por profissionais que não foram devidamente capacitados; descumprimento do plano obrigatório de revisão dos equipamentos; e inadequação do controle de utilização dos equipamentos e falta de encaminhamento ao MDA dos relatórios anuais de utilização.

Ordem de Serviço: 201502747
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DO TURISMO
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 747215
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 1.293.500,00
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão, Ação 10V0 – Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística, no município de Cachoeirinha/PE.

A Ação fiscalizada destina-se a desenvolver o turismo nos municípios brasileiros, principalmente por meio de adequação da infraestrutura, de forma que permita a expansão das atividades turísticas e a melhoria da qualidade do produto para o turista.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informações gerais relacionadas ao Contrato de Repasse nº 364.862-13.

Fato

No âmbito do Programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão, Ação 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística, a União, por intermédio do Ministério do Turismo (MTur), representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE celebraram em 27 de dezembro de 2011 o Contrato de Repasse nº 364.862-13, com a finalidade de transferência de recursos financeiros da União para a execução de obras de pavimentação de vias públicas naquele município. O contrato estabelecia a transferência de até R$ 1.267.500,00, e ainda a alocação de R$ 251.518,65 pelo município, a título de contrapartida.

O contrato de repasse foi celebrado com cláusula suspensiva, condicionando sua eficácia à apresentação do projeto técnico, da licença ambiental e da documentação relativa à propriedade da área, no prazo de 150 dias, e à análise favorável pela CAIXA. Tais condições

foram consideradas cumpridas em 25 de junho de 2013, decorridos 546 dias da assinatura do instrumento de transferência. Após análise, sob os aspectos técnicos de engenharia, relativa à licitação promovida pela administração municipal para a realização das obras de pavimentação asfáltica, a CAIXA emitiu a autorização para o início das obras em 28 de junho de 2013.

A obra encontra-se em execução, atrasada em relação ao cronograma vigente. De acordo com o último boletim de medição, emitido pela administração municipal em 17 de dezembro de 2014, teriam sido executados 72,2% dos serviços contratados; não há registro, porém, de realização de vistoria, pela CAIXA, relativa a esta medição. Com relação à medição anterior, realizada em 26 de fevereiro de 2014, após inspeção, a CAIXA reconheceu a execução equivalente a 49,4%, tendo glosado outros 21,7%. Por ocasião da realização da fiscalização ora relatada, havia sido transferido para a conta vinculada ao empreendimento um total de R$ 626.525,25 em recursos federais, mais R$ 26.000,00 a título de contrapartida do município, e havia sido pago ao fornecedor contratado para a execução da obra um total de R$ 633.160,46, restando pendente de pagamento o valor relativo à quarta medição (R$ 292.184,17, sem descontar eventuais valores a serem glosados pela CAIXA).

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Morosidade na execução do objeto do contrato de repasse.

Fato

Verificou-se que a execução das obras de pavimentação asfáltica de vias públicas no município de Cachoeirinha/PE, objeto do Contrato de Repasse nº 364.862-13, está muito atrasada em relação ao cronograma pactuado.

A vigência contratual foi inicialmente estabelecida como o período de 27 de dezembro de 2011 a 12 de outubro de 2014, ou seja, pouco mais de 34 meses. O Plano de Trabalho apresentado pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE (PMC) previa a execução dos serviços em seis meses. Em documento denominado "Laudo de Análise Técnica de Engenharia – OGU", de 21 de junho de 2013, a CAIXA considerou tal prazo como "*compatível com o volume de serviços projetados*". Pouco depois, em 28 de junho de 2013, (portanto, cerca de 15 meses antes do encerramento da vigência contratual), após análise relativa à licitação promovida pela administração municipal para a realização do objeto, a CAIXA emitiu a autorização para o início das obras. Por ocasião da realização da fiscalização ora relatada, decorridos aproximadamente um ano e oito meses da citada autorização (ou seja, mais de três vezes o tempo previsto para a execução da obra), os serviços reconhecidos pela CAIXA equivalem a 49,4% do total do objeto contratado, e a obra foi encontrada paralisada,

com a empresa contratada à espera do recebimento do valor relativo à última medição realizada para retomar a execução dos serviços.

É relevante considerar a cronologia dos eventos envolvidos. Para melhor entendimento, pode-se dividir o processo global em dois processos menores, a saber: o de autorização do empreendimento, que se inicia com a seleção, pelo Ministério do Turismo (MTur), da proposta do município, e se encerra com a emissão, pela CAIXA, da autorização para o início da obra; e o de execução contratual, que se inicia imediatamente após o processo de autorização, e se encerra após a realização total do objeto, com a aprovação, pela CAIXA, da prestação de contas referente ao total de recursos aplicados.

O processo de autorização consumiu pouco mais de 21 meses, sendo: três meses relativos à análise e aprovação do plano de trabalho, até a formalização do contrato de repasse; quase dezessete meses relativos à elaboração e aprovação do projeto técnico; e quase um mês e meio relativo à realização, pela PMC, da licitação para a realização do objeto, bem como à sua aprovação pela CAIXA. Um resumo desse processo pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 1 – Tempo consumido no processo de autorização do empreendimento

Fase	Descrição	Resp.	Meses
Análise e aprovação do plano de trabalho e formalização do contrato de repasse	Análise e aprovação do Plano de Trabalho	CAIXA	2,3
	Encaminhamento de documentação para contratação	PMC	0,3
	Análise da documentação e formalização do contrato	CAIXA	0,4
	Subtotal 1		**3,0**
Elaboração e aprovação do projeto técnico	Elaboração e encaminhamento do projeto técnico	PMC	10,5
	Encaminhamento de documentação complementar	PMC	0,7
	Análise do projeto técnico e doc. complementar	CAIXA	5,7
	Subtotal 2		**16,9**
Realização e aprovação do procedimento licitatório	Realização e homologação do processo licitatório	PMC	0,0
	Encaminhamento de documentação à CAIXA	PMC	0,9
	Análise e aprovação do procedimento licitatório	CAIXA	0,5
	Subtotal 3		**1,4**
	TOTAL		**21,3**

Fonte: processo 2692.364.862-13/2011.

Destaca-se o tempo consumido na fase de elaboração e aprovação do projeto técnico – 16,9 meses, dos quais 10,5 meses na elaboração e encaminhamento do projeto. Isto se deve ao fato de que o projeto original apresentado pela Prefeitura era incompatível com o objeto previsto no plano de trabalho aprovado, o que levou à necessidade de reformulação completa do projeto. Ainda, verifica-se que, dado este atraso, a licitação para a contratação de empresa para a execução da obra foi concluída antes mesmo de formalmente aprovado o projeto técnico, razão pela qual não aparece valor para o tempo correspondente à "realização e homologação do processo licitatório" no quadro anterior.

Já o processo de execução contratual consumiu, até 29 de dezembro de 2014, data do último evento registrado, 16,5 meses, ou quase um ano e cinco meses, tendo o empreendimento atingido, após quatro medições, 72,2% de execução (sem descontar eventuais valores a serem glosados pela CAIXA, que ainda não havia realizado a vistoria referente à última medição).

Apesar de o edital do processo licitatório realizado pela PMC para selecionar o fornecedor responsável pela execução da obra estabelecer a realização de "*medições mensais*", a segunda medição foi realizada 119 dias após a primeira. As medições seguintes foram realizadas, respectivamente, após 128 e 294 dias da medição imediatamente anterior. Por ocasião da realização da fiscalização ora relatada, aproximadamente dois meses após a última medição realizada, a obra encontrava-se paralisada, à espera do pagamento relativo à citada medição.

Neste cenário, ganha relevância a análise do tempo entre a realização das medições, passando pelas etapas de realização de vistoria pela CAIXA, encaminhamento de documentação comprobatória (regularidade, exigências, pendências) e de disponibilização de recursos federais, até o efetivo pagamento ao prestador dos serviços, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 2 – Tempo consumido entre as medições e os respectivos pagamentos (dias)

Descrição	Resp.	1ª	2ª	3ª	4ª
Encaminhamento do boletim de medição (BM) à CAIXA	PMC	*1 -4	2	7	9
Realização de vistoria e encaminhamento de pendências	CAIXA	27	29	23	
Elaboração e encaminhamento documentação comprobatória	PMC	212	85	49	
Análise e aprovação da documentação comprobatória	CAIXA	3	3	26	
Disponibilização de recursos financeiros federais	MTur				
Realização do pagamento ao fornecedor dos serviços	CAIXA	9	9	6	
Tempo entre a medição e o pagamento		**247**	**128**	**111**	*2

Fonte: processo 2692.364.862-13/2011.
*1 O BM foi encaminhado 4 dias antes da emissão da autorização da CAIXA para o início das obras.
*2 Pagamento ainda não realizado.

Algumas ocorrências constituem exemplos relevantes de eventos que acarretaram atraso na realização de pagamentos ao fornecedor. Há quantidades de tempo aparentemente exageradas consumidas entre a emissão do ofício da CAIXA à PMC, em que são comunicados os resultados da vistoria de atesto e as pendências a serem sanadas para a liberação dos valores, e a emissão do ofício de resposta do município, encaminhando à CAIXA a documentação relativa às pendências. Para a primeira medição, este tempo (incluído no item "Elaboração e encaminhamento de documentação comprobatória" do Quadro 2) foi de 204 dias, ou seja, mais de seis meses. Para a segunda medição, foram 77 dias (na verdade, as pendências relativas às duas primeiras medições foram encaminhadas na mesma data), e para a terceira, foram 46 dias.

Outro ponto onde pode haver perda de tempo é nos encaminhamentos ou emissões de documentos, tanto entre instituições (da PMC para a CAIXA e vice-versa) quanto internamente às instituições (entre os setores de Engenharia e Operacional da CAIXA, por exemplo). Nesta seara, verifica-se, por exemplo, que o ofício da PMC que encaminhou à CAIXA a documentação relativa à primeira medição só foi encaminhado ao setor de Engenharia da CAIXA catorze dias após ser recebido no banco. Já o ofício da PMC que encaminhou à CAIXA a documentação relativa às pendências das duas primeiras medições só foi protocolado na CAIXA oito dias após sua emissão.

Ressalte-se que em nenhum dos pagamentos realizados houve lapso temporal em função de falta de repasse de recursos financeiros federais para a conta corrente vinculada ao empreendimento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 6.588/2015/CGU-Regional/PE-NAC3, de 23 de março de 2015, foi encaminhado o relatório preliminar da fiscalização ora relatada, e estabelecido o prazo de dez dias para a apresentação de justificativas ou esclarecimentos, e ainda de documentos e/ou informações complementares pelo município.

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE manifestou-se por meio de expediente s/n datado de 6 de abril de 2015, conforme a seguir transcrito:

"Verifica-se a morosidade no andamento da obra, no entanto na maioria das vezes causada pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, tendo em vista que conforme foi referenciado no próprio relatório da CGU, encaminhamos a última medição que foi conferida in loco pela equipe de técnicos da CGU – Controladoria Geral da União, e sendo assim foi constatada a sua compatibilidade (nos quantitativos e nos preços) com o que estava executado e medido, no entanto até o momento não foi disponibilizado o ofício de liberação de pagamento por parte da CAIXA Econômica Federal, ou seja foi enviado a CEF no dia 17/12/2014 e hoje 23/03/2015, praticamente 4 meses depois ainda não foi liberado o ofício de autorização de saque, caso que se repetiu em quase todas as vistorias, atrapalhando o desempenho da empresa e demandando tempo perdido e inclusive quanto ao vencimento da licença ambiental, que precisa ser renovada anualmente.

No tocante aos quantitativos levantados pela CGU – Controladoria Geral da União, constatou-se que são bem superiores ao que ora está medido e pago, havendo harmonia também nos preços em comparativo com a SINAPI da época, sendo favorável a administração pública municipal e federal, no entanto a falta da liberação da medição que encontra-se na CEF traz prejuízo a empresa contratada e sendo justificada pela mesma a falta de condições de dar andamento a obra, pela inexistência de regularidade das liberações dos pagamentos por parte da CAIXA Econômica Federal.

Verificou-se que todos os quantitativos vistoriados in loco pelo técnico da Controladoria Geral da União, tanto para largura, comprimento e espessura são superiores aos que se apresentam na última medição demandada a CAIXA Econômica Federal para vistoria, sendo balizadora visto que a mesma é consolidada, com isso sendo favorável a administração pública.

Deve ainda ser informado que todos os dados relativos aos pagamentos anteriores já foram anexados no SICONV e não existe pendência técnica e nem documental, no entanto estamos aguardando a liberação do ofício da medição anterior para efetivar o pagamento e ordenar o reinício da obra, tendo em vista que a empresa informou que só tem condições de executar as calçadas e a sinalização viária após o recebimento da fatura pendente, que permanece sem liberação da CEF desde dezembro de 2014."

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor municipal reconhece os fatos apontados, e atribui sua causa "*na maioria das vezes*" à Caixa Econômica Federal. Na verdade, como já apontado, há eventos de responsabilidade tanto da CAIXA quanto da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE (PMC). Releva destacar: com relação à CAIXA, o tempo gasto na análise e aprovação do projeto técnico, bem como no encaminhamento interno de documentos (primeira medição); e no tocante à PMC, o tempo consumido na elaboração (e reformulação) do projeto técnico, os grandes intervalos entre medições consecutivas, bem como o tempo dispendido para o encaminhamento de documentação relativa a pendências de medição. No que tange à atuação do Ministério do Turismo (MTur), ressalte-se que não houve atraso no repasse de recursos federais.

Registre-se ainda que, apesar de o gestor municipal ter afirmado que "*não existe pendência técnica e nem documental*", de acordo com o último Relatório de Acompanhamento do Empreendimento (RAE) disponível, relativo à terceira medição, naquela oportunidade permanecia glosado pela CAIXA um valor de quase R$ 280 mil, equivalente a 21,7% dos serviços contratados.

2.2.2. Irregularidades na Tomada de Preços nº 2/2013 e respectiva contratação realizada pelo município.

Fato

Com o objetivo de contratar fornecedor para a execução do objeto do Contrato de Repasse nº 364.862-13, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE realizou procedimento licitatório na modalidade tomada de preços, TP nº 002/2013, autuado por meio do Processo nº 018/2013, cujo objeto foi a "*execução de pavimentação asfáltica na Rua Rita Espíndola e Travessa Rita Alves deste município, conforme projeto aprovado pelo Ministério do Turismo – contrato de Repasse Nº 364.862-13/2011 – Caixa Econômica Federal*", o qual teve o orçamento-base estabelecido em R$ 1.282.812,68. O Contrato nº 101/2013 foi firmado em 14 de junho de 2013 com a empresa Emanuella Construções Ltda. – ME, CNPJ 07.977.116/0001-24, no valor de R$ 1.281.036,02 (valor 0,14% inferior ao do orçamento-base), com prazo de vigência de 180 dias.

Na análise do processo de licitação e contratação foram constatadas as seguintes irregularidades:

a) Ausência das composições de custos unitários e de detalhamento do BDI no orçamento-base e na proposta da licitante vencedora.

Com relação aos preços, verificou-se a ausência das composições de custos unitários e do detalhamento do BDI no orçamento-base que compõe o instrumento convocatório (fls. 155-159), e também na proposta da licitante vencedora (fls. 264-269). A esse respeito, mencione-se que consta do edital planilha denominada "*composição de preço unitário*" (fls. 158-159), porém trata-se apenas de uma lista de valores com e sem BDI para cada item do orçamento-base, o que não se confunde com as composições de custos unitários – em que são detalhados os materiais e serviços que compõem cada item, bem como suas quantidades e custos unitários. Ainda, consta da documentação que foi enviada à CAIXA o detalhamento do BDI utilizado no orçamento-base (fls. 96), porém tal documento não compôs o edital.

Ressalte-se que o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, determina que os custos unitários devam constar dos anexos do edital, como partes dele integrantes. A esse respeito, o TCU firmou entendimento sobre a obrigatoriedade de inclusão das composições de custos unitários e do detalhamento do BDI no orçamento que integra o instrumento convocatório e nas propostas das licitantes, por meio da Súmula nº 258, a seguir transcrita:

"As <u>composições de custos unitários</u> e o <u>detalhamento</u> de encargos sociais e <u>do BDI</u> integram o <u>orçamento</u> que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem <u>constar dos anexos do edital</u> de licitação e <u>das propostas</u> das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas." (Original sem grifo)

b) Ausência de parecer jurídico prévio à realização da fase externa do certame.

Com relação à análise jurídica, consta do processo (fls. 275-276) um parecer jurídico de 11 de junho de 2013 – posterior, portanto, à realização da sessão de abertura das propostas do certame, realizada seis dias antes. A esse respeito, a Lei nº 8.666/1993 estabelece o que segue:

"Art. 38. (omissis)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração." (Original sem grifo)

Assim, fica claro que a análise jurídica deve acontecer antes da fase externa da licitação, pois desta forma podem ser realizados ajustes nas minutas do edital e do contrato, em atendimento a eventuais ressalvas feitas pela assessoria jurídica.

Ainda, cabe ressaltar que o parecer jurídico acostado aos autos não faz qualquer ressalva aos procedimentos realizados, concluindo que "*os editais e o instrumento contratual [...] não infringiram quaisquer das normas instituídas pela Lei Federal 8.666*" – apesar das falhas constatadas na fiscalização ora relatada.

c) Ausência de competição na realização do certame, com possível restrição à competitividade por exigência de visita ao local da obra.

Na sessão de habilitação e abertura das propostas, não houve competição entre licitantes. De acordo com a ata de habilitação e julgamento das propostas (fls. 271-272), compareceu apenas uma licitante. Ainda, verifica-se que o protocolo de recebimento do edital por outra empresa, que não participou do certame (fls. 170), está datado de 7 de junho de 2013 – data posterior à da realização da sessão de abertura das propostas, ocorrida dois dias antes.

O item 12.02.03 do edital estabelece como documentação necessária à qualificação técnica "*atestado de visita fornecido pelo Secretário de Obras e Urbanismo, de que o responsável técnico engenheiro civil da licitante visitou o local para execução do objeto desta licitação, no período de até 02 (dois) dias úteis anterior da data da entrega dos envelopes contendo os documentos de habilitação e proposta de preços*", acrescentando que "*as visitas técnicas poderão ser realizadas diariamente, das 08h00miin às 12h00min, até a data prevista neste subitem, somente poderá ser realizada mediante agendamento*". A esse respeito, releva destacar o posicionamento do Tribunal de Contas da União, expresso no Acórdão nº 1.599/2010 – Plenário, conforme a seguir transcrito:

"9.2. determinar ao Departamento Estadual de Água e Saneamento do Estado do Acre - DEAS, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que: [...]

9.2.2. 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 (Achado 3.7);"

Desta forma, a exigência de realização de visita técnica pelas licitantes constituiu possibilidade de cerceamento ao caráter competitivo do certame licitatório.

Destaque-se, ainda, que fatos similares foram constatados em fiscalizações desta CGU realizadas sobre outros processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE (relatórios de fiscalização nº 201502175, 201502245 e 201502748 – que, como a fiscalização ora relatada, fizeram parte das ações de controle realizadas no âmbito do 40º Sorteio de Municípios, do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos).

d) Falhas na formalização dos instrumentos contratuais.

Foram constatadas falhas na formalização do Contrato nº 101/2013, bem como em termos aditivos ao contrato.

No tocante às condições de pagamento, há divergências entre o instrumento contratual e o estabelecido no edital. A esse respeito, consta no item 23.04 do edital de licitação o que segue:

"23.00 – PAGAMENTO DAS FATURAS [...]

23.04 – O Município de Cachoeirinha efetuará o pagamento das mencionadas faturas até 30 (trinta) dias consecutivos a contar da data do Parecer favorável da Fiscalização."

Na minuta de contrato que compõe o edital (Anexo I) consta o mesmo texto acima transcrito. Já o texto do Contrato nº 101/2013 estabelece o seguinte acerca das condições de pagamento:

"CLÁUSULA QUINTA – DO PREÇO E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO [...]

§ 1º. O Município de Cachoeirinha efetuará o pagamento das faturas referentes aos serviços do objeto deste Contrato em até 30 (trinta) dias consecutivos, a contar da data de entrada das mesmas no protocolo da Secretaria de Finanças, localizada na sede da Prefeitura."

No que tange ao recebimento do objeto do contrato, o instrumento contratual estabelece o que segue:

"CLÁUSULA QUARTA – DO RECEBIMENTO DO OBJETO

O objeto deste contrato será recebido:

I – Definitivamente, por servidor indicado pela Secretaria de Obras e Urbanismo para efeito de posterior verificação de conformidade dos serviços com as especificações exigidas no edital."

Tal dispositivo contratual contraria o regramento estabelecido na Lei nº 8.666/1993, qual seja:

"Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei; [...]

§ 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.

Art. 74. Poderá ser dispensado o recebimento provisório nos seguintes casos:

I - gêneros perecíveis e alimentação preparada;

II - serviços profissionais;

III - obras e serviços de valor até o previsto no art. 23, inciso II, alínea "a", desta Lei, desde que não se componham de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade."

Ainda com relação ao instrumento contratual, verifica-se que o documento não possui várias das cláusulas necessárias estabelecidas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993, quais sejam, as que deveriam estabelecer: o regime de execução (inciso I); critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (III); os prazos de início de etapas de entrega, de observação e de recebimento definitivo (IV); as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução (VI); e a vinculação à proposta do licitante vencedor (XI). Além disso, sua cláusula terceira estabelece a vigência contratual em 180 dias, quando este é o prazo de execução estabelecido no cronograma físico-financeiro.

Finalmente, com relação aos aditivos contratuais, verifica-se que nos casos do segundo termo aditivo, celebrado em 11 de junho de 2014, e do terceiro, celebrado em 15 de dezembro do mesmo ano, consta como justificativa para a necessidade de prorrogação contratual o que segue:

"CLÁUSULA TERCEIRA – DA JUSTIFICATIVA

Justifica-se o presente o presente Termo Aditivo, em virtude da existência de saldo no Contrato inicial deste Procedimento Licitatório."

Verifica-se que tal justificativa não encontra correspondente nas hipóteses de prorrogação estabelecidas na Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

"Art. 57. (omissis)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato."

Em suma, foram constatadas irregularidades nos processos de licitação e de contratação analisados, sendo as principais relativas a cerceamento ao caráter competitivo do certame.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, considerando as situações registradas neste Relatório:

2.2.1. Morosidade na execução do objeto do contrato de repasse; e

2.2.2. Irregularidades na Tomada de Preços nº 2/2013 e respectiva contratação realizada pelo município.

Ordem de Serviço: 201502748
Município/UF: Cachoeirinha/PE
Órgão: MINISTERIO DO TURISMO
Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 744158
Unidade Examinada: CACHOEIRINHA GABINETE PREFEITO
Montante de Recursos Financeiros: R$ 478.198,84
Prejuízo: R$ 0,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23/02/2015 a 27/02/2015 sobre a aplicação dos recursos do Programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão, Ação 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística, no município de Cachoeirinha/PE.

A Ação fiscalizada destina-se a desenvolver o turismo nos municípios brasileiros, principalmente por meio de adequação da infraestrutura, de forma que permita a expansão das atividades turísticas e a melhoria da qualidade do produto para o turista.

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 esta Controladoria.

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 pela Controladoria-Geral da União.

2.1.1. Informações gerais relacionadas ao Contrato de Repasse nº 335.499-04.

Fato

No âmbito do Programa 1166 - Turismo Social no Brasil: Uma Viagem de Inclusão, Ação 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística, a União, por intermédio do Ministério do Turismo (MTur), representado pela Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE celebraram em 1º de setembro de 2010 o Contrato de Repasse nº 335.499-04, com a finalidade de transferência de recursos financeiros da União para a execução de obras de pavimentação de vias públicas naquele município. O contrato estabelecia a transferência de até R$ 438.750,00, e ainda a alocação de R$ 11.250,00 pelo município, a título de contrapartida.

O contrato de repasse foi celebrado com cláusula suspensiva, condicionando sua eficácia à apresentação do projeto técnico e da documentação relativa à propriedade da área, no prazo de 180 dias, e à análise favorável pela CAIXA. Tais condições foram consideradas cumpridas

em 17 de fevereiro de 2011, decorridos 169 dias da assinatura do instrumento de transferência. Após análise, sob os aspectos técnicos de engenharia, relativa à licitação promovida pela administração municipal para a realização das obras de pavimentação em paralelepípedos graníticos, a CAIXA emitiu a autorização para o início das obras em 7 de novembro de 2011.

A obra encontra-se em execução, atrasada em relação ao cronograma vigente. De acordo com o último boletim de medição, emitido pela administração municipal em 22 de setembro de 2014, teriam sido executados 83,3% dos serviços contratados; destes, após inspeção, a CAIXA reconheceu a execução equivalente a 81,2%, tendo glosado os 2,2% restantes. Por ocasião da realização da fiscalização ora relatada, o pagamento do valor relativo a esta última medição, a quinta do objeto contratado, ainda não havia sido efetuado. Nesse momento, havia sido transferido para a conta vinculada ao empreendimento um total de R$ 354.948,78 em recursos federais, mais R$ 42.024,01 a título de contrapartida do município, e havia sido pago ao fornecedor contratado para a execução da obra um total de R$ 268.868,99, restando pendente de pagamento o valor relativo à quinta medição (R$ 118.157,03).

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. Esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Morosidade na execução do objeto do contrato de repasse.

Fato

Verificou-se que a execução das obras de pavimentação em paralelepípedos graníticos de vias públicas no município de Cachoeirinha/PE, objeto do Contrato de Repasse nº 335.499-04, está muito atrasada em relação ao cronograma pactuado.

A vigência contratual foi inicialmente estabelecida como o período de 1º de setembro de 2010 a 12 de novembro de 2011, ou seja, pouco mais de 14 meses. O Plano de Trabalho apresentado pela Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE (PMC) previa a execução dos serviços em cinco meses. Em documento denominado "Laudo de Análise Técnica de Engenharia – OGU", de 17 de fevereiro de 2011, a CAIXA considerou tal prazo como "*compatível com o volume de serviços projetados*". Em 7 de novembro de 2011, (portanto, às vésperas do encerramento da vigência contratual), após análise relativa à licitação promovida pela administração municipal para a realização do objeto, a CAIXA emitiu a autorização para o início das obras. Por ocasião da realização da fiscalização ora relatada, decorridos aproximadamente dois anos e quatro meses da citada autorização (ou seja, oito vezes o tempo previsto para a execução da obra), os serviços reconhecidos pela CAIXA equivalem a 81,2% do total do objeto contratado, e a obra foi encontrada paralisada, com a empresa contratada à espera do recebimento do valor relativo à última medição realizada para retomar a execução dos serviços.

É relevante considerar a cronologia dos eventos envolvidos. Para melhor entendimento, pode-se dividir o processo global em dois processos menores, a saber: o de autorização do empreendimento, que se inicia com a seleção, pelo Ministério do Turismo (MTur), da proposta do município, e se encerra com a emissão, pela CAIXA, da autorização para o início da obra; e o de execução contratual, que se inicia imediatamente após o processo de autorização, e se encerra após a realização total do objeto, com a aprovação, pela CAIXA, da prestação de contas referente ao total de recursos aplicados.

O processo de autorização consumiu pouco mais de dezesseis meses, sendo: dois meses relativos à análise e aprovação do plano de trabalho, até a formalização do contrato de repasse; quase seis meses relativos à elaboração e aprovação do projeto técnico; e quase nove meses relativos à realização, pela PMC, da licitação para a realização do objeto, bem como à sua aprovação pela CAIXA. Um resumo desse processo pode ser visto no quadro a seguir.

Quadro 1 – Tempo consumido no processo de autorização do empreendimento

Fase	Descrição	Resp.	Meses
Análise e aprovação do plano de trabalho e formalização do contrato de repasse	Análise e aprovação do Plano de Trabalho	CAIXA	1,7
	Encaminhamento de documentação para contratação	PMC	0,3
	Análise da documentação e formalização do contrato	CAIXA	0,0
	Subtotal 1		**2,0**
Elaboração e aprovação do projeto técnico	Elaboração e encaminhamento do projeto técnico	PMC	2,6
	Encaminhamento de documentação complementar	PMC	1,2
	Análise do projeto técnico e doc. complementar	CAIXA	1,8
	Subtotal 2		**5,6**
Realização e aprovação do procedimento licitatório	Realização e homologação do processo licitatório	PMC	1,8
	Encaminhamento de documentação à CAIXA	PMC	1,5
	Análise e aprovação do procedimento licitatório	CAIXA	5,4
	Subtotal 3		**8,7**
	TOTAL		**16,3**

Fonte: processo 2692.335.499-04/2010.

Destaca-se o tempo consumido pela CAIXA na análise e aprovação do procedimento licitatório – 5,4 meses, sendo: 2,8 meses na análise da documentação inicialmente apresentada; 0,7 mês na análise da documentação complementar, relativa a pendências; e mais 2,0 meses na análise (e aprovação) da documentação complementar relativa a uma última pendência. Ressalte-se que a análise da documentação relativa a esta última pendência, que consistia em uma única folha de papel que registrava o detalhamento do BDI (bonificação e despesas indiretas) adotado pela empresa contratada, consumiu 56 dias, o equivalente a 35% de todo o tempo empregado pela CAIXA na análise e aprovação do procedimento licitatório.

Já o processo de execução contratual consumiu, até 19 de janeiro de 2015, data do último evento registrado, 39 meses, ou três anos e três meses, tendo o empreendimento atingido, após cinco medições, 81,2% de execução.

Apesar de o edital do processo licitatório realizado pela PMC para selecionar o fornecedor responsável pela execução da obra estabelecer a apresentação de "*fatura emitida a cada 30 (trinta) dias de execução das etapas especificadas no cronograma físico-financeiro, comprovadas através dos boletins de medições*", a primeira medição foi realizada em 9 de fevereiro de 2012, ou seja, 94 dias após a autorização da CAIXA para o início dos serviços. A segunda medição foi realizada 539 dias (um ano e meio) após a primeira. As medições seguintes foram realizadas, respectivamente, após 208, 69 e 140 dias da medição imediatamente anterior. Por ocasião da realização da fiscalização ora relatada,

aproximadamente quatro meses após a última medição realizada, a obra encontrava-se paralisada, à espera do pagamento relativo à citada medição.

Neste cenário, ganha relevância a análise do tempo entre a realização das medições, passando pelas etapas de realização de vistoria pela CAIXA, encaminhamento de documentação comprobatória (regularidade, exigências, pendências) e de disponibilização de recursos federais, até o efetivo pagamento ao prestador dos serviços, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 2 – Tempo consumido entre as medições e os respectivos pagamentos (dias)

Descrição	Resp.	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª
Encaminhamento do boletim de medição à CAIXA	PMC	*1 46	33	8	11	9
Realização de vistoria e encaminhamento pendências	CAIXA	62	51	33	31	41
Encaminhamento de documentação comprobatória	PMC	17	124	123	53	28
Análise e aprovação da documentação comprobatória	CAIXA	8	10	3	3	1
Disponibilização de recursos financeiros federais	MTur	172				40
Realização do pagamento ao fornecedor dos serviços	CAIXA	9	14	21	21	*2
Tempo entre a medição e o pagamento		**314**	**232**	**188**	**119**	***119**

Fonte: processo 2692.335.499-04/2010.

*1 O BM foi encaminhado 46 dias após a emissão da autorização da CAIXA para o início das obras.

*2 Pagamento ainda não realizado.

Algumas ocorrências constituem exemplos relevantes de eventos que acarretaram atraso na realização de pagamentos ao fornecedor. Um deles é a falta de repasse de recursos financeiros federais para a conta corrente vinculada ao empreendimento. No tocante à primeira medição, após a realização de vistoria, análise e aprovação da documentação comprobatória pela CAIXA, houve uma espera de 172 dias pelo repasse de recursos, o que equivale a 55% de todo o tempo decorrido entre a realização da medição e o respectivo pagamento. Em relação à quinta medição, tal espera foi de 40 dias, enquanto que, para as demais medições, os recursos já haviam sido disponibilizados quando da conclusão da análise e aprovação da documentação comprobatória pela CAIXA. Ressalte-se que, apesar dessa espera por recursos financeiros ter afetado apenas a primeira e a quinta medições, a "*ausência de liberação de recurso*" consta como justificativa em todos os onze termos aditivos de prazo ao contrato entre a PMC e o prestador dos serviços – aditivos estes celebrados quadrimestralmente desde o término da vigência contratual original, em agosto de 2011.

Há também quantidades de tempo aparentemente exageradas consumidas entre a emissão do ofício da CAIXA à PMC, em que são comunicados os resultados da vistoria de atesto e as pendências a serem sanadas para a liberação dos valores, e a emissão do ofício de resposta do município, encaminhando à CAIXA a documentação relativa às pendências. Para a segunda, a terceira e a quarta medições, este tempo (incluído no item "Encaminhamento de documentação comprobatória" do Quadro 2) foi de 116, 120 e 50 dias, respectivamente.

Outro ponto onde pode haver perda de tempo é nos encaminhamentos ou emissões de documentos, tanto entre instituições (da PMC para a CAIXA e vice-versa) quanto internamente às instituições (entre os setores de Engenharia e Operacional da CAIXA, por exemplo). Nesta seara, verifica-se, por exemplo, que o ofício da PMC que encaminhou à CAIXA a documentação relativa à primeira medição foi emitido cinco dias após a emissão do boletim de medição, e só foi protocolado na CAIXA 41 dias após sua emissão – tendo sido consumidos, portanto, 46 dias apenas para fazer chegar à CAIXA a documentação relativa à medição realizada. Nas medições seguintes, este tempo foi de 33, 8, 11 e 9 dias, respectivamente.

Ainda, após a realização, pela CAIXA, de vistoria para atesto dos serviços realizados, é emitido o Relatório de Acompanhamento do Empreendimento (RAE), em que são consignados os resultados da vistoria. Este documento é então encaminhado, pela Engenharia da CAIXA, ao setor Operacional, que emite ofício ao município com base no RAE, comunicando os resultados da vistoria, bem como as pendências a serem sanadas para a liberação dos valores. No tocante à primeira medição, após a emissão do RAE, passaram-se 24 dias até a emissão do ofício ao município. Para as medições seguintes, este tempo foi de 20, 14, 10 e 15 dias, respectivamente.

Em relação ao tempo decorrido entre o recebimento, pela CAIXA, da documentação relativa à medição e a emissão do RAE (ou seja, o tempo consumido para o agendamento e realização da vistoria de ateste e emissão do documento que formaliza seus resultados), ele foi de 38 dias para a primeira medição, e de 31, 19, 21 e 26 dias, respectivamente, para as medições seguintes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 6.588/2015/CGU-Regional/PE-NAC3, de 23 de março de 2015, foi encaminhado o relatório preliminar da fiscalização ora relatada, e estabelecido o prazo de dez dias para a apresentação de justificativas ou esclarecimentos, e ainda de documentos e/ou informações complementares pelo município.

A Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE manifestou-se por meio de expediente s/n datado de 6 de abril de 2015, conforme a seguir transcrito:

"Verifica-se e constata-se a morosidade no andamento da obra, no entanto na maioria das vezes causada pela CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, tendo em vista que conforme foi referenciado no próprio relatório da CGU, encaminhamos a última medição que foi conferida in loco pela equipe de técnicos da CGU – Controladoria Geral da União e sendo assim foi constatada a compatibilidade com o que estava executado e medido, no entanto até o momento não foi liberado de pagamento por parte da CAIXA Econômica Federal, ou seja o ofício foi emitido pela CEF no dia 11/11/2014 e hoje 23/03/2015, praticamente 4 (quatro) meses depois ainda não foi liberado o referido pagamento, mesmo sendo verificado que a documentação pendente e necessário a liberação desse pagamento foi encaminhado a CEF no mesmo dia, caso que ainda não foi resolvido, ou seja não foi liberado pela CEF o pagamento a empresa.

Ficou representado na vistoria em loco realizada pelo técnico da CGU que a obra está quase concluída, faltando apenas a colocação das placas de sinalização e de identificação de nome de rua, visto que o complemento da Rua Beira Rio não poderá ser executada, no entanto a empresa aguarda a liberação do pagamento da fatura pendente para concluir os serviços acima citados.

Verificou-se que todos os quantitativos de todos os logradouros vistoriados in loco pelo técnico da Controladoria Geral da União, tanto para largura, comprimento e espessura, são superiores aos que se apresentam na última medição demandada a CAIXA Econômica Federal para vistoria, sendo balizadora visto que a mesma é consolidada, com isso sendo favorável a administração pública."

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor municipal reconhece os fatos apontados, e atribui sua causa "*na maioria das vezes*" à Caixa Econômica Federal. Na verdade, como já apontado, há eventos de responsabilidade de cada um dos atores envolvidos, quais sejam: o Ministério do Turismo (MTur), a CAIXA e a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE (PMC). Releva destacar: no que tange ao MTur, a demora no repasse de recursos federais (primeira e quinta medições); com relação à CAIXA, o tempo gasto na análise e aprovação do procedimento licitatório, bem como para a emissão de ofício à PMC comunicando pendências de medição; e no tocante à PMC, os grandes intervalos entre medições consecutivas, bem como o tempo dispendido para o encaminhamento de documentação relativa às medições e a pendências de medição.

Registre-se ainda que, apesar de o gestor municipal ter afirmado que "*a obra está quase concluída*", de acordo com o último Relatório de Acompanhamento do Empreendimento (RAE) disponível, relativo à quinta medição, naquela oportunidade permanecia glosado pela CAIXA um valor de quase R$ 12 mil, equivalente a 2,2% dos serviços contratados.

2.2.2. Irregularidades na Tomada de Preços nº 1/2011 e respectiva contratação realizada pelo município.

Fato

Com o objetivo de contratar fornecedor para a execução do objeto do Contrato de Repasse nº 335.499-04, a Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE realizou procedimento licitatório na modalidade tomada de preços, TP nº 001/2011, autuado por meio do Processo nº 016/2011, cujo objeto foi "*a contratação de empresa de Obras e Engenharia Civil para construção de pavimentação em paralelepípedos em diversas ruas deste município de Cachoeirinha através do Convênio da Caixa Econômica Federal*", o qual teve o orçamento-base estabelecido em R$ 480.774,01. O Contrato nº 118/2011 foi firmado em 14 de abril de 2011 com a empresa Agreste Projetos e Serviços de Locação Ltda. – EPP, CNPJ 10.952.038/0001-18, no valor de R$ 478.198,85 (valor 0,54% inferior ao do orçamento-base), com prazo de execução de 120 dias.

Na análise do processo de licitação e contratação foram constatadas as seguintes irregularidades:

a) Ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital.

Verificou-se que não foram estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços unitários, mas apenas de preço global, conforme se observa da transcrição a seguir:

"15.8- Julgamento das Propostas de Preços

15.9- O critério de julgamento adotado nesta licitação será o de MENOR PREÇO GLOBAL das propostas.

15.10- Com relação à desclassificação das propostas serão observadas as disposições contidas nos arts. 44, 45 e 48 c/c artigo 40, inciso X, da Lei Federal Nº 8.666/93, sendo desclassificadas:

15.11- As propostas que apresentarem preço global superior ao limite estabelecido pela PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA, que corresponde a R$ 480.774,01 [...], incluindo BDI máximo de 25% [...] e todos os custos incidentes."

A esse respeito, o inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, determina a inclusão, no ato convocatório, de cláusula que estabeleça critérios de aceitabilidade de preços – unitários e global:

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

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;" (Original sem grifo)

A inexistência de critérios de aceitabilidade de preços unitários no edital impossibilita a análise dos valores unitários pela comissão de licitação e a consequente desclassificação de licitantes por preços unitários excessivos, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme preconiza o art. 3º do estatuto básico das licitações.

Sobre o assunto, resenha de jurisprudência disponível no site do TCU desde 27.3.2009 enfatiza a necessidade de critérios de aceitabilidade de preços nos instrumentos convocatórios, como se transcreve a seguir:

"Situação: Entendimento consolidado

Texto: O estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, ao contrário do que sugere a interpretação literal do art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, é obrigação do gestor e não sua faculdade, uma vez que o limite constitui fator ordenador da licitação, ao evitar a disparidade exagerada dos preços unitários e global constantes das propostas, situação que poderia predispor a contratação futura a alterações indevidas.

(...) Controle: 1058 4 2 2 0" (Original sem grifo)

No mesmo sentido vão os Acórdãos nº 1.941/2006, nº 206/2007, nº 1.091/2007, nº 2.014/2007, nº 1.768/2008, nº 2.381/2008, nº 157/2009 e nº 2.555/2009, todos do Plenário do TCU.

Desta forma, conforme preconiza o inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993, os critérios de aceitabilidade dos preços unitários devem constar no edital de forma a possibilitar à Administração a análise dos custos unitários das propostas de preços das empresas licitantes. Trata-se, nas palavras do TCU, de "*um poder-dever do gestor e não uma mera faculdade conferida pela lei*" (Acórdão TCU nº 2.555/2007 - Plenário). A esse respeito, é oportuno citar trecho do relatório e do voto do Ministro Relator emitido no âmbito do processo que resultou no Acórdão TCU nº 1.755/2004 - Plenário:

"6. É importante ressaltar que as licitações processadas sem os critérios de aceitabilidade de preços unitários são ilegais, por contrariarem o inc. X do art. 40 da Lei nº 8.666/1993. A rigor, deveriam ser declaradas nulas, assim como os contratos decorrentes." (Original sem grifo)

Portanto, a regra obrigatória a ser seguida é a definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários, a fim de impossibilitar possível jogo de planilha, quando necessária a celebração de termo aditivo no decorrer do prazo de vigência contratual.

b) Ausência das composições de custos unitários e de detalhamento do BDI no orçamento-base e na proposta da licitante vencedora.

Com relação aos preços, verificou-se a ausência das composições de custos unitários e do detalhamento do BDI no orçamento-base que compõe o instrumento convocatório, e também da proposta da licitante vencedora (preços contratados). Neste sentido, o edital do certame previu, em seu item 13.3, que as licitantes apresentassem, como parte integrante de suas propostas de preços, "*declaração, de comprometimento, em apresentar, na ocasião da contratação a planilha de composição da Bonificação das Despesas Indiretas (BDI) com a indicação percentual incidente sobre os preços unitários apresentados, inclusive relação das despesas indiretas da obra (mensal), cujo valor máximo admissível é de 25%*", e nos itens 18.11 e 18.13, que a licitante vencedora "*somente poderá assinar o contrato após [...] apresentar a planilha de composição da Bonificação das Despesas Indiretas (BDI) com a indicação percentual incidente sobre os preços unitários*".

Ressalte-se que o art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 determina que os custos unitários devam constar dos anexos do edital, como partes dele integrantes. A esse respeito, o TCU firmou entendimento sobre a obrigatoriedade de inclusão das composições de custos unitários e do detalhamento do BDI no orçamento que integra o instrumento convocatório e nas propostas das licitantes, por meio da Súmula nº 258, a seguir transcrita:

"As <u>composições de custos unitários</u> e o <u>detalhamento</u> de encargos sociais e <u>do BDI</u> integram o <u>orçamento</u> que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem <u>constar dos anexos do edital</u> de licitação e <u>das propostas</u> das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas." (Original sem grifo)

c) Ausência de parecer jurídico prévio à realização da fase externa do certame.

Com relação à análise jurídica, consta do processo (fls. 395-396) um parecer jurídico de 11 de abril de 2011 – posterior, portanto, à realização da sessão de abertura das propostas do certame, realizada três dias antes. A esse respeito, a Lei nº 8.666/1993 estabelece o que segue:

"Art. 38. (omissis)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser <u>previamente</u> examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração." (Original sem grifo)

Assim, fica claro que a análise jurídica deve acontecer antes da fase externa da licitação, pois desta forma podem ser realizados ajustes nas minutas do edital e do contrato, em atendimento a eventuais ressalvas feitas pela assessoria jurídica.

Ainda, cabe ressaltar que o parecer jurídico acostado aos autos não faz qualquer ressalva aos procedimentos realizados, concluindo que "*os editais e o instrumento contratual [...] não infringiram quaisquer das normas instituídas pela Lei Federal 8.666*" – apesar das falhas constatadas na fiscalização ora relatada.

d) Ausência de competição na realização do certame, com possível restrição à competitividade por exigência de visita ao local da obra.

Na sessão de habilitação e abertura das propostas, não houve competição entre licitantes. De acordo com a ata de habilitação e julgamento das propostas (fls. 391-392), compareceram apenas duas licitantes, e uma delas (CNPJ 09.583.577/0001-48) foi considerada inabilitada, "*por não apresentar os itens 8.2 e 10.2 b, referente à apresentação do alvará de funcionamento e o atestado de visita"*. Desta forma, foi considerada vencedora a proposta de preços da única licitante habilitada, de valor total 0,54% inferior ao orçamento-base da Administração. O documento informa ainda que os representantes das empresas, questionados sobre "*se [...] teriam interesse em interpor recurso quanto à fase de habilitação, [...] expressaram que não*"; anunciado o resultado do julgamento, "*consultados [...], nada houve a registrar em ata*"; e "*consultados [...] sobre o interesse em interpor recurso, quanto à fase de julgamento da proposta, [...] renunciaram a este direito*". A ata contém as assinaturas dos representantes das licitantes, além das dos componentes da Comissão Permanente de Licitação (CPL).

Releva observar o que consta nos itens 8.2 e 10.2 b do edital, apontados como embasamento para a inabilitação de uma das licitantes:

"8. DA REGULARIDADE FISCAL: [...]

8.2- Comprovante de Inscrição no Cadastro de Contribuintes Estadual ou Municipal se houver relativo ao domicílio ou sede da licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; [...]

10. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: [...]

10.2- Comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa, de modo a comprovar que a proponente tenha realizado e concluído, diretamente e/ou através de seus responsáveis técnicos, legalmente habilitados, e que comprovadamente pertençam ao seu quadro permanente, atividades pertinentes e compatíveis (em características, prazos e quantidades, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo) com o objeto da presente licitação.

a. A comprovação se fará, por meio de atestados de acervo técnico fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado devidamente registrado no [...] CREA ou certidão expedida pelo próprio CREA, da respectiva região onde as obras/serviços foram executadas, acompanhadas das respectivas CAT's, comprovando, sob as penas da lei, que a Empresa tenha executado satisfatoriamente obras ou serviços de características semelhantes e compatíveis e de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto ora licitado, considerando-se neste Edital como as parcelas de relevância técnica e valor significativo as parcelas discriminadas na alínea 'c' deste item.

b. Os atestados de que trata a alínea anterior, se dará através de apresentação de documento, emitido pela contratante dos serviços, contendo no mínimo as seguintes informações: Valor do contrato; Escopo do contrato, com indicação dos serviços realizados; Nome da(s) Contratada(s); Percentual de participação de cada empresa, no caso de consórcio; Escopo de cada consorciado se for o caso; Data de início; Data de conclusão."

Verifica-se que os itens 8.2 e 10.2 b do edital não correspondem "*à apresentação do alvará de funcionamento e o atestado de visita"*, como consta da ata de habilitação e julgamento das propostas, e sim a documentos comprobatórios de inscrição em cadastros de contribuintes e certidões de acervo técnico (CAT). Consultados os documentos de habilitação da licitante acostados ao processo (fls. 315-372), verifica-se que não constam "*ato de registro ou*

autorização para funcionamento" ou "*declaração [...] de forma a comprovar que a licitante visitou o local onde serão executadas as obras/serviços*" – previstos nos itens 7.1 e 10.7 do edital, respectivamente.

Com relação à visita técnica, o item 10.8 do edital estabelece que "*é obrigatória a visita do engenheiro civil responsável técnico aos locais dos serviços, visando o conhecimento das condições dos mesmos bem como, de eventuais e possíveis dificuldades e circunstâncias outras que possam influir, não somente na elaboração da proposta como na própria execução dos serviços*", acrescentando que "*será considerada inabilitada a empresa que não apresentar a declaração, corretamente preenchida*". A esse respeito, releva destacar o posicionamento do Tribunal de Contas da União, expresso no Acórdão nº 1.599/2010 – Plenário, conforme a seguir transcrito:

"9.2. determinar ao Departamento Estadual de Água e Saneamento do Estado do Acre - DEAS, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que: [...]

9.2.2. 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 (Achado 3.7);"

Desta forma, a exigência de realização de visita técnica pelas licitantes constituiu possibilidade de cerceamento ao caráter competitivo do certame licitatório.

Além disso, ressalte-se que há registros de que a licitante que foi considerada inabilitada já havia vencido licitações e obtido contratos com o poder público desde 2004, nas esferas federal e municipal – nos municípios de Aliança/PE, Recife/PE e Tupirama/TO. No mesmo mês em que foi realizada a sessão da TP 001/2011 do município de Cachoeirinha/PE, esta mesma empresa sagrou-se vencedora em licitações públicas realizadas pelos municípios de Lagoa dos Gatos e Buíque, ambos localizados no Estado de Pernambuco.

Ainda, verifica-se que o protocolo de recebimento do edital pela licitante vencedora (fls. 212) está datado de 11 de abril de 2011 – data posterior à da realização da sessão de abertura das propostas, ocorrida três dias antes.

Destaque-se, ainda, que fatos similares foram constatados em fiscalizações desta CGU realizadas sobre outros processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Cachoeirinha/PE (relatórios de fiscalização nº 201502175, 201502245 e 201502747 – que, como a fiscalização ora relatada, fizeram parte das ações de controle realizadas no âmbito do 40º Sorteio de Municípios, do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos).

e) Divergências entre diferentes documentos do processo e falhas na formalização do instrumento contratual.

Foram constatadas divergências entre diferentes documentos acostados aos autos. No relatório da comissão de licitação da tomada de preço nº 001/2011 (fls. 393) consta que "*após análise dos documentos contidos no envelope 01 – habilitação, a comissão permanente de licitação considerou todos os licitantes habilitados por terem cumprido as exigências do edital*" – enquanto, como já comentado, na ata de habilitação e julgamento das propostas (fls. 391-392) consta que uma das duas licitantes que compareceram à sessão "*foi inabilitada por não apresentar os itens 8.2 e 10.2 b"*.

Também constam divergências no tocante às condições de pagamento. A esse respeito, consta no item 20.1 do edital de licitação o que segue:

"20. PAGAMENTO

20.1- O pagamento será efetuado em até 30 (trinta) dias após a aprovação da fatura, de acordo com os padrões e exigências contidas neste Edital e seus anexos."

Na minuta de contrato que compõe o edital (Anexo IV) consta o seguinte:

"PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

Cláusula Terceira:

Os pagamentos serão realizados até o 30º dia útil do mês seguinte ao fornecimento dos boletins de medição fornecidos pela Secretaria de Obras juntamente com a CAIXA Econômica Federal.

Atestada a execução do objeto, a licitante adjudicatária contratada apresentará de imediato, a documentação de cobrança à PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA-PE.

Os pagamentos serão efetuados somente se a documentação comprobatória apresentada estiver em dia."

Já o texto do Contrato nº 118/2011 estabelece o seguinte acerca das condições de pagamento:

"PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

Cláusula Terceira: [...]

Os pagamentos serão realizados até o 10º dia útil do mês seguinte execução dos serviços após devidamente atestado a prestação dos mesmos.

Atestada a execução do objeto, a licitante adjudicatária contratada apresentará de imediato, a documentação de cobrança à PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA-PE.

Os pagamentos serão efetuados somente se a documentação comprobatória apresentada estiver em dia, reservando-se o direito da Administração ao desconto do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), contribuições previdenciárias e demais tributos incidentes."

Desta forma, constatam-se divergências entre as condições de pagamento estabelecidas no corpo do edital, na minuta de contrato que o integrou e no texto do contrato celebrado. Além disso, verifica-se cláusula contratual (e editalícia) ilegal, uma vez que é vedada a retenção de pagamento por serviço já executado, ou fornecimento já entregue, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração (Parecer nº 2016/2009 da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN; Instrução Normativa SLTI/MP nº 02/2008; RMS nº 24953/CE do Superior Tribunal de Justiça – STJ; e Acórdão TCU nº 964/2012 – Plenário).

Ainda com relação ao instrumento contratual, verifica-se que o documento não possui várias das cláusulas necessárias estabelecidas no art. 55 da Lei nº 8.666/1993, quais sejam, as que deveriam estabelecer: o regime de execução (inciso I); critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (III); os prazos de início de etapas de entrega, de observação e de recebimento definitivo (IV); as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução (VI); os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas (VII); a vinculação à proposta do licitante

vencedor (XI); e a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (XIII). Além disso, sua cláusula quinta estabelece o prazo de execução em 120 dias, quando o cronograma físico-financeiro prevê cinco meses de execução.

Em suma, foram constatadas irregularidades nos processos de licitação e de contratação analisados, sendo as principais relativas a cerceamento ao caráter competitivo do certame.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação sobre este item.

Análise do Controle Interno

Não se aplica.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, considerando as situações registradas neste Relatório:

2.2.1. Morosidade na execução do objeto do contrato de repasse; e

2.2.2. Irregularidades na Tomada de Preços nº 1/2011 e respectiva contratação realizada pelo município.