



36ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 36009
23/07/2012

Sumário Executivo Balsas/MA

Introdução

Trata o presente Relatório dos resultados dos exames realizados sobre 15 Ações de Governo, integrantes dos Programas fiscalizados, executadas no município de Balsas - MA em decorrência da 36ª 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 06/08/2012 a 24/08/2012.

Informações sobre indicadores socioeconômicos do município sorteado:

Informações Socioeconômicas	
População:	83528
Índice de Pobreza:	64,08
PIB per Capita:	R\$ 11009.99
Eleitores:	41977
Área:	13142 km²

Fonte: Sítio do IBGE.

Os trabalhos foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, as técnicas de inspeções físicas e registros fotográficos, análises documentais, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

Cabe esclarecer que as situações evidenciadas nos trabalhos de campo foram segmentadas de acordo com a competência de monitoramento a ser realizado pela Controladoria-Geral da União.

Dessa forma, o capítulo um, destinado especialmente aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores federais dos programas de execução descentralizada, contempla, em

princípio, constatações de campo que apresentam as situações evidenciadas que subsidiarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte desses gestores, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo, ao ressarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente ou, se for caso, à instauração da competente Tomada de Contas Especial, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

O capítulo dois é composto por situações detectadas durante a execução dos trabalhos de campo, a partir dos levantamentos realizados para avaliação da execução descentralizada dos Programas de Governo Federais, cuja competência primária para adoção de medidas corretivas pertence ao gestor municipal. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte dessas pastas ministeriais. Portanto, esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas às constatações relatadas nesse capítulo. Ressalta-se, no entanto, a necessidade de conhecimento e adoção de providências dos Órgãos de defesa do Estado no âmbito de suas respectivas competências.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

O quadro a seguir demonstra, no âmbito dos Programas verificados, a quantidade de Ações de Governo fiscalizadas:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO	Gestão de rec. federais pelos municípios e controle social	1	Não se aplica.
Totalização CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO		1	Não se aplica.
MINISTERIO DA EDUCACAO	Brasil Escolarizado	5	R\$ 54.499.135,36
	EDUCAÇÃO BÁSICA	3	R\$ 1.937.999,94
	Qualidade na Escola	2	R\$ 929.000,00
Totalização MINISTERIO DA EDUCACAO		10	R\$ 57.366.135,30
MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	BOLSA FAMÍLIA	1	R\$ 21.595.861,00
	FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	2	R\$ 324.000,00
	PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	1	R\$ 56.000,00
Totalização MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME		4	R\$ 21.975.861,00
Totalização da Fiscalização		15	R\$ 79.341.996,30

Esclarecemos que os executores dos recursos federais no âmbito municipal foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 24/09/2012, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Análise de Resultados

1. Durante os trabalhos de fiscalização realizados no Município de Balsas/MA, no âmbito do 36 ° Sorteio de Municípios, foram constatadas diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, sendo demonstradas, por Ministério e Programa de Governo, na segunda parte deste Relatório. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

a) Processos licitatórios com restrições à competitividade.

Fato recorrente na administração do município de Balsas/MA foi a realização de processos licitatórios com restrição à competitividade, caracterizada por exigências flagrantemente limitadoras à ampla participação, como o obrigatório Certificado de Registro Cadastral como critério de habilitação em licitações vinculadas ao PDDE, PNATE, FUNDEB e PNAE, por exemplo. No mesmo sentido, exigiu em editais relacionados à contratação de obras/serviços de engenharia que o licitante interessado mantivesse em seu quadro de funcionários o responsável técnico que acompanharia a execução do contrato. Na prática dos casos, verificou-se baixa quantidade de interessados nos certames, fato revelador de que a conduta foi tendente a frustrar o caráter competitivo das licitações.

b) Não aplicação de recursos do PDDE na melhoria da infraestrutura escolar.

No caso, recursos do PDDE 2011 e 2012 não foram utilizados, permanecendo sem destinação, em conta bancária.

Não é justificável o fato de os recursos estarem em aplicação financeira, enquanto as escolas estão precisando de melhorias. Os recursos financeiros poderiam estar sendo usados para a melhoria das condições físicas das instalações das escolas e aquisição de bens permanentes e/ou de consumo, objetivando oferecer um atendimento de melhor qualidade aos alunos, que é a finalidade do Programa.

c) Execução irregular de serviços de transporte escolar no município.

Especificamente, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA anuiu que o serviço público de transporte de escolares fosse realizado por prestadores inaptos operacionalmente, quer em função da natureza imprópria dos veículos (veículos para transporte de cargas), quer em função da inexistência da devida qualificação dos motoristas. Os gastos ilegítimos em face da absoluta impropriedade do objeto contratado somaram R\$ 1.196.495,08. Os recursos usados tiveram por origem o FUNDEB.

d) Realização de despesas públicas com grave violação a normas financeiras: pagamentos irregulares por omissões no procedimento de verificação da liquidação da despesa pública.

Segundo a Lei 4.320/1964 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro), arts. 62, o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado **após sua regular liquidação**. A liquidação da despesa, por sua vez e de forma sucinta, corresponde à análise prévia do quanto, para quem e por qual motivo se deve pagar, tendo sendo presente as peculiaridades que revestem o objeto. No caso de obras de engenharia, para além da verificação da regularidade jurídica da empresa (FGTS e CND), importa verificar, também, a regular situação da própria obra que, no caso, diz respeito à sua averbação junto ao Conselho Regional de Engenharia; e Cadastro Específico no INSS (CEI), com o necessário recolhimento de contribuições sociais atinentes ao respectivo CEI (Art. 47, §1º c/c §1º, art. 49 e 50 da Lei 8.212/1990 e Art. 220, §2º do Decreto 3.048/1999). Além disso, a execução de serviços/obras de engenharia deve ser confirmada por agente devidamente apto a levantar e analisar, em planilhas de medição, aquilo que deverá ser objeto de pagamento. Afinal, não se pode pagar sem a devida confirmação dos serviços feitos.

Na gestão dos contratos de obras de engenharia analisados não se verificou conduta aderente do gestor em face das normas destacadas. Na prática, evidenciou-se que obras eram executadas de maneira informal, por interpostas pessoas sem qualquer vínculo jurídico com a empresa que teria vencido a licitação, ficando configurada conduta violadora de importantes comandos normativos.

2. Vale ressaltar que, apesar desta análise estar segmentada por área ministerial, não se deve perder de vista aqueles aspectos que, em razão de sua transversalidade, caracterizam mais fortemente as deficiências da Gestão Municipal, sendo, pois, aqueles que, se corrigidos, tendem a proporcionar melhorias relevantes.



36ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 36009
23/07/2012

Capítulo Um Balsas/MA

Introdução

Neste capítulo estão apresentadas as situações evidenciadas que subsidiarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo, ao ressarcimento de recursos públicos aplicados indevidamente ou, se for o caso, à instauração da competente Tomada de Contas Especial, as quais serão monitoradas pela Controladoria-Geral da União.

As constatações estão organizadas por Órgãos Gestores e por Programas de Governo.

1. MINISTERIO DA EDUCACAO

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 01/01/2011 a 30/06/2012:

- * Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental
- * Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica

Detalhamento das Constatções da Fiscalização

1.1. PROGRAMA: 1061 - Brasil Escolarizado

Ação Fiscalizada	
Ação: 1.1.1. 4046 - Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental Objetivo da Ação: A escolha de livros feita de forma democrática pelos professores e profissionais de educação; devolução dos livros reutilizáveis ao final do ano letivo; efetividade do sistema de controle mantido pelo FNDE no remanejamento e distribuição dos livros; entrega dos livros aos alunos antes do início do ano letivo; utilização dos livros pelos alunos e professores.	
Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208409	Período de Exame: 01/01/2012 a 30/07/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Objeto da Fiscalização: Execução do Programa Escolha dos livros realizada pelos professores; Livros entregues conforme escolha; Ausência de interferência de editoras na escolha dos livros; Desenvolvimento de ações de incentivo à conservação e devolução do livro didático; atualização do sistema de controle mantido pelo FNDE; remanejamento de livros didáticos; livros entregues antes do início do ano letivo; Utilização dos livros didáticos pelo professores e alunos.	

1.1.1.1. Constatação:

Recebimento do livro didático após o início do período letivo.

Fato:

Por meio de entrevistas realizadas com diretores e alunos de 04 (quatro) escolas da rede municipal de ensino de Balsas/MA, constatou-se que em duas unidades escolares (E. M. Dr. José Bernadino Pereira da Silva e E. M. Professor Joca Rego) o recebimento do livro didático ocorreu depois do início do período letivo.

Na E. M. Moisés Coelho e Silva, a diretora informou que remessas de livros foram entregues antes do início do ano letivo, contudo, houve livros que foram recebidos já com o ano letivo em curso.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Os livros enviados pelo FNDE são entregues pelos funcionários dos Correios, diretamente nas escolas, que nunca deixa um documento que comprove data da entrega e o quantitativo de livros deixados. Como as aulas neste município, nos anos de 2011 e 2012 iniciaram no mês de Janeiro e o recebimento dos livros ocorre até o mês de Abril, pode ter ocorrido o início do ano letivo antes da chegada de todos os títulos necessários, fato esse, que não se pode afirmar que foi falha da empresa de Correios ou do FNDE.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A justificativa apresentada acrescenta a informação de que o ano letivo de 2012, no Município de Balsas/MA, teve início no mês de janeiro. Assim, de fato a entrega de algumas remessas de livros

pelos Correios podem ter ocorrido após o mês de janeiro e guardar relação com a situação relatada. Contudo, tal ocorrência precisa ser acompanhada para que não haja grandes prejuízos no ano letivo.

Portanto, ressalta-se à importância de um controle adequado e eficaz no recebimento dos livros didáticos, visando auxiliar a administração municipal na identificação de sobras e faltas de livros bem como na realização de remanejamento de títulos. Assim, mantém-se a constatação.

Ação Fiscalizada
Ação: 1.1.2. 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica Objetivo da Ação: 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.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208576	Período de Exame: 01/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.831.362,00
Objeto da Fiscalização: Ente Estadual/Municipal executor da ação Processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas das redes estadual/municipal de ensino. Regular oferta de alimentação nas escolas de acordo com a legislação do programa em vigor. Correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa.	

1.1.2.1. Constatação:

Pagamentos efetuados por gêneros alimentícios não recebidos.

Fato:

De acordo com o calendário escolar da rede municipal de ensino fundamental de Balsas (MA) o ano letivo de 2011 encerrou-se em 09/12/2011, sexta-feira. Terminado o período letivo regular, sucederam-lhe as seguintes atividades:

Dia(s) do mês de dezembro	Descrição da(s) atividade(s)
12, 13, 14, 15 e 16	Recuperação e provas finais
19	Conselho de classe final
20 e 21	Entrega de boletins e matrícula

Mesmo após o encerramento do ano letivo, houve aquisição de leite *in natura* pelo município de Balsas, no âmbito do programa de alimentação escolar. Em 21/12/2011, o fornecedor registrado no CNPJ nº 02.222.697/0001-70 emitiu 04 (quatro) DANFE's (Documentos Auxiliares de Nota Fiscal Eletrônica), relativos à vendido produto, também conhecido por "leite de saquinho", conforme detalhamento a seguir:

Nº do DANFE	Data de emissão do DANFE	Data de saída do DANFE	Hora de saída do DANFE	Descrição do item	Unid.	Qtde.	Valor unitário (R\$)	Valor total (R\$)
001	21/12/11	22/12/11	15h59	Leite Pasteurizado Santo Antônio	LT	1.500	1,65	2.475,00
002	21/12/11	22/12/11	16h43	Leite Pasteurizado Santo Antônio	LT	5.586	1,65	9.216,90
003	21/12/11	22/12/11	16h52	Leite Pasteurizado Santo Antônio	LT	26.000	1,65	42.900,00
004	21/12/11	22/12/11	16h59	Leite Pasteurizado Santo Antônio	LT	1.914	1,65	3.158,10
TOTAL DE LITROS DE LEITE						35.000	Total a Pagar	57.750,00

Importa ressaltar que a secretária municipal de educação atestou o recebimento do produto em todos os DANFE's acima descritos. Em todo caso, nos documentos fiscais nº 002, nº 003 e nº 004, o campo do carimbo de atesto reservado para aposição do dia em que a mercadoria foi recebida está em branco. Por outro lado, quanto ao de nº 001, houve a anotação da data em que, teoricamente, a atestadora recebeu a mercadoria. Todavia, esse registro é do dia 21/12/2011, data precedente à saída do referido documento fiscal.

Uma vez formalizada a liquidação da despesa por parte da secretária municipal de educação, aprovou aos gestores financeiros efetuar o pagamento dos R\$ 57.750,00 (cinquenta e sete mil, setecentos e cinquenta reais) atinentes aos documentos fiscais em pauta. O pagamento foi efetivado por meio de 03 (três) transações financeiras, consignadas no extrato bancário de janeiro de 2012 da conta do PNAE (conta corrente 37.049-5 da agência 895-8 do Banco do Brasil), descritas a seguir:

1ª: R\$ 55.275,00 (cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e cinco reais) pagos em 03/01/2012 por meio de Transferência Eletrônica Disponível (TED);

2ª: R\$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais) pagos em 03/01/2012 mediante Documento de Ordem de Crédito (DOC); e

3ª: R\$ 675,00 (seiscentos e setenta e cinco reais) pagos em 11/01/2012 por intermédio de DOC.

Em que pese autenticidade dos documentos fiscais comprobatórios das despesas, a aquisição de leite *in natura* no período de férias escolares não é uma prática usual. Dada a perecibilidade desse gênero alimentício, seria notadamente inviável o seu armazenamento até ano letivo seguinte, cujas aulas começariam em 23/01/2012. Isso se deve pelo fato de o produto ter de ser consumido, no máximo, em até 05 (cinco) dias corridos, a partir da sua data de fabricação. A título de exemplo, vide fotos a seguir:

--	--



Registro fotográfico datado de 09/08/2012, relativo a leite *in natura* armazenado na Escola Municipal José Bernardino Pereira da Silva.

Registro fotográfico datado de 09/08/2012, relativo a leite *in natura* armazenado na Escola Municipal José Bernardino Pereira da Silva (fabricação: 07/08/2012; validade: 11/08/2012).

Ademais, quando esse tipo de gênero alimentício é entregue às escolas, o responsável pelo recebimento retém e arquiva um pequeno comprovante do quantitativo de leite *in natura* que está sendo fornecido, conforme ilustra a seguinte foto:

Quantidade	Unidade	TOTAL
330	Leite Pasteurizado	
		TOTAL

Quantidade	Unidade	TOTAL
110	Leite Pasteurizado	
		TOTAL

Exemplo de comprovante de recebimento de leite *in natura* em maio/2011 – dentro do período letivo – na Escola Municipal Moisés Coelho e Silva.

Exemplo de comprovante de recebimento de leite *in natura* em junho/2012 – dentro do período letivo – na Escola Luis Rocha Junior.

Todavia, nas vistorias que a equipe de fiscalização realizou nas Escolas Municipais Dr. José Bernardino Pereira da Silva, Moisés Coelho e Silva, Luis Rocha Junior, Prof. Joca Rego, Raimundo Lopes Santos, (creche) Nossa Senhora Aparecida e (creche) São Caetano, entre os dias 06 e

10/08/2012, não foram encontradas vias de comprovantes de entrega do aludido gênero alimentício, correspondentes a algum dia alusivo ao final do ano de 2011.

Diante do exposto, é oportuno frisar que, de acordo com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009:

*“Art. 17. **Competem** aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios**, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, **as seguintes atribuições**, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:*

(...)

I - garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas nesta Lei, bem como o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal; (grifo nosso)

Desse modo, considerando que a entrega do produto em comento não foi efetivada em período letivo; considerando que o depósito central de estocagem de alimentos da Prefeitura de Balsas/MA não dispõe de *freezer* ou equipamento similar para acondicionamento de gêneros alimentícios perecíveis e que, em razão disso, a entrega do leite *in natura* deve ser realizada diretamente às escolas; considerando a ausência de comprovante de envio às escolas de 35.000 (trinta e cinco mil) litros de leite *in natura* no final do ano de 2011; considerando que a durabilidade consumível dessa mercadoria é de apenas 05 (cinco) dias úteis; e considerando que no mês de janeiro de 2012 R\$ 57.750,00 (cinquenta e sete mil, setecentos e cinquenta reais) foram debitados da conta bancária do PNAE gerida pelo ente municipal, para pagar o fornecedor do produto, percebe-se que a utilização desse volume de dinheiro não atingiu o seu principal destinatário, qual seja: o aluno que necessita e que, concomitantemente, tem direito à merenda de qualidade. Assim, fica caracterizada a potencial existência de malversação de recursos públicos federais no âmbito da alimentação escolar no município fiscalizado.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Em 21/10/2011, com base na Carta Convite n.º 085/2011, foi celebrado o contrato n.º 141/SEMED com a empresa Cooperativa Agro-Leiteira de Balsas Ltda, para fornecimento de leite “in-natura”, empenhado em 21/10/2011, no valor de R\$ 57.750,00 a partir da data do empenho a Cooperativa iniciou a entrega do produto as escolas municipais, porem as notas fiscais somente foram emitidas em 21/12/2011. Portanto, a liquidação da despesa somente se deu na apresentação da Nota Fiscal.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A liquidação da despesa somente deveria acontecer (como, de fato, ocorreu) após as notas fiscais terem sido apresentadas pelo fornecedor à prefeitura. Nesse ponto, não há controvérsia. A propósito, o artigo 63 da Lei nº 4.320/64 dispõe que *“a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”*.

Contudo, a *verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base* os documentos fiscais nº 001, nº 002, nº 003 e nº 004 apontam para o fato de que ele, credor, teria fornecido 35.000 (trinta e cinco mil) litros de leite *in natura* no dia 21/12/2011. Isso é o que está descrito nos documentos fiscais.

Por sua vez, a Prefeitura de Balsas/MA, com o intuito de esclarecer a questão, comunica que foi a partir do dia 21/10/2011 (data da nota de empenho emitida em favor do fornecedor) que tal gênero alimentício começou a ser entregue às escolas, sendo as notas fiscais expedidas posteriormente, em 21/12/2011.

Em princípio, a justificativa apresentada pelo ente municipal seria razoável, não fosse a fragilidade no controle de entrega do leite *in natura* às escolas. Em outras palavras, já que os documentos fiscais foram emitidos em 21/12/2011, caberia à Prefeitura apresentar os comprovantes de recebimento dos 35.000 (trinta e cinco mil) litros de leite *in natura* que, teoricamente, foram entregues desde o 21/10/2011 até o final daquele período letivo. Se a soma dos quantitativos anotados nesses comprovantes totalizasse os 35.000 (trinta e cinco mil) litros, não haveria o que se questionar. Por outro lado, o pagamento efetuado ao fornecedor de leite *in natura* sem a efetiva comprovação de entrega do gênero alimentício nas escolas não foi dirimido.

Por essa razão, considerando que não foram encontradas vias de comprovantes de entrega da totalidade do gênero alimentício, a constatação será mantida em relatório.

2. MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 01/01/2011 a 31/05/2012:

- * TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004)
- * SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
- * PROTEÇÃO SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES IDENTIFICADAS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL

Detalhamento das Constatações da Fiscalização

2.1. PROGRAMA: 2019 - BOLSA FAMÍLIA

Ação Fiscalizada
Ação: 2.1.1. 8442 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004) Objetivo da Ação: Dados cadastrais dos beneficiários atualizados; renda per capita das famílias em conformidade com a estabelecida na legislação do Programa; cumprimento das condicionalidades das áreas da educação e saúde; Programas/Ações municipais complementares ao Bolsa Família; e Instância de Controle Social do Programa atuante.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208790	Período de Exame: 01/01/2011 a 31/05/2012
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 21.595.861,00
Objeto da Fiscalização: Prefeituras Famílias pobres e extremamente pobres do município cadastradas no CadÚnico; Listas de beneficiários do PBF divulgada; Programas sociais complementares disponibilizados às famílias beneficiárias; Técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades designados e atuantes; Registro do acompanhamento das condicionalidades efetuado nos sistemas informatizados; Existência de um órgão de controle social atendendo ao critério de intersectorialidade e paridade entre governo e sociedade.	

2.1.1.1. Constatação:

Beneficiários do Programa Bolsa Família com evidências de renda per capita superior à estabelecida

na legislação do Programa.

Fato:

A partir do cruzamento de dados da Folha de Pagamento do CadÚnico com a relação Anual de Informações Social (RAIS-2011) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), identificou-se 80 famílias com indicativo de renda “per capita” superior ao permitido pela legislação do Programa.

Em atendimento à Solicitação de Fiscalização nº 201208790-02, o Gestor Municipal, a partir de visitas realizadas aos endereços das famílias identificadas no referido cruzamento, apresentou Parecer Social e Formulário-padrão de Gestão de Benefícios-FPGB relativos a beneficiários cujos benefícios foram cancelados em função da confirmação de renda percatipa incompatível com o perfil do Programa Bolsa Família, a saber:

COD FAMILIAR	NUM NIS	CADUNICO		RAIS	
		DATA ULTIMA ATUALIZAÇÃO	PERCAPITA FAM	PERCAPITA FAM	DATA ADMISSÃO
2333043717	12619668974	14/08/09	50	376	12
882863126	12631680482	18/08/10	102	324	58
1876056967	12655432373	13/07/10	0	395	81
1945615346	12781787371	07/12/11	45	333	85
2078062502	12832569376	08/11/10	100	426	12
2448512396	12929155703	18/11/09	200	969	97
2468904362	12935947373	18/12/09	60	327	60
1824785720	16005637844	20/12/10	25	324	98
2498742611	16008145349	17/03/11	50	322	8
1681206900	16168210351	31/10/09	60	617	76
2000962572	16315274197	23/08/10	60	372	40
2140247841	16323063086	06/06/11	243	463	61
2447417608	16340418989	18/12/09	80	431	67
882940481	16355208985	10/09/09	35	588	78
1637480555	16355514458	08/11/10	54	393	52
882884808	16357230678	09/11/10	40	373	7
403977002	16357331261	19/06/08	20	328	30
883124106	16357395669	09/11/10	50	330	59
1684780217	16469095039	30/05/12	100	651	13
1886490856	16483349972	09/11/10	45	603	64
1924199270	16485642391	20/12/11	46	840	42
2072321727	16494024670	12/05/11	76	444	36
2498723404	16691737076	09/11/10	75	441	11

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“Trabalho concluído. Em anexo o restante das visitas com seus respectivos formulários preenchidos.”

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, o Gestor informa sobre a conclusão dos trabalhos de verificação junto às famílias apontadas no cruzamento de dados da Folha de Pagamento do CadÚnico com a relação

Anual de Informações Social (RAIS-2011) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), contudo não apresentou relatório conclusivo sobre o assunto. O exame dos FPGs enviados demonstrou a existência de famílias não localizadas nos endereços indicados no cadastro, famílias não entrevistadas e famílias com renda per capita superior à definida pelo Programa. Mantém-se a constatação.

2.2. PROGRAMA: 2037 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Ação Fiscalizada
Ação: 2.2.1. 2A60 - SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA Objetivo da Ação: Visa atender e acompanhar as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento às Famílias - PAIF, ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, nos CRAS itinerantes (embarcações) e pelas equipes volantes, bem como, ofertar Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) de forma a atender demandas e necessidades específicas de famílias com presença de indivíduos.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208701	Período de Exame: 03/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 324.000,00
Objeto da Fiscalização: CRAS - Unidade de Referência e Oferta do PAIF Recursos repassados pelo FNAS executados conforme objetivos do programa e outros normativos(contábil-financeiro, licitação); Fornecimento dos subsídios para funcionamento dos CRAS; Formulários e questionários de sistemas de monitoramento preenchidos; Plano de Providências atendido; Unidades Públicas - CRAS implantados e em funcionamento, oferecendo os serviços do PAIF, conforme Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Protocolo de Gestão Integrada e Reoluções da CIT.	

2.2.1.1. Constatação:

O CRAS não atende às metas de seu desenvolvimento em relação à Dimensão Atividades Realizadas.

Fato:

Instada acerca da existência de Plano de Providências relativo ao não atendimento das Metas de Desenvolvimento do CRAS, a Secretária Municipal de Desenvolvimento Social apresentou Plano de Providências decorrente de monitoramento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do qual constavam as seguintes ações a serem implementadas, que foram parcialmente atendidas:

Situações Identificadas	Ações a serem implementadas	Prazos	Ações Implementadas
Órgão Gestor sem visibilidade e acessibilidade conforme NOB-SUAS e ABNT	Adequar o espaço físico com acessibilidade e melhor visualização do órgão	Dezembro/2011	Órgão Gestor ainda sem acessibilidade, mas com placa de identificação da Secretaria.

Situações Identificadas	Ações a serem implementadas	Prazos	Ações Implementadas
Ativação do COMPETI	Restaurar o COMPETI	Julho/2011	COMPETI ativado
Falta barra de apoio nos banheiros dos CRAS I e II	Adequar conforme norma ABNT	Dezembro/2011	Instalação de barras de apoio nos banheiros do CRAS II
Acompanhamento e orientação às famílias dos beneficiários do BPC	Efetivação do acompanhamento às famílias através de visitas domiciliares	Agosto/2011	Acompanhamento às famílias através de visitas domiciliares nos CRAS I e II.

Diante do Plano apresentado, questionou-se sobre a existência de Plano de Providência relativo ao não atendimento de Metas de Desenvolvimento, Patamar 2009-2010, ao que, informalmente, a Secretária declarou não ter recebido nenhum documento a esse respeito.

A propósito, o Ministério do Desenvolvimento Social publicou relatório dos CRAS cujas metas de desenvolvimento não foram atendidas, a saber:

Metas de Desenvolvimento CRAS - Patamar 2009 - 2010		
Identificação do CRAS	Atividades Realizadas	Patamar 2009 - 2010
ID CRAS : 21014020141 CRAS : CENTRO DE REFERENCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL Município : BALSAS/MA Porte : Médio População : 83537 Endereco: RUA VINTE, s/n - SÃO CAETANO	Acompanhamento prioritário das famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF : Não CRAS desenvolve estratégias específicas para inclusão de pessoas com deficiência nos serviços desta unidade? Não	Não Atendido
ID CRAS : 21014002968 CRAS : CENTRO DE REFERENCIA DA ASSISTENCIA SOCIAL II Município : BALSAS/MA Porte : Médio	Acompanhamento prioritário das famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF : Não	Não Atendido

Metas de Desenvolvimento CRAS - Patamar 2009 - 2010		
Identificação do CRAS	Atividades Realizadas	Patamar 2009 - 2010
População : 83537 Endereço : RUA 16, s/n - SÃO FELIX		

O Relatório Anual de Atendimentos no CRAS I e II em 2011 não menciona o acompanhamento de famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF e a adoção de estratégias específicas para inclusão de pessoas com deficiência nos serviços da Unidade. Limita-se a informar que das 3.029 famílias atendidas, 680 são do Programa Bolsa Família. Além disso, na Ata de Reunião do Conselho Municipal de Assistência Social realizada em 10/02/2012, há registro de informação da Secretária Municipal de Assistência Social de que a partir de 2012 as famílias que não estivessem cumprindo as condicionalidades do PBF seriam atendidas pelo CRAS I e II, i.é, até 2011 o CRAS não efetuava esse tipo de acompanhamento.

De outro modo, em resposta à Solicitação de Fiscalização 201208701-03, foi disponibilizado o Relatório de Atendimentos do CRAS I, relativo ao mês de julho/2012, do qual consta o atendimento a 48 famílias do PBF, em descumprimento de condicionalidades, e participação de uma pessoa com deficiência nos serviços de convivência ou dos grupos do PAIF. Também foi disponibilizado o Relatório do CRAS II, referente ao mês de julho/2012. Nesse relatório, consta que não houve acompanhamento de famílias do PBF em descumprimento de condicionalidades, além de registrar a existência de 03 pessoas com deficiência participando dos Serviços de Convivência ou dos grupos do PAIF.

Em que pese os dados de atendimento citados acima, os controles disponibilizados registram, por meio de relatório, visitas a apenas quatro famílias, ocorridas nos meses de agosto/2011, outubro/2011, abril/2012 e maio/2012. Vale ressaltar que os controles de atendimentos realizados no âmbito do CRAS I e II trazem informações simplificadas quanto aos atendimentos realizados, que impossibilitam, “per si”, apurar o cumprimento dos itens citados no relatório de Metas de Desenvolvimento do CRAS na dimensão atividades realizadas com patamar de não atendidos, pois, os citados controles relacionam apenas: cadastramento do Bolsa Família; informações sobre o Bolsa Família; Bolsa Família; atendimento individualizado; atendimento psicossocial; atendimentos; cursos profissionalizantes diversos; orientação sexual/familiar, atividades do grupo de idosos, gestantes, BPC, auxílio-doença, encaminhamentos para o Conselho Tutelar, INSS, CREAS, Juizado, dentre outros. Consta também uma Relação de Famílias acompanhadas, mas sem indicação da espécie de acompanhamento prestado.

Em atendimento à Solicitação de Fiscalização 201208701-03, foi disponibilizada pelo CRAS I e II uma via do Relatório de Descumprimento do Programa Bolsa Família (BFA/BVJ), gerado em 07/08/2012, referente ao período de repercussão de julho/2012.

Assim, dada a fragilidade dos controles existentes e, ainda que se considere que os CRAS realizem alguma ação de acompanhamento de famílias em descumprimento das condicionalidades, essas ações não se caracterizam como acompanhamento prioritário dessas famílias, tanto que os relatórios de descumprimentos mostram 43 famílias (BFA) com benefício bloqueado, 77 famílias BVJ em advertência ou suspensão, 92 famílias BFA em advertência, 10 famílias BFA em primeira suspensão, e 03 em segunda suspensão, todos sem recurso. Também não há registros acerca de adoção de estratégias específicas para inclusão de pessoas com deficiência nos serviços da Unidade. Dessa

forma, considera-se como não atendidos os itens citados do Relatório de Metas de Desenvolvimento dos CRAS I e II.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número, datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“Referente ao Plano de Providência relativo ao não atendimento de Metas de Desenvolvimento, Patamar 2009-2010. Informamos que o CRAS I e II têm realizado o acompanhamento prioritário das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, através de busca ativa, garantindo estratégias de atendimento ou encaminhamentos condizentes com as seguranças afiançadas pela política de assistência social, conforme prontuários das famílias em anexo.

Sobre o desenvolvimento de estratégias para inclusão de pessoas com deficiência nos serviços do CRAS I, está sendo desenvolvido um Projeto de Inclusão Social da Pessoa com Deficiência, onde serão desenvolvidas atividades tais como: visitas domiciliares, reuniões e oficinas (pintura em tecido e de terapia ocupacional).”

Análise do Controle Interno:

Os relatórios apresentados referem-se a visitas realizadas nos meses de agosto e setembro/2012, portanto, em data posterior ao período fiscalizado.

Quanto ao período fiscalizado, tem-se que no Relatório de Metas de Desenvolvimento do CRAS, Patamar 2009-2010, não consta que esses dois serviços tenham sido realizados. De igual modo, o Relatório Anual de Atendimentos no CRAS I e II, ano referência 2011, também não relaciona itens que descrevam os quantitativos obtidos quanto ao acompanhamento de famílias em descumprimento de condicionalidades do PBF e à inclusão de pessoas com deficiência nos serviços da Unidade. Portanto, até 2011, os CRAS I e II não adotavam ou não registravam os atendimentos concernentes às atividades sob comento. Outro fato que demonstra a não realização dessas atividades é o registro em Ata de Reunião do Conselho Municipal de Assistência Social, realizada em 10/02/2012, que traz informação da Secretária Municipal de Assistência Social no sentido de que a partir de 2012 as famílias que não estivessem cumprindo as condicionalidades do PBF seriam atendidas pelos CRAS I e II.

Em que pese existir algum tipo de registro acerca das atividades em questão, não restou evidente que no período citado no Relatório de Metas de Desenvolvimento do CRAS, patamar 2009-2010, bem como em 2011, os CRAS I e II tenham prestado esse atendimento de forma prioritária. Dessa forma, mantém-se a constatação.

2.3. PROGRAMA: 2062 - PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Ação Fiscalizada	
Ação: 2.3.1. 2060 - PROTEÇÃO SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES IDENTIFICADAS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL	
Objetivo da Ação: Verificação no âmbito do município da atuação do gestor municipal quanto aos gastos dos recursos da Ação de Governo e a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.	

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208309	Período de Exame: 03/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	

Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 56.000,00
Objeto da Fiscalização: SCFV Atuação do gestor municipal no planejamento, execução e acompanhamento das atividades socioeducativas, ofertadas no SCFV, principalmente quanto ao oferecimento de infraestrutura adequada para realização do serviço e quanto à qualidade dos gastos realizados para custeio do serviço, assim como a gestão e o controle das frequências dos beneficiários.	

2.3.1.1. Constatação:

Existência no SISPETI de beneficiários nas situações “desvinculados” e “nunca vinculados”.

Fato:

Em consulta realizada junto ao SISPETI, constatou-se a existência de 02 crianças/adolescentes desvinculados e 62 nunca vinculadas. Instada por meio da Solicitação de Fiscalização 201208309-02, o Gestor Municipal informou que todas as crianças e adolescentes encaminhados para o Programa são cadastradas no CADUNICO do Bolsa Família e marcado o campo inerente ao trabalho infantil, porém há uma demora por parte do próprio MDS em disponibilizar para vinculação. Informa, ainda, que as 62 crianças já se encontram vinculadas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número, datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que as duas crianças/adolescentes por motivo de não participarem do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, encontram-se atualmente desvinculadas. Informamos ainda, que as 62 crianças/adolescentes já se encontram vinculadas no Sistema de Controle e Acompanhamento da Frequência no Serviço Sócio educativo do PETI – SISPETI.”

Análise do Controle Interno:

Considerando-se a atitude corretiva do Gestor, acata-se a justificativa apresentada.



36ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO Nº 36009
23/07/2012

Capítulo Dois Balsas/MA

Introdução

Neste capítulo estão as situações detectadas durante a execução dos trabalhos de campo, a partir dos levantamentos realizados para avaliação da execução descentralizadas dos Programas de Governo Federais, cuja **competência primária** para adoção de medidas corretivas pertence ao **gestor municipal**. Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte dessas pastas ministeriais. Portanto, esta Controladoria não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas às constatações relatadas nesse capítulo. Ressalta-se, no entanto, a necessidade de conhecimento de adoção de providências dos Órgãos de defesa do Estado no âmbito de suas respectivas competências.

As constatações estão organizadas por Órgãos Gestores e Programas de Governo.

1. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIAO

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 01/01/2012 a 31/12/2012:

* Gestão de rec. federais pelos municípios e controle social

Detalhamento das Constatações da Fiscalização

1.1. PROGRAMA: 0004 - Gestão de rec. federais pelos municípios e controle social

Ação Fiscalizada
Ação: 1.1.1. 0004 - Gestão de rec. federais pelos municípios e controle social Objetivo da Ação: Levantamento de informações referentes aos contadores responsáveis pelo acompanhamento de unidades municipais fiscalizadas no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Levantamento de informações acerca da gestão municipal.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208350	Período de Exame: 01/01/2012 a 31/12/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Objeto da Fiscalização: Informações a serem utilizadas em levantamentos gerenciais.	

1.1.1.1. Constatação:

Ausência de comunicação aos partidos políticos e outras entidades sobre o recebimento de recursos federais.

Fato:

Visando verificar o atendimento do preceituado na Lei nº 9.452/1997, foi requerido, por meio das Solicitações de Fiscalização, referentes a cada programa de governo constantes do escopo dos trabalhos de fiscalização no município de Balsas/MA, que a Prefeitura Municipal apresentasse, entre outros, documentos comprobatórios de que os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede nesse Município, foram notificados sobre os recursos federais recebidos por essa Prefeitura. Em resposta, o Sr. Prefeito Municipal informou que a comunicação é feita por meio de Audiências Públicas realizadas na Câmara Municipal de quatro em quatro meses. Em face do exposto, constata-se a ausência de tempestiva notificação aos segmentos da sociedade anteriormente mencionados, no período de 1º/1/2011 a 30/6/2012, acerca do que determina a Lei nº 9.452/97.

Manifestação da Unidade Examinada:

Mediante Documento s/nº, datado de 21/8/2012, assinado pelo Senhor Prefeito Municipal de Balsas/MA, foi apresentado a seguinte informação:

“A Comunicação a Câmara Municipal e a outras entidades municipais sobre recebimento de recursos federais é feita, através das Audiências Públicas que são realizadas na Câmara Municipal, de quatro em quatro meses, quando são convidados todos os Vereadores, Sindicatos em Geral, Universidades, Associações, Instituições Financeiras, Promotores, Juizes, etc. onde são demonstradas todas as receitas mês a mês, tecendo comentários sobre cada uma, inclusive os demonstrativos de despesas.

“Além da Audiência Pública temos um contrato com a empresa Fênix a partir de 02 de janeiro de 2011, para colocação de todos os eventos Contábeis (receita e despesas) no Portal da Transparência, estando disponível no endereço: www.fenix.com.br, cujos dados são colocados em Tempo Real.

“Portanto, a Comunicação através de Audiência Pública e do Portal da Transparência são meios de comunicação que dão conhecimento a Câmara municipal, todas entidades do município e a comunidade do recebimento dos recursos federais.

“Outrossim, comunicamos a Vossa Senhoria que além da Audiência Pública e do Portal da

Transparência iremos providenciar a Notificação dos órgãos referenciados, sobre recebimento de recursos federais.”

Análise do Controle Interno:

Diante da justificativa apresentada pelo gestor, conclui-se que o procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de Balsas não atende a determinação contida no art. 2º da Lei nº 9.452/97. Assim, mantém-se a constatação.

2. MINISTERIO DA EDUCACAO

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 31/12/2010 a 31/12/2011:

- * Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica
- * Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica
- * Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB
- * Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental
- * Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica
- * Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola
- * IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL
- * IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES
- * CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Detalhamento das Constatações da Fiscalização

2.1. PROGRAMA: 1061 - Brasil Escolarizado

Ação Fiscalizada	
Ação: 2.1.1. 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica Objetivo da Ação: ATENDIMENTO, COM RECURSOS SUPLEMENTARES, A ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS, DISTRITAIS E MUNICIPAIS QUE OFERECEM A EDUCAÇÃO BÁSICA NAS DIVERSAS MODALIDADES, BEM COMO AS ESCOLAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL MANTIDAS POR ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS, VISANDO À MELHORIA DA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA E PEDAGÓGICA, À AUTONOMIA GERENCIAL DOS RECURSOS E À PARTICIPAÇÃO COLETIVA NA GESTÃO E NO CONTROLE SOCIAL, MELHORANDO O FUNCIONAMENTO DAS UNIDADES EDUCACIONAIS E PROPICIANDO AO ALUNO AMBIENTE ADEQUADO, SALUTAR E AGRADÁVEL PARA A PERMANÊNCIA NA ESCOLA, CONCORRENDO PARA O ALCANCE DA ELEVAÇÃO DO DESEMPENHO ESCOLAR.	
Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208772	Período de Exame: 01/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 110.821,40
Objeto da Fiscalização: Aquisição de materiais de consumo e permanente, necessários ao funcionamento da escola, e realização de serviços de manutenção, conservação e pequenos reparos na unidade escolar.	

2.1.1.1. Constatação:

Impropriedades nos editais e na instrução dos processos licitatórios para aquisição de produtos com recursos do PDDE: critério de julgamento por menor preço global em detrimento do menor preço por item; inclusão de cláusula restritiva de competitividade; ausência de comprovantes da disponibilidade de créditos orçamentários; ausência de definição dos prazos e locais de entrega dos materiais adquiridos; ausência de termos de adjudicação e de homologação; e habilitação e adjudicação a licitante sem habilitação jurídica válida.

Fato:

No período de 01/01/2011 a 30/06/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA realizou três licitações na modalidade convite, para aquisição de materiais de expediente e de construção com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE.

Na análise dos processos de números 014657/2011, 05333/2011, 037666/2011, relativos aos Convites 50/2011 (material de expediente), 57/2011 (material de construção) e 13/2012 (material de expediente), respectivamente, evidenciaram-se as seguintes irregularidades, repetidas nos três processos:

a) Nos editais, foi adotado o critério de julgamento “menor preço global”, quando os objetos das licitações podiam ser divididos, sem prejuízo para o conjunto e sem perda de escala. O critério de julgamento “menor preço por item” seria mais adequado nos casos analisados, tendo em vista que possibilitaria a aquisição dos itens por um menor preço, resultando em economicidade para a administração, além de possibilitar a ampliação da competitividade do certame.

b) Os editais exigiram como critério de habilitação jurídica o Certificado de Registro Cadastral (CRC). Tal exigência configura-se restrição à competitividade do certame e infringe o artigo 32 da Lei nº 8.666/93. Segundo esta norma, o CRC substitui os documentos enumerados nos artigos 28 a 31. Dessa forma, a apresentação do CRC deveria ser exigida com o objetivo de substituir a documentação constante desses artigos, referentes à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira. O edital, portanto, não deveria prever a obrigatoriedade de apresentação do certificado além dos outros documentos, haja vista que o CRC se presta exatamente para substituir a documentação que já foi apresentada pelo licitante em outras licitações realizadas pela mesma prefeitura (no caso, Balsas/MA). A exigência do CRC restringe o número de empresas participantes da licitação, uma vez que todos os licitantes que não estivessem registrados na prefeitura de Balsas/MA seriam prontamente inabilitados. Além disso, a imposição do CRC impede que empresas que nunca participaram de licitações no âmbito da prefeitura de Balsas/MA tentassem concorrer, posto que não seriam habilitadas. Por fim, deve-se considerar que a empresa licitante pode não ter o CRC, mas atender plenamente a todos os outros requisitos de habilitação, portanto apta para fornecer o objeto licitado. A limitação à competitividade restou comprovada no resultado dos certames, tendo em vista que apenas no caso do Convite nº 050/2011 foram apresentadas mais de três propostas para o objeto da licitação. Nos casos dos convites 57/2011 e 13/2012, embora tenha ocorrido a repetição, não houve o mínimo de três propostas para os objetos das referidas licitações.

c) Nos processos, não há comprovantes da disponibilidade dos créditos orçamentários disponíveis para cobertura das despesas objeto dos respectivos certames, contrariando o disposto no inciso III do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/93.

d) Nos processos, não há informação precisa quanto aos prazos e locais de entrega dos produtos a serem adquiridos. Sobre o assunto o item 8 dos editais dos convites mencionados apresenta a seguinte redação:

“8 – LOCAL E PRAZO DE ENTREGAA DO OBJETO DA LICITAÇÃO

“8.1. O objeto da licitação será entregue a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Balsas de acordo com as solicitações da mesma.”

Nas minutas de contrato que fazem parte do edital, o assunto é abordado na Cláusula Segunda e na Quinta, conforme transcrição a seguir:

“CLÁUSULA SEGUNDA – DA ENTREGA

“2.1. A CONTRATADA fornecerá o objeto do presente contrato na cidade de Balsas/MA, no prazo estabelecido no edital de convocação, no item 8.1, sendo que a entrega do material será feita mediante ordem de entrega a ser emitida pela Secretaria....., obedecendo as necessidades da mesma.” (SIC)

“CLÁUSULA QUINTA – DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO DO OBJETO

“5.1. O objeto deste contrato será recebido no prazo e local indicado na cláusula Segunda.”

Evidencia-se que, em nenhum dos dispositivos citados, os prazos e locais de entrega dos materiais são definidos de forma precisa, sendo que na minuta do contrato há previsão de uma ordem de entrega a ser emitida pela Secretaria (de Educação). Contudo, não se identificou nenhum documento emitido pela Secretaria de Educação definindo formalmente os prazos e locais de entrega dos produtos objetos dos convites de números 050/2011, 057/2011 e 013/2012. Tal situação contraria o disposto na Lei 8.666/93 e pode causar prejuízos ao certame licitatório, tais como restrição à competitividade e propostas com preços incompatíveis com os custos do fornecimento, em função da ausência de informações acerca do efetivo local da entrega, para definição dos custos de transporte.

Ademais, particularmente no processo do Convite nº 87/2011, estavam ausentes termos de adjudicação e de homologação do certame.

Por seu turno, no Convite nº 13/2012, a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, referente à licitante vencedora do certame, empresa de CNPJ 00.761.211/0001-47, está com o nome e o CPF da proprietária da empresa. Registra-se que, de acordo com a ata de realização do certame, às fls. 113, a empresa foi declarada habilitada, mesmo apresentando certidão incompatível com a exigida no edital e com os demais documentos da empresa. Tendo em vista que a referida empresa apresentou o menor preço, foi também a vencedora do certame.

Tais inconsistências afrontam os ditames da Lei 8.666/93 e comprometem a confiabilidade dos atos e fatos registrados nos processos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Ofício n.º 26650/CGU-MA, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou, por meio de expediente sem numeração, datado de 24 de setembro de 2012, a seguinte manifestação:

“1 – Os processos licitatórios foram abertos tendo como base dotação orçamentária do exercício financeiro.

2 – Segue anexa certidão negativa da Dívida Ativa da União expedida em 10/05/2012, com validade até 06/11/2012.”

Análise do Controle Interno:

Na manifestação apresentada, a prefeitura limitou-se a informar que os processos licitatórios foram realizados com base na dotação orçamentária do exercício financeiro e encaminhar a Certidão Negativa da Dívida Ativa da União referente ao convite 13/2012, deixando de se manifestar sobre as demais impropriedades.

Quanto à ausência de comprovantes da disponibilidade de créditos orçamentários nos processos licitatórios, além de infração ao disposto no inciso III, do § 2º do artigo 7º da Lei 8.666/93,

constitui-se uma falha nos controles internos, vez que tal procedimento também permite à administração o controle e acompanhamento da utilização dos referidos créditos.

Com relação à Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, o procedimento adotado pelo gestor é extemporâneo e incapaz de produzir qualquer efeito, vez que a licitação foi processada, homologada, tendo o objeto sido adjudicado a empresa que, no momento da licitação, não apresentou os documentos exigidos no edital de licitação. Os atos praticados pela administração infringiram o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e os ditames da Lei 8.666/93. Portanto, as justificativas não podem ser acatadas, mantendo-se todas as impropriedades registradas nesta constatação.

2.1.1.2. Constatação:

Manutenção de recursos em conta bancária sem aplicação na execução do programa ou devolução ao órgão concedente.

Fato:

A movimentação financeira da conta bancária do PDDE (conta corrente 6003-8 da agência 895-8 do Banco do Brasil) ocorreu conforme resumo a seguir:

EXERCÍCIO 2011	
SALDO ANTERIOR EM 31/12/2010	39.228,65
VALORES RECEBIDOS	32.194,20
REC. APLICAÇÃO FINANCEIRA	2.460,66
OUTRAS REC.	49,78
SOMATÓRIO	73.933,29
DESPESAS	(-) 42.838,60
SALDO EM 30/12/2011	31.094,69

EXERCÍCIO 2012	
SALDO ANTERIOR EM 31/12/2011	31.094,69
VALORES RECEBIDOS	29.107,80
REC. APLICAÇÃO FINANCEIRA	849,66

OUTRAS REC.	
SOMATÓRIO	61.052,15
DESPESAS	(-) 19.394,20
SALDO EM 29/06/2012	41.657,95

Observa-se nos quadros que os saldos no final dos exercícios de 2010 e 2011 são superiores aos valores das parcelas recebidas em 2011 e em 2012, resultando na manutenção de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, em aplicação financeira na conta corrente nº 6003-8, agência 895-8, do Banco do Brasil, sem que fosse utilizado na execução do programa ou devolvido ao ministério concedente.

Não obstante, em visitas realizadas a algumas escolas rurais identificaram-se instalações em precárias condições de atendimento das crianças, comprometendo a higiene e saúde do alunado.

A título de exemplo citamos a Escola Municipal Raimundo Lopes Santos, na qual as crianças não dispunham de água potável, de local para realizar as refeições, nem de área para lazer. E os banheiros, por sua vez, estavam em condições precárias, conforme demonstram as fotos a seguir:

	
<p>Água utilizada para o consumo dos alunos. Levadas à escola.</p>	<p>Banheiros em precárias condições</p>

	
Local onde as crianças fazem as refeições	Local onde as crianças fazem as refeições

Não é justificável o fato de os recursos estarem em aplicação financeira, enquanto as escolas estão precisando de melhorias. Os recursos financeiros poderiam estar sendo usados para a melhoria das condições físicas das instalações das escolas e aquisição de bens permanentes e/ou de consumo, objetivando oferecer um atendimento de melhor qualidade aos alunos, que é a finalidade do Programa.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Ofício n.º 26650/CGU-MA, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou, por meio de expediente sem numeração, datado de 24 de setembro de 2012, a seguinte manifestação:

“Os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE encontrado em conta bancária corresponde a Unidade Executora da Prefeitura em que estão alocadas todas as escolas da Zona Rural com menos de 100(cem) alunos, que é o critério do FNDE para que uma escola possua Unidade Executora. A zona Rural, do município de Balsas, possui hoje, um quantitativo de 52 escolas, das quais, 01 foi construída em 2009; 02 em 2010; 02 em 2011 e 06 estão sendo construídas, (04) quatro estão licitadas, para construção ainda em 2012. Das 37 que não foram construídas, 13(treze) passaram por reforma e ampliação no período de 2005 a 2008; 01(uma) está em processo de reforma e ampliação em 2012 e as 23 restantes passaram por pequenos serviços. Conforme orientações do FNDE para utilização dos recursos do PDDE, o mesmo deve ser utilizado na aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais. Parte do saldo de 2011 foi utilizado na aquisição de material de consumo e pequenos reparos das escolas que pertencem a Unidade Executora da Prefeitura, para as quais os recursos se destinam. O saldo de 2011 e o recurso que entrou em conta já na metade de 2012, estão em fase de realização de processo licitatório, com orçamentos para aquisição de material de consumo, material de expediente e material de construção para pequenos serviços e em fase de levantamento para realização de tais serviços nas escolas da zona rural para as quais os recursos se destinam.

Quanto a Escola Municipal Raimundo Lopes dos Santos, citada como exemplo de necessidade de serviços, conta com um quantitativo de 110 alunos e possui Unidade Executora própria e recebe recurso direto na Escola. Porém, já existe um processo em fase de andamento para realização de reforma e ampliação (documentos em anexo), com escavação de poço semiartesiano, para fornecimento de água potável e já foram adquiridas e já estão na escola 115 carteiras novas e 04 mesas com cadeiras para professores, no modelo termoplástica. Vale ressaltar, que conforme orientações do FNDE o recurso que se encontra em saldo na conta mencionada, não pode ser utilizado em grandes reformas e com escolas que possui unidade

executora própria. Desta forma, solicitamos uma orientação, por escrito, de estratégia para utilização do referido recurso com a Escola Municipal Raimundo Lopes dos Santos.”

Análise do Controle Interno:

De início, registra-se que a Controladoria-Geral da União – CGU não tem competência para definir estratégias a serem utilizadas pelos gestores públicos na aplicação dos recursos colocados à sua disposição, o que é de competência dos próprios gestores. A competência da CGU, na qualidade de órgão de controle interno do poder executivo federal, é aferir se a aplicação dos recursos públicos federais se deu em conformidade com a legislação pertinente e se os resultados previstos nos programas correspondentes foram atingidos, independente da estratégia utilizada pelos gestores dos referidos recursos.

Em segundo lugar, a Escola Municipal Raimundo Lopes dos Santos foi citada apenas como exemplo, para demonstrar que o dinheiro mantido na conta bancária poderia estar beneficiando as crianças atendidas pela escola com uma estrutura de qualidade melhor do que a demonstrada nesta constatação. Poderíamos ter citado qualquer outra escola da rede municipal que pudesse ser atendida com os recursos em análise.

Por fim, as justificativas apresentadas pelo gestor não podem ser acatadas, tendo em vista que, de acordo com dados registrados no sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (<http://www.fn.de.gov.br/pddeinfo/index.php/pddeinfo/escola/consultar>), a Escola Municipal Raimundo Lopes dos Santos passou a ser Unidade Executora do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, somente em 25/04/2012. Isso significa que, observados os parâmetros estabelecidos na legislação do Programa e a estratégia adotada pelo gestor, a referida Escola poderia ter sido contemplada com os recursos relativos ao exercício de 2011, para “*aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola;*”, conforme explanado pelo próprio gestor, objetivando oferecer melhores condições de atendimento às crianças. Em vez disso, os recursos permaneceram por, aproximadamente, 09 (nove) meses, desde o recebimento da última parcela no exercício de 2011, sem a aplicação na finalidade prevista: melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas.

Ação Fiscalizada	
Ação: 2.1.2. 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	
Objetivo da Ação: 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.	

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208477	Período de Exame: 01/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 136.729,17
Objeto da Fiscalização: Atuação da Entidade Executora - EEx Prefeituras atendidas através de repasse de recursos do PNATE, com vistas a atender os alunos do Ensino Básico público, residentes em área Rural, constantes do Censo Escolar de 2011.	

2.1.2.1. Constatação:

Despesas realizadas sem licitação, processos de dispensas e/ou inexigibilidades e amparo contratual.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Balsas (MA) realizou pagamentos, em 2011, no valor de R\$ 54.106,67 (Cinquenta e quatro mil, cento e seis reais e sessenta e sete centavos), referentes a despesas no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), dos quais 41.022,81 (Quarenta e um mil, vinte e dois reais e oitenta e um centavos) foram pagos a empresas contratadas diretamente mediante dispensa de licitação e R\$13.083,86 (Treze mil, oitenta e seis centavos) a empresa que não participaram de procedimentos licitatórios e, tampouco, houve a formalização de processos de dispensa e/ou inexigibilidade, conforme discriminado na tabela a seguir:

Histórico	Favorecido/Doc. Fiscal	Data	Valor
Serviço Elétrico	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS1544	21/12/10	1.639,00
Peças	E.L.Ferreira Comércio e Serviços-NF e 070-	15/02/11	123,97
Peças	E.L.Ferreira Comércio e Serviços-NF e 071	15/02/11	397,89
Serviços Mecânicos	E.L.Ferreira Comércio e Serviços-NFPS 531	15/02/11	80,00
Serviços Mecânicos	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS 1778	04/05/11	2.567,00
Serviços Mecânico	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS 1780	04/05/11	1.592,00
Serviços Mecânicos	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS 1854	30/06/11	3.054,00
Serviços Mecânicos	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS 1900	13/09/11	2.335,00
Serviços Mecânicos	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS 1926	17/11/11	1.295,00

Total	13.083,86
--------------	------------------

Para o período de 1º de janeiro de 2012 a 30 de junho de 2012, a Prefeitura Municipal de Balsas (MA) realizou pagamentos no montante de R\$23.400,00 (Vinte e três mil e quatrocentos reais), por conta de contratação direta sob a modalidade dispensa de licitação.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do documento S/N, de 24 de setembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Balsas apresentou a seguinte justificativa:

“Estamos encaminhando processos de dispensas contendo: dotação orçamentária, cotações em três empresas do ramo, parecer jurídico, o que demonstram que houve os processos de dispensa, em conformidade com a Lei 8.666/93.”

Análise do Controle Interno:

A Prefeitura Municipal de Balsas/MA visando desconstituir a constatação quanto a ausência de processos licitatórios, de dispensas e/ou inexigibilidades para as despesas realizadas e identificadas no demonstrativo acima, apresentou os processos relativos aos R\$1.639,00, R\$123,97, R\$397,89, R\$80,00, R\$2.567,00 e 1.592,00.

Entretanto, não houve comprovação processual quanto aos seguintes valores:

Histórico	Favorecido/Doc. Fiscal	Data	Valor
Serviços Mecânicos	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS 1854	30/06/11	3.054,00
Serviços Mecânicos	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS 1900	13/09/11	2.335,00
Serviços Mecânicos	P dos S Barros Junior Comércio e Serviços- NFPS 1926	17/11/11	1.295,00
Total			6.684,00

Ademais, após a apresentação da justificativa do gestor, é que tomando como base as despesas apresentadas no quadro inicial, observa-se que houve, também, fracionamento de despesa da mesma natureza (Serviços mecânicos), com a intenção de fugir do procedimento licitatório, uma vez que as notas fiscais de prestação de serviços nºs 531, 1778, 1780, 1854, 1900 e 926 somam a importância de R\$ 10.943,00 (Dez mil, novecentos e quarenta e três reais), que é superior ao limite de 10 (Dez por cento), ou seja, R\$8.000,00 (Oito mil reais), extraído do valor fixado na alínea “a” do inciso II do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

Assim, mantém-se a constatação.

2.1.2.2. Constatação:

Restrição à competitividade por meio de exigência de prévio cadastro como requisito de participação em pregões e ausência de ampla publicidade dos editais-Pregões Presenciais nºs 025/2011 e 048/2011.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Balsas (MA), objetivando executar o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar no município, relativamente aos exercícios de 2011 e 2012, realizou a abertura de procedimento licitatório sob a modalidade Pregão Presencial.

Para o exercício de 2011 e 2012, foram abertos os processos nºs 003561, 037528 e 038710/11, relativos aos Pregões Presenciais nºs 025/2011 e 048/2011, com aberturas dos envelopes previstas para os dias 25/05/2011, às 09:00 hs e 29/12/2011, às 09:00 hs, respectivamente, visando a aquisição de peças para os ônibus que servem ao transporte dos alunos da rede de ensino fundamental.

A estimativa de gastos por conta desses pregões totalizou o montante de R\$123.383,71(Cento e vinte e três mil, trezentos e oitenta e três reais e setenta e um centavos), sendo R\$35.276,29 (Trinta e cinco mil, duzentos e setenta e seis reais e vinte e nove centavos) para o exercício de 2011 e R\$88.107,42 (Oitenta e oito mil, cento e sete reais e quarenta e dois centavos) para o exercício de 2012.

Analizando os disciplinamentos contidos nos editais dos referidos pregões, observou-se exigência de caráter restritivo à competitividade, porquanto no capítulo relativo à Habilitação estabelece como uma das condições a apresentação de “Certificado de Registro Cadastral (CRC), ano 2011, emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas”.

Entretanto, é de se destacar que a participação das empresas interessadas em contratar com a Administração Pública na modalidade Pregão não está restrita aos cadastrados no órgão licitante. Portanto, restritivo à competitividade é o edital que exige como requisito de participação em Pregão, a apresentação de “Certificado de Registro Cadastral (CRC) expedido pelo licitante.

No tocante à publicização, também se observa que houve restrição a esse preceito constitucional, uma vez que os resumos dos editais foram publicados apenas no D.O. Publicações de Terceiros, contrariando o art. 21, inciso III, da Lei nº 8.666/93, que estabelece o seguinte:

“Art. 21, 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.”

Nos dias estabelecidos para a realização dos certames, não houve o comparecimento de nenhuma empresa interessada, conforme consignado nas Atas emitidas pelo Pregoeiro e Equipe de Apoio da Prefeitura Municipal de Balsas/MA., em 29/12/2011 e 25/05/2011, respectivamente, declarando-se a licitação como “deserta”.

O fato é que a restrição contida nos editais, bem como a pouca publicidade dos certames contribuíram para que nenhum interessado tenha comparecido, até porque, a Prefeitura Municipal de Balsas (MA), ao partir para a contratação direta, mediante processamento de dispensa de licitação, obteve diversas propostas de preços em empresas sediadas no município, o que comprova a existência, na região, de outros fornecedores do segmento licitado.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do documento S/N, de 24 de setembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Balsas apresentou a seguinte justificativa:

“No que toca a referida constatação, é mister esclarecer que não há qualquer irregularidade de procedimento licitatório, uma vez que a exigência de Certificado de Registro Cadastral é manifestamente consentânea com os fundamentos da lei de licitação (lei 8.666/93), tendo em vista que deve ser atestada a regularidade das empresas que têm interesse em participar da licitação.

E prova maior disso é que há previsão expressa no artigo 34, caput e §1º, da Lei nº 8.666/93 do Registro Cadastral, que deve ser mantido pelos órgãos e entidades da Administração Pública que frequentemente realizem licitações, senão vejamos:

“Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§1º. O registro cadastral deve ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, o chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados”.

Assim, é de clareza solar que a própria Lei de Licitações prevê o Registro Cadastral das pessoas jurídicas interessadas em participar do certame licitatório.

Outrossim, é mister ressaltar que no mesmo diploma legal, mais especificamente no seu artigo 37, há a previsão de que se o inscrito deixar de cumprir os requisitos constantes no artigo 27 da Lei 8.666/93, o seu registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado, senão vejamos:

“Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral”.

Como se vê, é conferido ao Registro Cadastral uma relevância substancial, uma vez que caso o inscrito (licitante) deixe de atender aos requisitos do artigo 27, quais sejam, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento das restrições ao trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 (dezoito) anos, pode ser o seu registro inclusive cancelado, o que teria como consequência a impossibilidade de participar da licitação, o que denota a importância do Registro Cadastral.

Em senso assim, é fato que o município de Balsas, ao exigir no caso em tela o Certificado de Registro Cadastral, apenas cumpre disposição expressa da lei nº 8.666/93, não o fazendo com o intuito de comprometer a competitividade do certame licitatório.

Por tudo, não houve qualquer restrição ilegal no procedimento licitatório que tenha resultado na ausência de comparecimento dos interessados.

Como se trata de pregão, obedeceu-se a Lei 10520/2002, especialmente o Art. 4º, Inciso I.”

Análise do Controle Interno:

Sobre a exigência de registro cadastral para participar de licitação, o Gestor Municipal limitou-se em apontar a previsão legal de tal registro, fato que a CGU não desconhece, entretanto, não justificou, nem poderia justificar, por absoluta ausência de base legal, a exigência de somente poder participar dos certames licitatórios acima relacionados empresas que apresentassem o CRC. Cabe observar que a Lei 8.666/93 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral como condição de participação, portanto, considera-se ilegal a exigência desse documento como condição de participação, principalmente, em se tratando de pregão presencial.

O parágrafo 3º do art. 32 da Lei 8.666/93 assim dispõe: *"A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade público, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei"*. Assim, de acordo com este dispositivo a expressão "poderá" indica a faculdade conferida ao licitante à escolha dessa ou daquela formalidade para a habilitação. (grifamos).

Nesse sentido, dentre muitas, vale citar decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre exigência de cadastramento prévio (no âmbito do Governo Federal), haja vista a clareza com que tais decisões pacificam o assunto:

"A exigência de cadastramento prévio no SICAF contraria a Lei 8666/93. O cadastramento é uma facilidade que livra a Administração Pública de exigir todos os documentos que habilitam a empresa a participar do certame; caso a empresa não esteja cadastrada, basta apresentar os documentos demandados pela legislação para tomar parte do processo licitatório." (Acórdão TCU nº 3.146/2004 – Primeira Câmara).

"É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF para efeito de habilitação em licitação." (Súmula TCU nº 274).

"45. A exigência desse certificado restringe o número de empresas participantes da licitação, haja vista que aquelas licitantes que não são registradas no órgão seriam automaticamente desclassificadas, mesmo que os outros requisitos de habilitação fossem aceitos pelo órgão. Além disso, a obrigação de apresentar o CRC constitui fator impeditivo para que as empresas que nunca participaram de licitações no órgão tentem se habilitar, já que saberiam que não seriam habilitadas."

[...]

"47. O fato de a licitante não possuir o CRC, mas atender a todos os outros requisitos de habilitação é um indício de que a empresa apresenta condições suficientes para a execução do objeto contratado. Portanto, a preocupação com a envergadura da empresa não se constitui real a ponto de exigir que apenas as empresas já cadastradas participem da concorrência, tendo em vista que há possibilidades de outras empresas com similares condições sejam habilitadas e realizem igualmente os serviços."

"48. Destarte, diante dos argumentos apresentados e da análise realizada, conclui-se que o responsável não apresentou razões que elidissem a irregularidade, tendo em vista que ainda resta evidenciado que a exigência de CRC, em complemento às outras documentações expressas na lei, constitui grave restrição à competitividade." (Acórdão nº 309/2011-Plenário)

Diante do exposto, mantemos a constatação, por conclui-se que o CRC pode ser solicitado no edital como opção para a apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha de apresentar o "CRC" ou "todos os documentos de habilitação".

2.1.2.3. Constatação:

Impropriedade no enquadramento das dispensas de licitação.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Balsas (MA), em razão dos pregões presenciais nº 025/2011 e 48/2011, destinados à aquisição de peças para atender aos ônibus usados no transporte de alunos da rede de ensino fundamental para os exercícios de 2011 e 2012, terem sido considerados desertos por falta de interessados, promoveu 02 (duas) dispensas de licitação, aproveitando, para tanto, os mesmos processos abertos para ultimar os pregões nº 025/2011 e 048/2011.

Na esteira desses processos, aconselhado pelos Pareceres Jurídicos emitidos, em 25/05/2011 e 29/12/2011, que sugeriram a contratação direta, com base na dispensa prevista no art. 24, Inciso V

da Lei nº 8.666/93, a Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Balsas(MA), em pesquisas de mercado junto à empresas do município, resolveu adjudicar à empresa Autopeças Mocelin Comércio e Serviços Ltda, CNPJ 10.911.421/0001-28, nos valores globais de R\$ 58.029,87 (Cinquenta e oito mil, vinte e nove reais e oitenta e sete centavos) para o exercício 2011, e R\$ 110.325,00 (Cento e dez mil, trezentos e vinte e cinco reais) para o exercício de 2012, sendo R\$ 41.743,07 (Quarenta e um mil, setecentos e quarenta e três reais e sete centavos) e R\$ 85.366,00 (Oitenta e cinco mil, trezentos e sessenta e seis reais), respectivamente em 2011 e 2012, bancados com recursos do PNATE.

Não obstante os pareceres sugerirem a contratação direta, com base no art. 24, inciso V, da Lei nº 8.666/93, a CPL da Prefeitura de Balsas (MA), de forma indevida, escreveu no Termo de Adjudicação que a empresa acima citada foi a vencedora dos Pregões Presenciais nº 025/2011 e nº 048/2011, cuja tipificação foi seguida, também, pelo Prefeito Municipal ao emitir os Termos de Homologação.

Ademais, ainda que se pudesse ultrapassar essas incongruências cometidas pelo Pregoeiro e Equipe de Apoio e Prefeito Municipal, restaria ainda a desobediência ao art.26 da Lei nº 8.666/93 que estabelece o seguinte:

Art.26 As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art.17 e nos incs. III a XXIV do art. 24, as situações de inexigibilidades referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º, deverão ser comunicados dentro de três dias a autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

Outro ponto a salientar-se é o de que a Comissão Permanente de Licitação não abriu um novo processo administrativo para os procedimentos relativos à dispensa, optando por adotá-los no processo aberto para o pregão, ignorando que este já havia se esgotado ao considerar a licitação deserta.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do documento S/N, de 24 de setembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Balsas apresentou a seguinte justificativa:

“Em se tratando da presente Constatação da CGU, cabe destacar que a impropriedade no enquadramento das dispensas de licitação referidas no relatório consistentes em não obstante pareceres jurídicos sugerirem a contratação direta, com base no artigo 24, V, da Lei 8.666/93, a CPL da Prefeitura de Balsas ter escrito no Termo de Adjudicação que a empresa foi vencedora dos Pregões Presenciais nº 025/2011 e 048/2011, configura apenas um descuido por parte de agentes públicos ligados à administração municipal, passíveis de ocorrerem, ainda mais se levantando em conta a complexidade e o alto volume de demanda da prefeitura de um município como Balsas, que é um dos maiores e mais populosos do Maranhão.

Ademais, impende destacar que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por conseguinte, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

Como cediço, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de dezembro de 2011, senão vejamos:

“Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andará (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposo”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os desembargadores consideraram que a ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: 8594 vezes” (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistente aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou

omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. (grifo nosso)

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente nem tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa, mas tão somente um descuido administrativo.”

Análise do Controle Interno:

O gestor, ao apresentar as suas justificativas, procurou ressaltar que houve apenas um descuido do

agente público e que esta ação não se configura ato de improbidade administrativa.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que em nenhum momento o relato classifica o ato como sendo improbidade administrativa em razão de prejuízo causado ao erário municipal. Contrário disso, afirma-se que houve uma impropriedade processual na tipificação legal que deu forma à contratação da despesa pública, o que é reconhecido pelo gestor.

Quanto às ausências de ratificação pela autoridade superior e da publicação na imprensa oficial, de modo a promover a eficácia do ato, o gestor não apresentou justificativa para tal fato.

Assim, mantém-se a constatação nos moldes da inicial, uma vez que a justificativa apresentada não teve força para eliminar a impropriedade apontada.

Ação Fiscalizada
Ação: 2.1.3. 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB Objetivo da Ação: 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.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208543	Período de Exame: 01/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 52.420.222,79
Objeto da Fiscalização: Âmbito municipal: prefeituras contempladas com recursos financeiros da complementação da União para aplicação no âmbito do ensino infantil e fundamental. Conselho de Acompanhamento e Controle Social instituído para acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do FUNDEB no ensino básico público.	

2.1.3.1. Constatação:

Falta de evidência de atuação do Conselho do Fundeb no acompanhamento da realização do Censo Escolar.

Fato:

Mediante entrevista com os membros do Conselho do Fundeb e leitura das Atas das reuniões não restou evidenciado que o referido Conselho tenha exercido suas funções de supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, conforme determina o § 9º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Conforme conversa com a presidente de Conselho do FUNDEB, eles não acompanham a execução do curso(sic) escolar porque não achavam necessário, visto que tinham acesso aos dados parciais e finais que são expostos na SEMED. Mas já houve articulação entre o Conselho e o coordenador e Educa censo, para executarem em parceria".

Análise do Controle Interno:

O Gestor admite a falha apontada, assim, mantém-se a constatação.

2.1.3.2. Constatação:

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

Fato:

Verificou-se que, no período sob exame, nenhum membro do Conselho do Fundeb participou de qualquer evento de capacitação, o que houve foi apenas a distribuição de um exemplar do Manual de Orientação do FUNDEB – 2009. Esse fato pode ter contribuído para as falhas apontadas por esta Equipe de Fiscalização na atuação do referido Conselho.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"A SEMED solicitou no PAR – Plano de Ações Articuladas, a capacitação dos conselheiros inclusive dos gestores de escolas após o seletivo, estamos aguardando a parceria do FNDE, que irá colaborar com os técnicos para capacitá-los. Já recebemos parte do material impresso, falta a execução on-line por parte do FNDE."

Análise do Controle Interno:

O Gestor não questiona a constatação, apenas informa que está adotando medidas no sentido de saná-la, assim, mantém-se a constatação.

2.1.3.3. Constatação:

Impropriedades/Irregularidades nos Pregões Presenciais para contratação de serviços de transportes escolares: Restrição à competitividade e combinação entre licitantes.

Fato:

A contratação dos serviços de transporte escolar dos alunos da Rede Municipal do Ensino Fundamental da Educação Básica do Município de Balsas/MA, no período sob exame, foi totalmente custeada com recursos do FUNDEB, à conta da parcela dos 40%, assim, os recursos do PNATE foram destinados a atender outras despesas como aquisição de peças e serviços.

Nesse sentido, foram realizados seis pregões presenciais, quais sejam: 014/2011, 034/2011, 010/2012, 022/2012, 031/2012 e 046/2012. Nas análises desses procedimentos licitatórios foram constatadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

a) Restrição à competitividade:

A Prefeitura exigiu como critério de habilitação jurídica o Certificado de Registro Cadastral (CRC), emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas. Tal exigência configura-se restrição à competitividade do certame e infringe o artigo 32 da Lei nº 8.666/93. Segundo esta norma, o CRC substitui os documentos enumerados nos artigos 28 a 31. Dessa forma, a apresentação do CRC deveria ser exigida com o objetivo de substituir a documentação constante desses artigos, referentes à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira. O edital, portanto, não deveria prever a obrigatoriedade de apresentação do certificado além dos outros documentos, haja vista que o CRC se presta exatamente para substituir a documentação que já foi apresentada pelo licitante em outras licitações realizadas pela mesma prefeitura (no caso, Balsas/MA). A exigência do CRC restringe o número de empresas participantes da licitação (o que acabou ocorrendo nos Pregões 034/2011 e 031/2012, considerando que os demais foram

direcionados para a contratação de pessoas físicas), uma vez que todos os licitantes que não estivessem registrados na prefeitura de Balsas/MA seriam prontamente inabilitados. Além disso, a imposição do CRC impede que empresas que nunca participaram de licitações no âmbito da prefeitura de Balsas/MA tentassem concorrer, posto que não seriam habilitadas. Por fim, deve-se considerar que a empresa licitante pode não ter o CRC, mas atender plenamente a todos os outros requisitos de habilitação, portanto apta para fornecer o objeto licitado.

b) Combinação entre os licitantes:

Em todas os Pregões realizados verificou-se a ausência de concorrência, nos casos de contratações de ônibus (PP 034/2011 e 031/2012) só compareceu um licitante, e nas contratações de camionetes, embora tenham participado vários concorrentes, salvo raras exceções, não houve disputa, ou seja, os lotes foram “divididos” entre os licitantes, sendo que para cada lote havia apenas uma única proposta de preço, de tal maneira que não houve competitividade, conforme demonstrado a seguir:

b1) Pregão Presencial Nº 014/2011 – Tipo Menor Preço por Item.

Objeto: “Locação de Camionetes para atender as necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura de Balsas, conforme especificações constantes no Anexo I, que é parte integrante deste edital”.

ITEM	LICITANTES	VALOR MÁXIMO (R\$)	VALOR PROPOSTA (R\$)	LANCES (R\$)
01	Manoel Soares Lopes	5.200,00	5.150,00	
02	Welligton Silva de Sousa	5.200,00	5.150,00	
03	Jean Oliveira Vasconcelos	6.600,00	6.500,00	
04	José Luis de Oliveira Nascimento	6.600,00	6.497,50	
05	Henrique Damasceno Lima	3.700,00	3.450,00	
06	José Carlos da Silva Nascimento	4.500,00	4.245,00	
07	Abel Mota Neto	6.600,00	6.500,00	5.546,00
	Salomão da Silva Vieira	6.600,00	6.200,00	5.603,00
08	José Danilo de Sousa Neto	3.700,00	3.700,00	

ITEM	LICITANTES	VALOR MÁXIMO (R\$)	VALOR PROPOSTA (R\$)	LANCES (R\$)
09	Vagner Castro de Sousa	3.700,00	3.690,00	
10	Wanderson Ferreira Lima	4.500,00	4.450,00	
11	Salomão da Silva Vieira	3.700,00	3.700,00	
12	Eva Ribeiro Dias e Silva(a)	5.200,00	3.600,00	2.949,00
	Claudinário Vasconcelos dos Santos	5.200,00	3.580,00	2.979,00
13	Fernando Henrique Daall'Oglio	5.200,00	4.800,00	4.656,00
	Salomão da Silva Vieira	5.200,00	4.900,00	4.038,00
	Claudinário Vasconcelos dos Santos	5.200,00	5.000,00	3.997,00
14	Raimundo Nonato Machado da cruz	3.700,00	3.650,00	
15	Welligton Silva de Sousa	4.500,00	4.490,00	
16	Leonizar de Oliveira Costa	5.200,00	5.190,00	
17	Antonio Euripedes Prazeres da Costa	4.500,00	4.500,00	
18	José João da Silva	3.700,00	3.650,00	
19	Raimundo Aristoteles Oliveira Silva	5.200,00	4.900,00	4.026,00
	Maria do Socorro Silva de Sousa	5.200,00	4.500,00	3.985,00
20	Misael Alves Pires	3.700,00	3.650,00	

b2) Pregão Presencial Nº 034/2011 – Tipo Menor Preço Global.

Objeto: “Locação de Ônibus para atender as necessidades do Transporte Escolar dos alunos do Bairro Santa Rita no Município de Balsas, conforme especificações constantes no Anexo I, que é parte integrante deste edital”.

ITEM	LICITANTES	VALOR MÁXIMO (R\$)	VALOR PROPOSTA (R\$)	LANCES (R\$)
01	Transportes Soluções Ltda. CNPJ 08.826.639/0001-32	3,16 por km	3,16 por km	-

b3) Pregão Presencial Nº 010/2012 – Tipo Menor Preço por Item.

Objeto: “Locação de Camionetes para atender as necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura de Balsas, conforme especificações constantes no Anexo I, que é parte integrante deste edital”.

ITEM	LICITANTES	VALOR MÁXIMO (R\$)	VALOR PROPOSTA (R\$)	LANCES (R\$)
01	Salomão da Silva Vieira	3.700,00	3.700,00	-
02	Welligton Silva de Sousa	5.200,00	5.190,00	-
03	Joseilda Maria da Silva	6.600,00	6.590,00	-
04	Julimar Silva de Moura	6.600,00	6.580,00	-

b4) Pregão Presencial Nº 022/2012 – Tipo Menor Preço por Item.

Objeto: “Locação de Veículos para atender as necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura de Balsas, conforme especificações constantes no Anexo I, que é parte integrante deste edital”.

ITEM	LICITANTES	VALOR MÁXIMO (R\$)	VALOR PROPOSTA (R\$)	LANCES (R\$)
01	Salomão da Silva Vieira	6.600,00	6.590,00	4.812,00
	Raimundo Nonato Miranda Barros	6.600,00	6.600,00	4.911,00
02	Salomão da Silva Vieira	3.700,00	3.700,00	-
	Josemar João da Silva	3.700,00	3.690,00	-

b5) Pregão Presencial N° 031/2012 – Tipo Menor Preço por Item.

Objeto: “Locação de Ônibus para atender as necessidades do Transporte Escolar dos alunos da rede municipal do ensino fundamental da Educação Básica da zona rural e urbana do município de Balsas, conforme especificações constantes no Anexo I, que é parte integrante deste edital”.

ITEM	LICITANTES	VALOR MÁXIMO (R\$)	VALOR PROPOSTA (R\$)	LANCES (R\$)
01	Transportes Soluções Ltda. CNPJ 08.826.639/0001-32	3,16 por km Total 125km e 800m Valor 397,52	3,16 por km Total 397,52/dia	-
02	Transportes Soluções Ltda. CNPJ 08.826.639/0001-32	3,16 por km Total 102km/dia Valor 322,32	3,16 por km Total 322,32/dia	-
03	Transportes Soluções Ltda. CNPJ 08.826.639/0001-32	3,16 por km Total 176km/dia Valor 556,16	3,16 por km Total 556,16/dia	-

b6) Pregão Presencial Nº 034/2011 – Tipo Menor Preço Global.

Objeto: “Locação de Veículos para atender as necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura de Balsas, conforme especificações constantes no Anexo I, que é parte integrante deste edital”.

ITEM	LICITANTES	VALOR MÁXIMO (R\$)	VALOR PROPOSTA (R\$)	LANCES (R\$)
01	Abraão Sousa	3.700,00 mensal	3.700,00 mensal	-

Conforme demonstrado nas tabelas acima, as propostas apresentadas pelos licitantes ou foram iguais aos preços máximos fixados pela Administração Municipal ou bem próximos, e, ainda, em sua grande maioria, foram destinados a itens diferentes, o que constitui indícios de que houve acertos entre os licitantes, contudo, esse fato não foi observado pelo Pregoeiro.

Diante do exposto, pode-se concluir que um dos objetivos do procedimento licitatório, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, nestes pregões, não foi alcançado, considerando a flagrante falta de concorrência entre os licitantes.

Vale ressaltar que a divulgação dos referidos pregões foram realizados no D. O. PUBLICAÇÕES DE TERCEIROS e em alguns casos no Jornal Correio de Balsas, sendo que no caso do PP 014/2011, não foi observado o prazo mínimo de 8(oito) dias úteis entre a última publicação e a data de apresentação das propostas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"No que toca a referida constatação, é mister esclarecer que não há qualquer irregularidade de procedimento licitatório, uma vez que a exigência de Certificado de Registro Cadastral é manifestamente consentânea com os fundamentos da lei de licitação (lei 8.666/93), tendo em vista que deve ser atestada a regularidade das empresas que têm interesse em participar da licitação.

"E prova maior disso é que há previsão expressa no artigo 34, caput e §1º, da Lei nº 8.666/93 do Registro Cadastral, que deve ser mantido pelos órgãos e entidades da Administração Pública que frequentemente realizem licitações, senão vejamos:

“Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

"§1º. O registro cadastral deve ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, o chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados”.

"Assim, é de clareza solar que a própria Lei de Licitações prevê o Registro Cadastral das pessoas

jurídicas interessadas em participar do certame licitatório.

"Outrossim, é mister ressaltar que no mesmo diploma legal, mais especificamente no seu artigo 37, há a previsão de que se o inscrito deixar de cumprir os requisitos constantes no artigo 27 da Lei 8.666/93, o seu registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado, senão vejamos:

“Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral”.

"Como se vê, é conferido ao Registro Cadastral uma relevância substancial, uma vez que caso o inscrito (licitante) deixe de atender aos requisitos do artigo 27, quais sejam, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento das restrições ao trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 (dezoito) anos, pode ser o seu registro inclusive cancelado, o que teria como consequência a impossibilidade de participar da licitação, o que denota a importância do Registro Cadastral.

"Em senso assim, é fato que o município de Balsas, ao exigir no caso em tela o Certificado de Registro Cadastral, apenas cumpre disposição expressa da lei nº 8.666/93, não o fazendo com o intuito de comprometer a competitividade do certame licitatório.

"Por tudo, não houve qualquer restrição ilegal no procedimento licitatório no caso em tela.

"Outrossim, não cabe fazer ilações (sem fundamentos) de que houve combinação entre os licitantes tão somente em razão de em alguns casos as propostas apresentadas pelos licitantes terem sido iguais aos preços máximos fixados pela Administração Municipal ou próximos, e que em alguns casos foram destinados a itens diferentes, sendo qualquer imputação dessa natureza sem dados concretos uma verdadeira temeridade, não tendo o município de Balsas participado de qualquer acerto com vistas a burlar certames licitatórios."

Análise do Controle Interno:

Sobre a exigência de registro cadastral para participar de licitação, o Gestor Municipal limitou-se em apontar a previsão legal de tal registro, fato que a CGU não desconhece, entretanto, não justificou, nem poderia justificar, por absoluta ausência de base legal, a exigência de somente poder participar dos certames licitatórios acima relacionados empresas que apresentassem o CRC. Cabe observar que a Lei 8.666/93 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral como condição de participação, portanto, considera-se ilegal a exigência desse documento como condição de participação, principalmente, em se tratando de pregão presencial.

O parágrafo 3º do art. 32 da Lei 8.666/93 assim dispõe: *"A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade público, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei"*. Assim, de acordo com este dispositivo a expressão "poderá" indica a faculdade conferida ao licitante à escolha dessa ou daquela formalidade para a habilitação. (grifamos).

Nesse sentido, dentre muitas, vale citar decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre exigência de cadastramento prévio (no âmbito do Governo Federal), haja vista a clareza com que tais decisões pacificam o assunto:

"A exigência de cadastramento prévio no SICAF contraria a Lei 8666/93. O cadastramento é uma facilidade que livra a Administração Pública de exigir todos os documentos que habilitam a empresa a participar do certame; caso a empresa não esteja cadastrada, basta apresentar os documentos demandados pela legislação para tomar parte do processo licitatório." (Acórdão TCU nº 3.146/2004 – Primeira Câmara).

"É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF para efeito de habilitação em licitação." (Súmula TCU nº 274).

“45. A exigência desse certificado restringe o número de empresas participantes da licitação, haja vista que aquelas licitantes que não são registradas no órgão seriam automaticamente desclassificadas, mesmo que os outros requisitos de habilitação fossem aceitos pelo órgão. Além disso, a obrigação de apresentar o CRC constitui fator impeditivo para que as empresas que nunca participaram de licitações no órgão tentem se habilitar, já que saberiam que não seriam habilitadas.

[...]

“47. O fato de a licitante não possuir o CRC, mas atender a todos os outros requisitos de habilitação é um indício de que a empresa apresenta condições suficientes para a execução do objeto contratado. Portanto, a preocupação com a envergadura da empresa não se constitui real a ponto de exigir que apenas as empresas já cadastradas participem da concorrência, tendo em vista que há possibilidades de outras empresas com similares condições sejam habilitadas e realizem igualmente os serviços.

“48. Destarte, diante dos argumentos apresentados e da análise realizada, conclui-se que o responsável não apresentou razões que elidissem a irregularidade, tendo em vista que ainda resta evidenciado que a exigência de CRC, em complemento às outras documentações expressas na lei, constitui grave restrição à competitividade.”(Acórdão nº 309/2011-Plenário)

Diante do exposto, conclui-se que o CRC pode ser solicitado no edital como opção para a apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha de apresentar o "CRC" ou "todos os documentos de habilitação".

Quanto aos indícios de existência de combinação entre os concorrentes, os fatos apontados constituem provas suficientes para se chegar a esta conclusão e, se não houve a conivência do pregoeiro, este, no mínimo, tinha que chamar a atenção para a ausência de concorrência e a cotação de propostas iguais aos preços máximos fixados pela Administração Municipal ou bem próximos, e, adotar medidas com vista a coibir a pratica irregular adotada pelos licitantes.

Assim, mantém-se a constatação.

2.1.3.4. Constatação:

Adjudicação de objeto da licitação remanescente por valor superior ao da proposta vencedora do Pregão.

Fato:

Em decorrência do Pregão Presencial Nº 014/2011, de 21/02/2011, Processo Administrativo Nº 03392/11, que teve como objetivo a Locação de Camionetes para atender as necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura de Balsas, aSecretária Municipal de Educação, assinou contrato com a Srª Eva Ribeiro Dias da Silva, CPF ***539.573***, nº 053/2011, de 1/3/2011, no valor global de R\$ 28.801,90, considerando que esta foi vencedora do item 12 do referido pregão, por apresentar o melhor lance R\$ 2.949,00, por mês, ficando, o Sr. Claudinário Vasconcelos dos Santos, com o segundo melhor lance, no valor de R\$ 2.979,00. Contudo, de acordo com a informação daComissão Técnica, responsável pela vistoria dos veículos a serem contratados, a Srª Eva Ribeiro Silva desistiu do contrato em 29/3/2011, quando foi assinado o Termo de Distrato Bilateral de Contrato, em razão de seu veículo ter fundido o motor.

Cabe ressaltar que consta do processo licitatório (fls.344-A a 344-D) nova Proposta Comercial em nome do Sr. Claudinario Vasconcelos dos Santos, para o item 12, no valor de R\$ 5.200,00 mensal e R\$ 57.200,00, total, e, foi com base nessa nova proposta, vale frisar, superior à proposta vencedora, que foi de R\$ 2.949,00, e superior, também, à proposta e lance inicialmente apresentados pelo mesmo concorrente (R\$ 3.580,00 e R\$ 2.979,00, respectivamente), que em 01/04/2011, a Secretária

Municipal de Educação, assinou o contrato de prestação de serviços.

Neste caso, o Pregoeiro deveria observar o disposto no inciso XI, art. 24 da Lei nº 8.666/93, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.520/2002: “A Administração pode convocar os demais participantes da licitação, na ordem de classificação, para verificar se têm interesse em contratar o remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, nas mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido”.

Portanto, o contrato foi majorado, indevidamente, em 24.761,00.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Com a desistência da senhora Eva Ribeiro Dias da Silva, foi chamada o 2º colocado o Sr. Claudinário Vasconcelos dos Santos, para verificar se tinha interesse em contratar nas mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor. Porém este não aceitou e a sua proposta foi para R\$ 5.200,00, tendo a administração que aceitar uma vez que não existia outro veículo para atender aquele roteiro, ou contratava ou prejudicava todas os alunos daquela região."

Análise do Controle Interno:

Conforme já mencionado no fato, neste caso, o Pregoeiro deveria observar o disposto no inciso XI, art. 24 da Lei nº 8.666/93, nos termos do art. 9º da Lei nº 10.520/2002: “A Administração pode convocar os demais participantes da licitação, na ordem de classificação, para verificar se têm interesse em contratar o remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, nas mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido”. No caso em tela, o pregoeiro deveria realizar novo procedimento licitatório, assim, não se acata a justificativa.

2.1.3.5. Constatação:

Execução irregular de serviços de transporte escolar no município: prestadores de serviços inaptos operacionalmente; gastos ilegítimos em face da absoluta impropriedade do objeto contratado; dano potencial apurado R\$ 1.196.495,08.

Fato:

De acordo com a Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) 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, exigindo-se, para tanto:

I - registro como veículo de passageiros;

II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;

III - 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;

IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI - cintos de segurança em número igual à lotação;

VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

Ainda, de acordo com Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Art. 96, II, os veículos se classificam, quanto à espécie, em veículos de passageiros, de carga e misto. Na relação constante dos veículos adequados ao transporte de passageiros não há a previsão de uso de camionetes, conforme se verifica do texto contido no item II, Art. 26, alínea “a”, do CTB. Ademais, a mesma classificação, na alínea “d”, põe os veículos do tipo camionete como de transporte de cargas.

Contudo, analisando as despesas realizadas com recursos do FUNDEB, à conta da parcela dos 40%, verificou-se que a Administração Municipal de Balsas/MA contratou, no período sob exame, junto a pessoas físicas, a locação de camionetes para atender as necessidades do Transporte Escolar dos alunos da Rede Municipal do Ensino Fundamental da Educação Básica da Zona Rural para Zona Urbana e Vice Versa, conforme demonstrado na tabela a seguir:

LICITAÇÃO	VEÍCULO	PLACA	ANO	CAT. HAB. MOTORISTA	VALOR CONTRATO
PP 010/2012	FORD F4000	HPF 0658	1999	AD	52.938,00
	FORD F4000	BMF 9733	1988	C	67.217,96
	FORD F4000	MVU 8875	2003	E	37.740,00
	VW/8.140	MVO 8835	2003	AD	67.116,04
PP 022/2012	FORD F4000	BJF 5104	1991	C	34.317,00
	FORD F4000	ACB 4929	1997	AD	44.110,00
PP 046/2012	FORD F4000	NXD 5600	2011	D	17.143,27
PP 014/2011	FORD F4000	KFT 9842	1980	AC	36.039,00
	CHEVROLET D10	DEL 9672	1984	B	43.461,66
	FORD F4000	BLY 5192	1995	E	3.650,00
	FORD F4000	KIB 4884	1997	AB	43.950,00

LICITAÇÃO	VEÍCULO	PLACA	ANO	CAT. HAB. MOTORISTA	VALOR CONTRATO
	FORD F4000	MUF 5733	1983	C	35.648,33
	FORD F4000	GNB 2827	1986	C	35.648,33
	FORD F1000	KCB 9729	1994	AB	38.920,16
	FORD F4000	KBW 8608	1979	AC	37.697,32
	FORD F4000	IEM 5644	1983	-	50.298,33
	FORD F2000	HOR 4202	1980	AB	43.852,33
	GM/S10	GUW 4500	2000	AB	50.298,33
	FORD F4000	HOZ 3429	1985	-	63.483,33
	GM/CHEVROLET	CBU 3851	1990	AB	63.458,92
	VW/6.90	HPE 4937	1986	-	33.695,00
	FORD F4000	BLG 4814	1993	AC	41.459,50
	FORD F350 G	HQB 2731	2006	AD	54.165,93
	FORD F4000	ADP 2609	1984	AB	32.436,66
	FORD F4000	ACB 4929	1997	-	45.586,66
	GM/D40	JEE 5807	1989	-	39.037,36
	GMC/6100	KDV 9176	1999	-	50.689,00

LICITAÇÃO	VEÍCULO	PLACA	ANO	CAT. HAB. MOTORISTA	VALOR CONTRATO
	FORD F4000	ACB 4929	1997	-	32.436,66
TOTAL					1.196.495,08

Ressalte-se que o tipo do veículo a ser contratado é definido pela Secretaria Municipal de Educação que, em suas solicitações, já direciona para a contratação de ônibus ou camionetes, conforme consta das Comunicações Internas Nºs 205/2012, de 23/06/2012, 24/2012, de 5/1/2012, 87/2012, de 8/2/2012, 123/2012, de 27/02/2012, 207/2011, de 21/6/2011 e 56/2011, de 1/12/2011.

Cabe ressaltar também, que o condutor de veículo destinado à condução de escolares deve atender, entre outros requisitos, ser habilitado na categoria D (art. 138, II, do CTB), no entanto, conforme demonstrado na tabela acima, esta exigência não foi observada nas contratações realizadas pela Administração Municipal de Balsas/MA.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"No tocante à referida Constatação, impende ressaltar que o exercício de transporte escolar mencionados no relatório é todo feito na zona rural do município de Balsas nos locais onde não existem condições para circulação de ônibus, e que o transporte das crianças da sua residência para a escola é feito por camionetes porque não há qualquer empresa dotada de veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares que opere na área da zona rural do mencionado município.

"E isso porque o acesso a esse local é muito difícil, sendo que somente veículos tipo camionetes conseguem perfazer o percurso.

"Assim, a situação se amolda ao princípio da reserva do possível. Ora, se o município não contratar camionetes (único veículo capaz de fazer o percurso dado o péssimo acesso ao local) para fazer o transporte escolar, as crianças da zona rural ficariam sem ter transporte que as levassem à escola, o que violaria o direito a educação que todas fazem jus.

"Em relação às carteiras de motorista dos contratados para fazer o transporte escolar na zona rural não serem da modalidade “D”, isso se deve ao fato de que motoristas de camionetes não precisam desta para conduzir o seu veículo, mas tão somente a “B”.

"Cabe frisar que, não obstante a condução das crianças ser feita por camionetes, estas são dotadas de todo equipamento que garante a segurança e conforto das crianças, fazendo o percurso diário a contento.

"Por fim, impende esclarecer que os gastos com tal transporte é legítimo, e garante o acesso das crianças da zona rural à escola, em consagração do direito à educação, dever do Estado para com as crianças, e que, portanto, não há qualquer dano potencial no caso em testilha."

Análise do Controle Interno:

Com relação às justificativas apresentadas, cabe as seguintes considerações:

- a) Cabe ao gestor municipal manter as estradas municipais em condições de trafegabilidade;
- b) as licitações já são direcionadas para contratação de serviços de ônibus ou camionetes, não foi realizada nenhuma licitação sem a informação de qual o tipo de veículo seria contratado para a realização do transporte escolar, portanto, o gestor não tem qualquer evidência de que não existiria interessados em oferecer serviços prestados por ônibus para zona rural;
- c) as camionetes são equipadas apenas com capota e bancos de madeira, portanto, não garante conforto e segurança aos alunos, além de algumas camionetes serem bastante antigas;
- d) quanto à exigência da modalidade das carteiras dos condutores dos veículos, a legislação determina que os serviços sejam prestados por profissionais e não amadores.

Diante do exposto, mantém-se a constatação.

2.1.3.6. Constatação:

Ausência de Pesquisa de Mercado nas Adesões às Atas de Registros de Preços.

Fato:

Mediante análise da documentação comprobatória das despesas realizadas com recursos do FUNDEB, parcela dos 40%, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Balsas/MA, em dois momentos, adquiriu mobiliários escolares por meio de adesão à Ata de Registro de Preços promovida pelo Governo do estado do Piauí - Secretaria Estadual de Administração – SEAD. O referido Registro de Preços teve como base o Pregão Presencial nº 80/2010.

A primeira adesão teve como objetivo a aquisição dos equipamentos escolares, a seguir relacionados, para atender a Escola Municipal Maria Justina Serrão, foi solicitada por meio do Ofício Nº 011/2011, de 04/02/2011, protocolado na Diretoria de Licitações e contratos Administrativos/DLCA/SEAD/PI em 14/04/2011.

ITEM	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT	V.UNIT.	V.TOTAL
15	Cadeira e Prancheta Acoplada em Resina Termoplástica de Alto Impacto.Tamanho Adulto. (Marca Desk).	Un	450	251,95	113.377,50
37	Conjunto de Mesa e Cadeira para Professor. (Marca Desk).	Un	13	724,24	9.415,12
86	Quadro (300 x 120 cm) com moldura em alumínio. (Marca Desk).	Un	13	899,56	11.694,28
59	Conjunto Refeitório resina termoplástica com 8 lugares – mesa e 8 cadeiras tamanho adulto. (Marca Desk)	Un	02	2.385,42	4.770,84

ITEM	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT	V.UNIT.	V.TOTAL
21	Conjunto Modular. Conjunto formado por mesa e cadeira. (Marca Desk)	Un	36	387,99	13.967,64
26	Mesa central do conjunto modular adulto. Mesa com seis lados iguais medindo 400mm cada lado... (Marca Desk)	Un	06	182,97	1.097,82
TOTAL					154.323,20

A referida solicitação foi aceita por meio da LIBERAÇÃO Nº 0704/2011 – DLC/SEAD/PI, 19/04/2011 e formalizada mediante Ato de Cooperação Técnica 055/11-CCEL, firmado entre o Governo do estado do Piauí, através da Secretaria da Administração e a Prefeitura de Balsas-MA.

A contratação foi realizada junto à empresa DELTA PRODUTOS E SERVIÇOS LTDA., CNPJ 11.676.271/0001-88, conforme contrato nº 61/2011, de 09/05/2011, no valor total de R\$ 154.323,20. Despesa empenhada em 09/05/2011, conforme empenho nº 905001.

A segunda adesão teve como objetivo a aquisição dos equipamentos escolares, a seguir relacionados, para atender às Escolas Municipais Mariinha Rocha, Padre Ângelo de Lassalandra, Eurico Bogéa e Elias Alfredo Cury, foi solicitada por meio do Ofício Nº 012/2011, de 10/05/2011, protocolado na Diretoria de Licitações e contratos Administrativos/DLCA/SEAD/PI em 26/05/2011.

ITEM	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT	V.UNIT.	V.TOTAL
	Cadeira e Prancheta Acoplada em Resina Termoplástica de Alto Impacto.Tamanho Adulto. (Marca Desk) (Marca Desk).	Un	2.000	206,92	413.840,00
	Conjunto de Mesa e Cadeira para Professor. (Marca Desk) .	Un	45	724,24	32.590,80
	Quadro (300 x 120 cm) com moldura em alumínio. (Marca Desk) .	Un	45	899,56	40.480,20
TOTAL					486.911,00

A referida solicitação foi aceita por meio da LIBERAÇÃO Nº 1104/2011 – DLCA/SEAD/PI, em 20/06/2011.

A contratação foi realizada junto à empresa DELTA PRODUTOS E SERVIÇOS LTDA., CNPJ 11.676.271/0001-88, conforme contrato nº 103/2011, de 21/09/2011, no valor total de R\$ 486.911,00. Despesa empenhada em 21/09/2011, conforme empenhos nºs 2109001, 2109002, 2109003 e 2109004, no valores de R\$ 198.012,00, 33.107,20, 146.885,20 e 108.906,60, respectivamente.

Ocorre que as referidas contratações não foram precedidas de pesquisa de preços, com vista a comprovar a vantagem na opção pela adesão.

Além desta irregularidade, verificou-se também a existência das seguintes falhas formais:

1. Processo administrativo nº 009605/2011, que trata da primeira adesão:

a.1) Não consta do processo o parecer da Assessoria Jurídica sobre a possibilidade ou não da Adesão a Ata do registro de Preço.

a.2) Não consta do processo cópia do Ofício nº 011/2011, que o Município de Balsas manifesta intenção de aderir à Ata de Registro de Preço.

1. Processo administrativo nº 013889/2011, que trata da segunda adesão:

b.1) não está com as folhas devidamente numeradas;

b.2) Não consta do processo o Termo de Cooperação Técnica.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Quanto aos erros formais constatados informamos:

Processo n.º 9605/2011

- Parecer jurídico segue anexo.

- Ofício n.º 011/2011, segue anexo.

Processo n.º 13889/2011

- Estamos encaminhando devidamente numerado e rubricado;

- Quanto ao termo de Cooperação Técnica

Em se tratando da ausência da juntada aos autos do procedimento licitatório de um Termo de Cooperação Técnica (o outro foi devidamente anexado aos autos), no caso do processo administrativo 013889/2011, tal equívoco se deu em decorrência de um mero descuido por parte de agente público ligado à administração municipal, o que é plenamente justificável, tendo em vista a complexidade da máquina administrativa de um município como Balsas, um dos maiores do estado do Maranhão e o grande volume de processos administrativos em curso.

Ademais, impende destacar que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por conseguinte, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

Como cediço, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de

dezembro de 2011, senão vejamos:

“Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andirá (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposo”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os desembargadores consideraram que a ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: **8594 vezes**” (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistente aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços

públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. (grifo nosso)

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente e tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa."

Análise do Controle Interno:

No tocante às falhas formais, o gestor apresentou cópia do parecer jurídico, do Ofício n.º 011/2011 e do Processo n.º 13889/2011, devidamente numerado e rubricado. Quanto a ausência do termo de Cooperação Técnica, justificou que a falha decorreu de um mero descuido por parte de agente público ligado à administração municipal, contudo, não encaminhou, junto com a documentação, o referido termo, assim, presume-se que a Prefeitura Municipal de Balsas não dispõe do mencionado documento.

Vale ressaltar que o gestor não se manifestou quanto ao ponto principal da constatação que é a ausência de pesquisa de preços, com vista a comprovar a vantagem na opção pela adesão, limitando-se a destacar que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por conseguinte, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

Considerando que não foi realizado a pesquisa de preços, a Administração Municipal não pode afirmar que não houve prejuízo ao erário. Assim, mantém-se a constatação.

2.1.3.7. Constatação:

Carta Convite 75/2011: Licitação irregular. Deficiente detalhamento do objeto; e Orçamento ineficaz.

Fato:

Iniciado em **11/05/2011**, a Prefeitura Municipal deu sequência a procedimento licitatório Convite 75/2011, cujo objeto era a construção de duas escolas nas comunidades de Lago Grande e Pendanga.

Lançado em Aviso no dia 11 de agosto de 2011, o Edital previu a sessão de abertura e julgamento do certame para **19 de agosto de 2011**. O orçamento analítico das escolas a serem construídas totalizou o custo inicial de R\$ 42.710,24.

Teriam retirado o Edital do convite as seguintes empresas:

- 1) J. Vieira dos Santos Construção e Serviços Ltda. CNPJ 11.783.022/0001-91;
- 2) Concrettec Serviços e Comércio Ltda. CNPJ 04.952.062/0001-54;
- 3) João Silva e Cia Ltda. CNPJ 23.436.710/0001-64.

Com proposta no valor total de **R\$ 41.596,18**, foi declarada vencedora do certame a empresa João Silva e Cia Ltda.

Assinado em 19 de agosto de 2011, e publicado seu extrato no dia 02 do mês seguinte, foi estipulado em contrato o prazo de 30 dias para execução do objeto.

Quanto a regularidade do certame, destaque-se:

a) Objeto insuficientemente detalhamento.

Da análise dos autos do procedimento, não se verificou o adequado detalhamento dos serviços. No processo constava apenas orçamento analítico dos itens de serviço a serem executados e projeto arquitetônico. Nada se disse dos padrões de desempenho de materiais e serviços a serem executados. Tal situação, pelo que se verificou, acabou por contribuir com pedido de aditativa do contrato, feito no dia 21 de novembro de 2011, para inclusão de serviços não previstos.

b) Orçamentação irregular pela falta de detalhamento e apresentação de elementos obrigatórios.

Da análise das Planilhas Orçamentárias (orçamento analítico) que expressaram os valores estimados e de referências da Carta Convite, não se verificou o detalhamento dos encargos sociais e do BDI, a despeito das exigências contidas na Súmula nº 258 do TCU.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

De largada, cabe mencionar que na presente licitação **não houve insuficiência de detalhamento do objeto**, uma vez que no processo constava orçamento informativo de todos os itens de serviço a serem executados e projeto arquitetônico, bem como **padrões de desempenho de materiais e serviços a serem executados**, sendo que no tocante a estes últimos **só mencionou o que era necessário**, para que não houvesse qualquer restrição a competitividade do procedimento licitatório, para que mais licitantes pudessem participar, e a administração pública municipal ficar com a proposta mais vantajosa para si.

Outrossim, cabe frisar que a descrição dos serviços e dos materiais fora suficiente, estando a contento, e que o pedido de aditativa do contrato não se deu em decorrência de um suposto deficiente detalhamento do objeto da licitação.

Por fim, no tocante a orçamentação irregular pela falta de detalhamento e apresentação de elementos obrigatórios, quais sejam, dos encargos sociais e do BDI, tal se deu em razão de descuido por parte de funcionários ligados à administração pública, plenamente justificável tendo em vista a complexa estrutura e alta demanda de serviços da prefeitura de um município como Balsas, um dos maiores do estado do Maranhão, não tendo havido dolo e tampouco prejuízo ao erário, o que, de plano, afasta qualquer conotação de ato de improbidade administrativa.

Análise do Controle Interno:

O objeto da licitação sob análise, pela sua natureza, guardava certa complexidade em seu detalhamento e execução, pois se tratava de obra de engenharia. O gestor, por sua vez, considerou suficientes para seu detalhamento a apresentação de orçamento analítico e o projeto arquitetônico, documentos presentes no processo. Cuidou ainda em afirmar que os padrões de desempenho de materiais e serviços a serem executados também se apresentavam no processo. Quanto a esta última afirmação, não se reveste do traço da verdade: o processo licitatório disponibilizado não trazia qualquer documento que pudesse veicular informações de tal natureza. Assim, presentes apenas orçamento e projeto arquitetônico, não se pode falar em nível de detalhamento adequado dos serviços, suficiente em incutir nos interessados a necessária e imprescindível segurança na informação.

Em relação à ausência de informações sobre BDI e Encargos Sociais, o gestor justifica as ausências pelo "...descuido por parte de funcionário ligados à administração pública..." tendo em vista a alta demanda de serviços da prefeitura, a complexidade de sua estrutura. Aduz, por fim, que o fato não trouxe prejuízo ao erário e não houve dolo em sua conformação.

De acordo com o TCU, in Acórdão TCU 2360/2011 - Plenário,

A elaboração de uma planilha orçamentária de quantitativos e preços unitários que não esteja

acompanhada das composições de seus custos unitários, do BDI e encargos sociais utilizados, bem como a falta de exigência editalícia no sentido das licitantes apresentarem proposta com tais elementos, configura a inexistência de orçamento detalhado, afrontando, desse modo, o art. 6º, inciso IX, alínea 'f'; art. 7º, § 2º, inciso II; e art. 40, § 2º, inciso, da Lei nº 8.666/1993.

A jurisprudência deste Tribunal, que se encontra consolidada na Súmula nº 258/2010, salienta a obrigatoriedade de que as composições acima destacadas integrem a proposta exigida das licitantes e o orçamento do projeto básico da obra licitada.

Dada sua importância e amplo conhecimento das normas que disciplinam tal matéria, não se pode ter por justificável a conduta violadora do comando legal, fundada no "descuido" de funcionários. Por essa razão, não se pode falar, também, em boa-fé objetiva: afinal, o comando da norma que obriga a exigência e detalhamento de BDI não pode ser olvidado pela simples alegação do descuido. Falar, assim, em inexistência de dolo[genérico] é forçoso e não se amolda às circunstâncias do fato apontado.

2.1.3.8. Constatação:

Carta Convite 75/2011. Execução financeira irregular: Pagamentos sem cobertura contratual; e sem a adequada liquidação das despesas.

Fato:

No âmbito do Convite 75/2011 foi firmado contrato para construção de duas escolas na zona rural do município. Assinado em 19 de agosto, estipulou prazo de vigência de 30 dias, contados de sua assinatura. Inobstante tal prazo de vigência, evidenciou-se que fora aditivado em 04 momentos, conforme síntese apresentada abaixo.

	Assinatura	Vigência
Contrato	19/08/11	19/09/11
1º Termo aditivo	19/09/11	19/10/11
2º Termo aditivo	19/10/11	19/11/11
3º Termo aditivo	21/11/11	Não estipulou seu período de vigência
4º Termo aditivo	18/11/11	18/12/11

Percebe-se pelos dados da tabela, que a partir do 3º Termo Aditivo, de 21/11/2011, a Administração Municipal incorre em severo erro, pois deixou de estipular prazo de vigência ao contrato originalmente feito, o que tornou informal a relação "contratual" a partir de então.

Apesar disso, foram emitidas as seguintes NF's:

	NF	Data	R\$
1	911	30/08/11	7988,13
2	913	30/08/11	7538,63
3	960	27/10/11	11821,2
4	974	07/12/11	11821,2
5	986	12/12/11	1213,51
6	987	12/12/11	1213,51
7	998	13/12/11	10503,05
8	999	13/12/11	10261,13

Considerando que a partir de 21/11/11, pelas razões expostas acima, o contrato não mais tinha prazo delimitado de vigência, tem-se que os pagamentos feitos desde essa data se mostram sem a devida cobertura contratual.

Além disso, não se verificou, em atenção aos pagamentos feitos, a adequada liquidação das

despesas, posto que não ficou evidente a atuação de profissional habilitado da Administração no procedimento de medição dos serviços pagos.

Aliado a isso, diga-se que não se demonstrou, também, a regularidade da execução dos serviços, em face das obrigações relacionadas à inscrição da obra no CEI e recolhimento ao INSS das devidas contribuições.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

A ausência do Prazo de vigência do contrato no 3º aditivo foi em decorrência de um **mero descuido** por parte de funcionário da administração, sendo que em momento algum houve dolo ou conluio por parte de qualquer agente público ligado à Prefeitura de Balsas (MA).

Descuidos administrativos são plenamente passíveis de ocorrerem, ainda mais em se tratando da administração pública de um município como o de Balsas, um dos maiores do estado do Maranhão.

Ademais, impende destacar que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por conseguinte, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

Como cediço, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de dezembro de 2011, senão vejamos:

Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andará (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposo”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os desembargadores consideraram que a

ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: 8594 vezes (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistia aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por

objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (grifo nosso)

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente nem tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa.

Análise do Controle Interno:

O gestor fala em "descuido" de seu funcionário para justificar o erro apontado, acrescido do argumento da ausência de dolo da parte do servidor, combinado com ausência de prejuízo ao erário. A negligência, ao que se percebe, é reconhecida pelo próprio gestor. As normas violadas, por outro lado, são de natureza cogente e de amplo conhecimento de todos que militam no trato com a administração pública, principalmente aqueles que lidam com o acompanhamento e controle da execução de contratos e realização de pagamentos. O erro, assim, revela-se grosseiro. Em casos tais, não se pode ter por presente a boa-fé objetiva do agente. Quanto ao dano, mostra-se ingenuidade considerá-lo ausente: o fato considera irregular o pagamento de despesas pela ausência de regular liquidação. Ora, não se poderia cogitar de pagamento ao caso, pois o implemento de condição obrigatório, consistente na verificação da origem e da regularidade daquilo que se deveria anuir, não fora verificado. O gestor pagou, não estando autorizado a tanto.

2.1.3.9. Constatação:

Tomada de Preços 10/2011. Licitação ineficaz. Edital com cláusula restritiva. Sessão de abertura e julgamento meramente formal. Inabilitação de licitantes por falhas formais. Ausência de irresignação. Inexistência de competitividade.

Fato:

Datado de **26 de setembro de 2011**, com parecer jurídico e publicação no D.O.E no mesmo dia, a Administração lançou Edital para contratar a realização de serviços de reforma de escolas na zona urbana, em face da Tomada de Preços 10/2011. Inobstante sua data de expedição, também fora publicado, em jornal de circulação regional, no dia 23 de setembro de 2011, ou seja, antes de sua existência formal, fato que fragiliza a veracidade do item procedimental.

Quanto à regularidade de suas cláusulas, revela-se que o instrumento trouxe exigência de natureza restritiva, na medida em que obrigava a empresa a ter, em seus quadros de funcionários, o responsável técnico a acompanhar a execução do objeto, conforme se verifica do item 4.1 do referido Edital.

A sessão de abertura e julgamento teria ocorrido em 11 de outubro de 2011, às 09:00 horas.

Três empresas participaram da sessão de abertura e julgamento, destacadas abaixo:

a) Consmar – Construtora Rio Maravilha Ltda. CNPJ 69.435.089/0001-15.

b) Ircon – Construções Ltda. CNPJ 12.140.885/0001-03.

c) J. R. Cruz Construtora Ltda. CNPJ 11.245.353/0001-78.

Após recebimento e análise de documentos, de acordo com o contido na ata da sessão, as empresas J.R.Cruz Construtora Ltda. e Consmar Const. Rio Maravilha Ltda. teriam sido inabilitadas. **Ircon Construções Ltda.** foi declarada vencedora, com proposta global de R\$ 1.142.523,96. O contrato fora assinado em **03 de novembro de 2011**. A publicação de seu extrato ocorreu apenas em 14 de

dezembro de 2011.

Apesar das inabilitações, não se teve, na sessão, registro necessário acerca da abertura de prazo recursal quanto ao julgamento da habilitação. Ignorando direito recursal de licitantes, a CPL deu sequência à sessão com julgamento da proposta remanescente, declarando vencedora a empresa Ircon Construções Ltda. A ata da sessão também registra que as empresas concorrentes – Consmar Const. Rio Maravilha Ltda. e J.R.Cruz Construtora Ltda.– não teriam apresentado Carteira de identificação do responsável técnico, fato que as teriam inabilitado na sessão. Ocorre que os dados de identificação dos responsáveis técnico estavam contidos nas Certidões de Registro e Quitação de Pessoa Jurídica emitidos pelo CREAMA, certificando a regularidade das empresas. A falta de irresignação dos licitantes inabilitados, no caso, revelam a fragilidade da narrativa dos fatos que teriam ocorrido na sessão. Na prática de um ambiente, que seria de disputa, como é caso de uma sessão de julgamento de licitação, não se mostra crível que participantes inabilitados por fatos que podiam ser questionáveis se portassem indiferentes à situação.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

Em verdade, não houve qualquer restrição ilegal à competitividade no certame, uma vez que a exigência, contida no edital, de que a empresa tivesse, em seu quadro de funcionários, o responsável técnico a acompanhar a execução do objeto é plenamente legal, atendendo a previsão expressa da lei 8.666/93.

Outrossim, não obstante não ter havido registro específico acerca da abertura de prazo recursal quanto ao julgamento da habilitação, na qual houve inabilitações, fora dado o direito ao recurso, que não fora exercido, justamente porque não havia qualquer empresa insatisfeita, denotando, assim, a lisura e credibilidade com que foi conduzida a licitação em deslinde, não tendo havido qualquer irregularidade.

Análise do Controle Interno:

A justificativa apresentada, pelo que se percebe, não traz nenhuma argumentação específica e fundamentada suficiente a afastar o fato. Cuidou apenas em negar de forma genérica a ocorrência da situação irregular.

2.1.3.10. Constatação:

Ausência de Pesquisa de Preços.

Fato:

Nos procedimentos a seguir relacionados, verificou-se a ausência, nos processos administrativos, da comprovação da realização de pesquisa de preços no mercado, de acordo com os arts. 7º, parágrafo 2º, II e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993.

- a) Convite 007/2011, cujo objeto é a aquisição de aparelhos de ar-condicionado para atender as necessidades dos alunos do Ensino Fundamental da Escola Municipal Maria Justina Serrão;
- b) Pregão Presencial Nº 015/2011, cujo objeto é a aquisição de Carteiras Escolares tipo Universitárias em madeira para atender as necessidades dos alunos das Escolas Municipais do Ensino Fundamental da Prefeitura de Balsas;
- c) Pregão Presencial Nº 046/2012, cujo objeto é a Locação de Veículo para atender as necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Balsas;
- d) Pregão Presencial Nº 010/2012, cujo objeto é a Locação de Caminhonetes para atender as

necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura de Balsas;

e) Pregão Presencial Nº 014/2011, cujo objeto é a Locação de Caminhonetes para atender as necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura de Balsas;

f) Pregão Presencial Nº 022/2012, cujo objeto é a Locação de Veículos para atender as necessidades da Secretaria de Educação da Prefeitura de Balsas; e

g) Pregão Presencial Nº 031/2012, cujo objeto é a Locação de Ônibus para atender as necessidades de Transporte Escolar dos Alunos da Rede Municipal do Ensino Fundamental da Zona Rural e Urbana do Município de Balsas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Neste particular, cumpre salientar que apesar de não ter sido juntado aos autos dos processos licitatórios referidos o documento de comprovação da realização de pesquisa de preços no mercado, tal procedimento fora devidamente adotado pelo município de Balsas.

A juntada dos documentos supracitados não foi realizada por mero descuido por parte de agentes ligados à administração municipal, o que se entende por aceitável, ainda mais se levando em consideração o grande volume de demanda e a complexidade da máquina administrativa de um dos maiores municípios do estado do Maranhão.

Ademais, impende destacar que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por conseguinte, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

Como cediço, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de dezembro de 2011, senão vejamos:

Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andirá (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposos”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os

desembargadores consideraram que a ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: 8594 vezes” (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistia aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins

educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. (grifo nosso)

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente nem tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa."

Análise do Controle Interno:

O Gestor inicia a justificativa afirmando que apesar de não ter sido juntado aos autos dos processos licitatórios referidos o documento de comprovação da realização de pesquisa de preços no mercado, tal procedimento fora devidamente adotado pelo município de Balsas, contudo, não apresentou tal documentação, assim, sem as evidências de realização das pesquisas não se pode aceitar a justificativa.

Posteriormente, ressalta que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por conseguinte, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa. Mais uma vez, sem a comprovação das pesquisas de preços, não se pode afirmar que não houve prejuízo. Quanto ao argumento de que não houve prática de ato de improbidade administrativa, cabe destacar que essa ação não foi abordada no fato.

Assim, mantém-se a constatação.

2.1.3.11. Constatação:

Restrição ao caráter competitivo.

Fato:

Nos procedimentos a seguir relacionados, verificou-se a existência de restrições ao caráter competitivo em razão da exigência indevida de apresentação do Certificado de Registro Cadastral – CRC, emitido pelo Município de Balsas/MA e/ou não observação do prazo mínimo de 8 dias úteis entre a divulgação do Edital e a abertura dos envelopes de Propostas Comercial.

a) Exigência do CRC: Pregões Presenciais Nºs 015/2011, 046/2012, 010/2012, 014/2011, 022/2012 e 031/2012;

b) Não observação do prazo mínimo de 8 dias entre a divulgação do Edital e a abertura dos envelopes de Propostas Comerciais:

b.1) Pregão Presencial Nº 046/2011: Não foi observado o prazo mínimo de 8 dias úteis entre a divulgação do Edital e a abertura dos envelopes de Propostas Comercial, considerando que a última publicação ocorreu no dia 14/10/2011 (Jornal Diário de Balsas) e a abertura dos envelopes ocorreu no dia 20/10/2011;

b.2) Pregão Presencial Nº 014/2011: Não foi observado o prazo mínimo de 8 dias úteis entre a divulgação do Edital e a abertura dos envelopes de Propostas Comercial, considerando que a última publicação ocorreu no dia 11/2/2011 (Jornal Diário de Balsas) e a abertura dos envelopes ocorreu no dia 21/02/2011;

b.3) Pregão Presencial Nº 022/2012: Não foi observado o prazo mínimo de 8 dias úteis entre a divulgação do Edital e a abertura dos envelopes de Propostas Comercial, considerando que a última publicação ocorreu no dia 9/3/2012 (Jornal Diário de Balsas) e a abertura dos envelopes ocorreu no dia 16/3/2012.

Verificou-se, ainda, no tocante ao Pregão Presencial Nº 015/2011, as seguintes impropriedades:

- Houve adiamento da licitação, contudo, a publicação do Termo de Adiamento e Retificação de Licitação ocorreu em 3/3/2011, após o prazo inicialmente fixado para a abertura dos envelopes de Propostas Comercial, 1/3/2011.

- Não consta do processo licitatório cópia do Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, da empresa vencedora do certame L. De S. Medrado Filho, CNPJ 07.305.396/0001-24, exigido para qualificação econômico-financeira.

Verificou-se também que no processo administrativo nº 005121/2012, referente ao Pregão Presencial Nº 031/2012, não consta o comprovante da publicação do extrato do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"A publicação no Diário Oficial do Estado observou o prazo de 8 dias úteis; quanto a publicação em jornal de grande circulação em Balsas, devido circular semanalmente, muitas das vezes não coincide com 8 dias úteis; Pode se concluir que a publicação seguiu o ritmo normal, haja vista a publicação com prazo de 8 dias uteis no Diário Oficial do Estado.

No que toca a referida constatação, é mister esclarecer que não há qualquer irregularidade de procedimento licitatório, uma vez que a exigência de Certificado de Registro Cadastral é manifestamente consentânea com os fundamentos da lei de licitação (lei 8.666/93), tendo em vista que deve ser atestada a regularidade das empresas que têm interesse em participar da licitação.

E prova maior disso é que há previsão expressa no artigo 34, caput e §1º, da Lei nº 8.666/93 do Registro Cadastral, que deve ser mantido pelos órgãos e entidades da Administração Pública que frequentemente realizem licitações, senão vejamos:

“Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§1º. O registro cadastral deve ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, o chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados”.

Assim, é de clareza solar que a própria Lei de Licitações prevê o Registro Cadastral das pessoas jurídicas interessadas em participar do certame licitatório.

Outrossim, é mister ressaltar que no mesmo diploma legal, mais especificamente no seu artigo 37, há a previsão de que se o inscrito deixar de cumprir os requisitos constantes no artigo 27 da Lei 8.666/93, o seu registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado, senão vejamos:

“Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral”.

Como se vê, é conferido ao Registro Cadastral uma relevância substancial, uma vez que caso o inscrito (licitante) deixe de atender aos requisitos do artigo 27, quais sejam, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento das restrições ao trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 (dezoito) anos, pode ser o seu registro inclusive cancelado, o que teria como consequência a impossibilidade de participar da licitação, o que denota a importância do Registro Cadastral.

Em senso(sic) assim, é fato que o município de Balsas, ao exigir no caso em tela o Certificado de Registro Cadastral, apenas cumpre disposição expressa da lei nº 8.666/93, não o fazendo com o intuito de comprometer a competitividade do certame licitatório.

Por tudo, não houve qualquer irregularidade nos editais de licitação no caso em deslinde, não tendo qualquer fundamento a constatação em comento.

Quanto a publicação do Termo de adiamento e retificação de Licitação, foi publicado no Diário Oficial do Estado em 03/03/2011, para abertura em 16/03/2011, devido a caracterização do objeto encontra-se deficiente, razão que não compareceu interessado.

Quanto ao Balanço patrimonial e demonstração contábil do último exercício deixou-se de exigir, por ser optante pelo Simples e estar de acordo com Clausula Primeira da Qualificação Econômica Financeira, Segue anexo Publicação do extrato de contrato n.º 86/2012-SEMED, publicado no DOE em 06/08/2012.

Por fim, resta esclarecer que eventual inobservância de formalidade de menor monta no procedimento licitatório, quando decorrente de um descuido de agente público ligado à administração municipal, não configurando, portanto, dolo, e não havendo qualquer prejuízo ao erário, não há configuração de ato de improbidade administrativa no que toca aos princípios da administração pública, segundo entendimento pacífico da jurisprudência pátria.

Análise do Controle Interno:

Oprazo mínimo de 8(oito) dias úteis deve ser observado a partir da última publicação e a data de apresentação das propostas, no caso a última publicação foi no Jornal Diário de Balsas, portanto, o referido prazo não foi observado. No tocante ao argumento de que o Jornal Diário de Balsas circula

somente uma vez por semana, nos dias de sexta-feira, o que impossibilita o município de Balsas cumprir a risca a legislação, não pode ser acatada, haja vista que a legislação não estipula prazo máximo, apenas o prazo mínimo, portanto, nada impede que a Administração Municipal estabeleça um prazo maior para a apresentação das propostas e assim cumprir a determinação contida no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/2002. Ademais, com as justificativas ora exibidas, não foi apresentada nenhuma razão para o Gestor agir dessa forma. E mesmo que existisse alguma razão para a publicação em blocos (matérias acumuladas), ainda assim, tal ato deveria ser planejado de modo que a publicação do aviso da licitação tivesse antecedência maior de oito dias úteis, e não menor.

Sobre a exigência de registro cadastral para participar de licitação, o Gestor Municipal limitou-se em apontar a previsão legal de tal registro, fato que a CGU não desconhece, entretanto, não justificou, nem poderia justificar, por absoluta ausência de base legal, a exigência de somente poder participar dos certames licitatórios acima relacionados empresas que apresentassem o CRC. Cabe observar que a Lei 8.666/93 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral como condição de participação, portanto, considera-se ilegal a exigência desse documento como condição de participação, principalmente, em se tratando de pregão presencial.

O parágrafo 3º do art. 32 da Lei 8.666/93 assim dispõe: *"A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade público, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei"*. Assim, de acordo com este dispositivo a expressão "poderá" indica a faculdade conferida ao licitante à escolha dessa ou daquela formalidade para a habilitação. (grifamos).

Nesse sentido, dentre muitas, vale citar decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre exigência de cadastramento prévio (no âmbito do Governo Federal), haja vista a clareza com que tais decisões pacificam o assunto:

"A exigência de cadastramento prévio no SICAF contraria a Lei 8666/93. O cadastramento é uma facilidade que livra a Administração Pública de exigir todos os documentos que habilitam a empresa a participar do certame; caso a empresa não esteja cadastrada, basta apresentar os documentos demandados pela legislação para tomar parte do processo licitatório." (Acórdão TCU nº 3.146/2004 – Primeira Câmara).

"É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF para efeito de habilitação em licitação." (Súmula TCU nº 274).

"45. A exigência desse certificado restringe o número de empresas participantes da licitação, haja vista que aquelas licitantes que não são registradas no órgão seriam automaticamente desclassificadas, mesmo que os outros requisitos de habilitação fossem aceitos pelo órgão. Além disso, a obrigação de apresentar o CRC constitui fator impeditivo para que as empresas que nunca participaram de licitações no órgão tentem se habilitar, já que saberiam que não seriam habilitadas."

[...]

"47. O fato de a licitante não possuir o CRC, mas atender a todos os outros requisitos de habilitação é um indício de que a empresa apresenta condições suficientes para a execução do objeto contratado. Portanto, a preocupação com a envergadura da empresa não se constitui real a ponto de exigir que apenas as empresas já cadastradas participem da concorrência, tendo em vista que há possibilidades de outras empresas com similares condições sejam habilitadas e realizem igualmente os serviços."

"48. Destarte, diante dos argumentos apresentados e da análise realizada, conclui-se que o responsável não apresentou razões que elidissem a irregularidade, tendo em vista que ainda resta evidenciado que a exigência de CRC, em complemento às outras documentações expressas na lei, constitui grave restrição à competitividade." (Acórdão nº 309/2011-Plenário)

Diante do exposto, conclui-se que o CRC pode ser solicitado no edital como opção para a

apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha de apresentar o "CRC" ou "todos os documentos de habilitação".

Quanto a publicação do Termo de adiamento e retificação de Licitação ter sido publicado no Diário Oficial do Estado em 03/03/2011, data posterior à data de prevista para abertura dos envelopes de Proposta Comercial, 01/03/2011, a justificativa apresentada, qual seja: "... devido a caracterização do objeto encontra-se deficiente, razão que não compareceu interessado.", não ficou bem claro, pois paira dúvida se houve a realização da licitação no dia 01/03/2011 e não compareceu interessados ou se a decisão de adiar a licitação ocorreu antes do dia 1º/03/2011, o certo é que, no processo administrativo nº 0252/11, não consta qualquer Ata de abertura dos envelopes, e, o Termo de Adiamento e Retificação de Licitação foi assinado e publicado em 3/3/2011, portanto, posterior à data da licitação.

Assim, acata-se apenas as falhas relacionadas ao Balanço Patrimonial e a publicação do extrato de contrato nº 86/2012-SEMED.

2.1.3.12. Constatação:

Tomada de Preços 12/2011. Licitação irregular e contratação ineficaz: Objeto insuficientemente detalhado; Orçamentação incompleta; Edital com cláusula restritiva. Inexistência de competitividade.

Fato:

A Tomada de Preços 12/2011 teve por objeto Reforma e Ampliação de Escolas na zona urbana. Orçada em **R\$ 604.185,51**, seu cronograma alcançaria 02 meses de execução. O processo licitatório foi iniciado em **25 de novembro de 2011** e, de acordo com orçamentos feitos, deveriam beneficiar as seguintes escolas:

Seq	Escolas	Orçado
1	Luiz Rocha Júnior	38.797,87
2	Dr. José Bernardino	71.562,13
3	Vereador SAraiva	58.199,95
4	Senador Alexandre Costa	81.673,13
5	Pe. Cícero	29.753,27
6	Joaquim Coelho e Silva	42.944,81
7	Monseinho Clovis Vidigal	36.431,65
8	Professor Joca Rego	48.000,78
9	Francisco Coelho dos Santos	66.602,67
10	Dep. Francisco Coelho	60.777,29
11	João Botelho Filho	69.441,96

Datado de 07 de dezembro de 2011, o edital do certame fora submetido a parecer jurídico e publicado no DOE, também no mesmo dia. Nos autos do processo, não constava evidência de publicação no D.O.U e em jornal de circulação regional. A abertura do certame foi estipulada para ocorrer em **22 de dezembro de 2011, às 09 horas**.

Quanto à regularidade do certame, evidenciou-se:

a) Objeto insuficientemente detalhado.

Na composição do projeto básico das reformas, não se verificou a existência de memorial descritivo. Foram apresentados apenas orçamento analítico, plantas baixa e alguns projetos arquitetônicos, sem suficiente detalhamento dos padrões de material e serviço a serem utilizados.

b) Orçamentação irregular: falta de detalhamento de itens e inclusão indevida de custos na

composição do BDI, além da ausência de detalhamento dos encargos sociais.

No processo constava planilha com a composição do BDI utilizado na orçamentação das reformas. Por ele, 4 grandes itens se destacavam: 1) Administração Central; 2) Despesas administrativas diluídas nos custos unitários (Refeição, alojamentos, ISO, EPI e outros); 3) Impostos; e 4) **Administração da Obra**. A estimativa total do BDI ficou em 27,00%.

Sobre seus componentes e detalhamento, diga-se:

1) Administração Central e Impostos não se revelaram analiticamente discriminadas. O que se apresentou foi apenas mera descrição dos itens com seus respectivos percentuais, estabelecidos em 1,20% e 14,41%;

2) Despesas administrativas e Administração da Obra não se revelam com características a ensejar sua inserção na composição do BDI, pois dizem de gastos mensuráveis, podendo ser apropriado ao custo direto da obra.

c) Exigência editalícia de natureza restritiva.

Com o mesmo teor de cláusulas constantes nas Tomadas de Preços 08,09, 10 e 11, a TP 12/2011 também trouxe cláusula restritiva acerca do responsável técnico, de acordo com item 4.1 do Edital do certame.

d) Contratação irregular: ato contratual firmado sem eficácia jurídica. Falta de publicidade de seus exatos termos.

Segundo folhas 263/268 do processo, o contrato teria sido assinado em 02 de janeiro de 2012. Sua vigência fora estipulada em **06 meses**, contados de sua assinatura.

No processo consta, às fls. 273, extrato do que seria a publicação resumida dos termos da avença, ocorrida no dia **06 de janeiro de 2012**, no Diário Oficial do Estado do Maranhão. Ocorre que referida publicação não se mostra vinculado a cláusula de vigência do pacto, pois, diferente do estipulado na Cláusula Décima Quinta, considerou como vigência o prazo de **60 dias**, contados de sua assinatura.

Não se pode dizer, portanto, da eficácia do contrato feito, pelo apontado acima. Como consequência, seus termos não podem operar efeitos entre as partes e com terceiros.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"De largada, cabe mencionar que na presente licitação não houve insuficiência de detalhamento do objeto, uma vez que no processo constava **orçamento informativo** de todos os itens de serviço a serem executados, **plantas** baixas, e **projetos** arquitetônicos, bem como padrões de desempenho de materiais e serviços a serem executados, sendo que no tocante a estes últimos **só mencionou o que era necessário**, para que não houvesse qualquer restrição à competitividade do procedimento licitatório, para que mais licitantes pudessem participar, e a administração pública municipal ficar com a proposta mais vantajosa para si. Outrossim, cabe frisar que a descrição dos serviços e dos materiais fora suficiente, estando a contento.

Outrossim, no tocante à orçamentação irregular pela falta de detalhamento e apresentação de elementos obrigatórios, quais sejam, dos encargos sociais e do BDI, tal se deu em razão de **descuido** por parte de funcionários ligados à administração pública, plenamente justificável tendo em vista a complexa estrutura e alta demanda de serviços da prefeitura de um município como Balsas, um dos maiores do estado do Maranhão, não tendo havido dolo e tampouco prejuízo ao erário, o que, de plano, afasta qualquer conotação de ato de improbidade administrativa.

Por fim, não houve qualquer restrição ilegal à competitividade no certame, uma vez que a exigência, contida no edital, de que a empresa tivesse, em seu quadro de funcionários, o responsável técnico a acompanhar a execução do objeto é plenamente legal, atendendo a previsão expressa da lei 8.666/93."

Análise do Controle Interno:

Em relação a objeto de engenharia em licitações, não se pode ter por suficiente o detalhamento apresentado, garantindo-se padrões de desempenho mínimos de materiais e serviços, com descrições contidas apenas em orçamento e plantas. Segundo IBRAOP OT – IBR 001/2006, "Todo Projeto Básico deve apresentar conteúdos suficientes e precisos, tais como os descritos (...) desenho; memorial descritivo; especificação técnica; planilha de custos e serviços; e orçamento.

Quanto à ausência de BDI e Encargos Sociais, obrigação cogente, disciplinada em lei, não afasta a conduta ilícita do gestor o argumento do descuido. Afinal, tais exigências são de amplo conhecimento e devem estar sob o domínio técnico daqueles que atuam no procedimento de preparar e conduzir processos licitatórios de obras de engenharia.

Por fim, a exigência de responsável técnico integrante dos quadros da empresa. Bom, o gestor não fundamenta suas razões. Trouxe apenas fórmula geral e abstrata de que estaria correta sua conduta.

2.1.3.13. Constatação:

Tomada de Preços 12/2011. Execução física irregular: empresa sem evidência de capacidade operativa; descentralização ilícita dos serviços; e sem acompanhamento por servidor designado pela Administração.

Fato:

Inobstante a realização da licitação, a assinatura do contrato decorrente e a autorização para execução das obras/serviços, as análises feitas revelaram que, na realidade, a referida execução realiza-se de maneira irregular, pois:

1. a empresa **ASSECON Construções**. CNPJ 23.436.710/0001-64, localizada em Balsas/MA, na prática, não demonstrou aparelhamento e pessoal adequados para a execução da obra/serviços;
2. os serviços eram/foram feitos por descentralização informal, sem vínculo contratual ou empregatício entre a empresa e os executores.

Aqui também não foi evidenciada a designação de profissional habilitado para fiscalizar a obra, muito menos acompanhar o cumprimento do contrato. Tal conduta, como já mencionado neste relatório, mostra-se desconforme aos arts. 58, III e 67 da Lei 8.666/1993 c/c Resolução CONFEA 345, de 27 de julho de 1990.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"In casu, é mister esclarecer que o município de Balsas acompanha a prestação de serviços descentralizados, nos estritos termos da inteligência do 67 da lei 8.666/93, e que não tem conhecimento de que a empresa ASSECON Construções não tenha aparelhamento e pessoal adequados para a execução dos serviços, e que não há vínculo contratual ou empregatício entre a empresa e os executores.

Cabe ao ente federativo, em caso de descentralização administrativa de serviços, fiscalizar a execução do contrato e o desempenho da pessoa jurídica, papel que é bem desempenhado pelo

município de Balsas no caso em testilha, que, repise-se, não tem ciência de execução física irregular do contrato, presunção esta que não foi desconstituída no relatório da Controladoria Geral da União, que não apresentou elementos probantes para tanto."

Análise do Controle Interno:

De acordo com Decreto-Lei 200/1967, art. 93, Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

O fato aponta, em síntese, que a obra é executada de maneira informal, pois não se tem demonstrado - ônus do gestor público -, que o licitante executa efetivamente os serviços formalmente contratados, sob sua administração e risco. O gestor, em sua justificativa, incorre em inverdade, pois não se verificou o cumprimento, sequer parcial, da obrigação contida no art. 67 da Lei 8.666/1993, que estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um **representante** da Administração especialmente **designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. Alegou, ainda, o gestor, que não conhece a situação de não aparelhamento da empresa contratada. Caso a Administração Municipal realizasse a fiscalização e o acompanhamento devidos da obra, cumprindo com sua obrigação de zelar pela coisa pública, evidenciaria o fato apontado.

2.1.3.14. Constatação:

Tomada de Preços 12/2011. Execução financeira irregular: despesas pagas sem sua adequada liquidação. Falta de medições e requisitos essenciais aos pagamentos.

Fato:

De acordo com Balancete (Despesas por Credor) disponibilizado pela Prefeitura, teriam ocorridos os seguintes pagamentos no âmbito do Contrato firmado:

Data	NF	RS	O.Pagto	Escolas
31/01/12	1070	28428,81	802009	EM Dep. Francisco Coelho
02/05/12	1152	24673,34	1505015	
31/01/12	1069	31571,5	802008	EM José Bernardino
02/05/12	1149	24756,7	1505017	
31/01/12	1071	17170,5	802010	EM Joaquim Coelho e Silva
02/05/12	1158	20769,65	1505009	
31/01/12	1067	14631,86	802006	EM João Botelho Filho
02/05/12	1148	20501,63	1505018	
31/01/12	1068	15481,14	802007	EM Francisco C.dos Santos
02/05/12	1153	37453,05	1505014	
31/01/12	1066	16349,13	802005	EM Vereador Saraiva
02/05/12	1157	40482,77	1505010	
31/01/12	1060	32712,72	802001	EM Sen. Alexandre Costa
02/05/12	1151	22827,29	1505008	
31/01/12	1061	15823,71	802002	EM Prof. Joca Rego
02/05/12	1154	30032,83	1505013	
31/01/12	1065	17086,78	802004	EM Padre Cícero
02/05/12	1150	11686,58	1505016	
31/01/12	1063	18947,08	802003	EM Monselhor C. Vidigal
02/05/12	1155	13500,36	1505012	
31/01/12	1062	19749,7	802011	EM Luiz Rocha J.

02/05/12	1156	18913,81	1505011	
Fonte: Balancete (Despesas por Credor)				

O contrato objeto do certame ocorreu no dia 02/01/2012. A Anotação de Responsabilidade Técnica dos serviços teria dado entrada no CREAMA no dia **26/01/2012**. Em princípio, somente a partir desta data seria adequado o início da execução. A relação de pagamentos acima, por sua vez, informa que já no dia 31/01/2012 teria havido a emissão de notas fiscais, em face de serviços feitos em todas as escolas objeto do contrato. Considerado o decurso de tempo entre as duas datas, de 05 dias, mostra-se inverossímil que a contratada tenha realizado os serviços apontados nas notas fiscais. Além disso, importa destacar também:

1) Não se verificou, no processo, as devidas planilhas de medições produzidas e atestadas por agente público com competência para tanto, por se tratar de obra de engenharia. Não se sabe, portanto, a quais serviços se referem as notas, nem se identifica o agente que comprovou sua execução;

2) As notas foram atestadas, apenas, pela Secretária Municipal de Educação. Em algumas, não houve a aposição de datas. Em outras, a data do atesto coincidiu com a própria data de emissão da nota fiscal, fato inverossímil, dada a necessidade que a situação concreta exigia de se fazer as devidas medições nas 11 escolas antes da aposição do carimbo de atesto de execução de serviços.

Além disso, as visitas de campo demonstraram que a execução ocorre **em completo informalismo**, pois os encarregados dos serviços não se apresentaram com vínculo empregatício ou contratual com a empresa vencedora do certame. Nessa perspectiva, não se tem caracterizado o liame jurídico necessário entre o executor dos serviços e a empresa contratada. Como consequência desse fato, tanto a responsabilidade técnica da obra, quanto a exação no cumprimento dos encargos sociais a ela vinculados não restaram demonstrados. Nestas circunstâncias, também não se pode ultimar atos de liquidação de despesa, pois não há relação direta entre o executor da obra e aquele que fora contratado.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"A eventual inobservância involuntária de determinadas formalidades, por descuido ou desorganização, é fato plenamente escusável, ainda mais se levando em consideração o grande volume de demanda e a complexidade da máquina administrativa de um dos maiores municípios do estado do Maranhão.

Ademais, impende destacar que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por conseguinte, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

Como cediço, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de dezembro de 2011, senão vejamos:

Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andará (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposo”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os desembargadores consideraram que a ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro

Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: 8594 vezes” (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistente aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. (grifo nosso)

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente nem tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa."

Análise do Controle Interno:

O gestor argumenta ser falha menor, mera formalidade, a realização de pagamento, no âmbito da gestão pública, sem observar seu imprescindível antecedente, materializado na liquidação da despesa. Sem avaliar e confirmar a origem, a dimensão, a quantidade daquilo que lhe fora pedido em pagamento, realiza o ato, em completa desatenção e zelo com a coisa pública. Ignora regras básicas, elementares e de amplo conhecimento, contidas na Lei 4.32/1964, arts 62 e 63, que materializam a fase de liquidação da despesa pública. Quanto ao dolo, não se pode falar que a conduta do gestor, em autorizar e realizar pagamento de despesa em afronta grosseira à norma jurídica, tenha se dado por boa-fé objetiva.

Em relação ao dano, não se pode, aqui, sequer considerar o princípio do enriquecimento sem causa, que poderia ser arguido caso se demonstrasse que a execução física tivesse sido realizada pelo contratado. Afinal, faltou a demonstração de vínculo jurídico entre os executores, pessoas físicas da comunidade, e aquele que fora contratado no âmbito do procedimento licitatório. O dano é evidente: pagou-se a quem não se demonstra ser o legítimo credor.

2.1.3.15. Constatação:

Tomada de Preços 07/2012. Licitação irregular: Objeto sem suficiente detalhamento; Orçamentação deficiente; Exigência restritiva em edital; Sessão de Julgamento com narrativas de fatos inverídicos; e Ausência de efetiva competitividade.

Fato:

A Tomada de Preços 07/2012 teve por objeto a Construção de 09 unidades escolares na zona rural do município. Orçada em **R\$ 998.824,32**, seu cronograma alcançaria 90 dias de execução. O processo licitatório foi iniciado em **02 de abril de 2012**.

Datado de 14 de maio de 2012, o edital do certame fora publicado no DOE e em jornal local, nos dias 16 e 18 de maio, respectivamente. Nos autos do processo, não constava evidência de publicação no D.O.U. A abertura do certame foi estipulada para ocorrer em **29 de maio de 2012, às 09 horas**.

Desordi Reforma e Pintura, CNPJ 01.270.054/0001-30 e **Consril – Construtora Ripardo Ltda.**, CNPJ 02.354.503/0001-90, ambas localizadas em Balsas/MA foram as únicas interessadas no certame. Considerada vencedora do certame, após inabilitação de sua concorrente, a empresa Construtora Ripardo Ltda. apresentou proposta nos exatos valores unitários e total da planilha de preços da Administração Municipal, no valor de R\$ 998.824,32. O contrato de execução foi assinado em 29/05/2012.

Quanto à regularidade do certame e da execução do objeto, evidenciou-se:

a) Objeto insuficientemente detalhado, por ausência de informações no projeto básico.

O objeto do processo foi a construção de escolas em zona rural. As construções ocorreriam nos Povoados de **Canto Grande (30Km)**, **Boqueirão (182 Km)**, **Estiva (146 Km)**, **São José (75 Km)**, **Cajá (48Km)**, **São Cardoso (12Km)**, **Amaro Leite (198 Km)**, **Boa Esperança (210Km)**, **Vão da Salina (68 Km)**. Os autos estavam constituído de cronograma físico-financeiro, orçamento analítico, planta baixa e memorial descritivo (especificação dos serviços). Esse último, inobstante sua presença no processo, não abrangia todos os serviços descritos no orçamento analítico, fato que comprometeu a segurança do processo, uma vez que não se tinha o detalhamento necessário e imprescindível de todos os serviços a serem executados. No caso, faltaram as descrições dos seguintes itens:

- a) Placa indicativa de obra por m²;
- b) Estrutura de madeira de lei, para telha cerâmica;
- c) Esquadrias (portas metálicas);
- d) Instalações elétricas.

Além disso, o orçamento analítico, principal peça de referência de serviços a serem executados, não expressou totalmente a realidade do objeto a ser contratado. As construções deveriam ocorrer em 09 distantes comunidades, localizadas na zona rural. Pelo que se evidenciou, as distâncias a serem percorridas eram significativas, tomada a sede do município como referência geográfica. Tendo em conta estava variável, que se revelou significativa, deveria a Administração Municipal ter destacado item de serviço, na composição de custos, relativo à mobilização e desmobilização.

b) Orçamento irregular, com reflexos no detalhamento dos custos das obras e exigências editalícias.

De acordo com art. 7º da Lei 8.666/1993:

As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem **a composição de todos os seus custos unitários**; (grifos nosso)

O TCU, por sua vez, em reforço e consolidação de entendimento sobre a matéria, estabeleceu na Súmula nº 258 que:

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. **(grifos nosso)**

Da análise das **Planilhas Orçamentárias (orçamento analítico)** que expressaram os valores estimados e de referências mencionados adiante, não se verificou o detalhamento dos encargos sociais e do BDI, a despeito das exigências apontadas.

No caso, o objeto licitado estava dividido em 09 lotes. Cada um à construção de 01 escola. De acordo com o item 2.0 do Edital, como critério máximo de aceitabilidade de preço, foi estabelecido o valor unitário de R\$ 110.980,48 por escola, sendo **R\$ 108.432,32** de custo de obra e **R\$ 2.548,16** como BDI, que seria de 15%. Na verdade, a aplicação correta de 15% como índice do BDI resultaria no valor de **R\$ 16.264,84**.

c) Exigência editalícia de natureza restritiva.

O Edital da licitação previu, em seu item 4.0, como condição de participação do certame, atestado de visita técnica ao local da obra, exigência que faria parte da Qualificação Técnica dos licitantes. Da análise do conteúdo da tal exigência, por sua vez, evidenciou-se que a municipalidade incorreu em excesso, na medida em que obrigava ser o responsável técnico, profissional “da empresa proponente” e pertencente ao seu quadro de funcionários, conforme destacado abaixo, excerto do referido Edital.

4.0 – DAS CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

(...)

Qualificação Técnica

(...)

II – Atestado de Visita Técnica, conforme Anexo V;

A visita será efetuada pelo Responsável Técnico da empresa proponente na área onde se desenvolverá o serviço, cujo atestado deverá ser expedido pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, Urbanismo e Recursos Hídricos do Município de Balsas (SINFRA), até 72 (setenta e duas) horas antes da data do recebimento das propostas.

No ato da visita técnica a proponente fica obrigada a comprovar para a SINFRA **que o Responsável Técnico ali presente pertence ao quadro de funcionários da empresa (...)**

O responsável técnico indicado na certidão do CREA deverá ser o mesmo que se responsabilizará pela obra não podendo ser substituído (...) (grifos nosso)

Tais exigências, diga-se, não encontram fundamento legal na seara administrativista e, conseqüentemente, é combatido por diversos julgados do TCU, tendo sido objeto de suspensão cautelar procedimentos licitatórios com tais exigências, consoante se verifica de Acórdãos e Decisões, respectivos **n.º 1264/2010-Plenário, TC-004.950/2010-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 02.06.2010**; Acórdão

d) Sessão de abertura e julgamento do certame com narrativa de fatos inverídicos.

A ata da sessão de julgamento do certame teria ocorrido no dia 29/05/2012, às 09 horas. Teriam participado da sessão apenas duas empresas: i) Consril – Construtora Ripardo Ltda; e ii) Desordi Reforma e Pintura.

De acordo com a Ata da referida sessão, a empresa **Desordi Reforma e Pintura** foi inabilitada pela não entrega dos seguintes documentos:

- a) Certidão do CREA (registro/inscrição);
- b) Atestado de visita técnica ao local da obra;
- c) Carteira de identificação do responsável técnico.

Apesar da inabilitação, não se teve, na sessão, registro necessário acerca da abertura de prazo recursal quanto ao julgamento da habilitação. **Ignorando direito recursal do licitante**, a CPL deu sequência à sessão com julgamento da proposta remanescente, declarando vencedora a empresa **CONSRIL – Construtora Ripardo Ltda.**, CNPJ 02.354.503/0001-90. A ata da sessão também registra que as empresas concorrentes – Consril e Desordi Reforma e Pintura– não teriam apresentado o Anexo III e o RG de seus representantes, fato que as teriam descredenciado na sessão. Ocorre que, às fls. 253 e 255, estão materializados exatamente esses dois documentos. Tanto a falta de irresignação do licitante inabilitado, quanto o descredenciamento de representantes, por situação inexistente, revelam a fragilidade da narrativa dos fatos que teriam ocorrido na sessão. Na prática de um ambiente, que seria de disputa, como é caso de uma sessão de julgamento de licitação, não se mostra crível que o descredenciamento tenha ocorrido sem reclamos, mesmo com a apresentação de documentos que lhe eram suficientes. O mesmo se diga das causas de inabilitação da empresa: na situação, uma empresa que se mostra interessada em participar de um procedimento concorrencial, produzindo, buscando e organizando documentos, não poderia deixar de apresentar aquilo que, para ela, revela-se como verdadeira “carteira de identidade”, consistente nos registros de inscrição no CREA: não se mostra “normal” com a realidade dos fatos da vida, que uma empresa, sabedora da necessidade de registro junto ao CREA/MA, tenha tentado participar de sessão de licitação conhecendo de sua condição jurídica de inabilitação, face a ausência de sua inscrição no referido Conselho. Além disso, como critério inafastável previsto no edital, não poderia ter essa mesma empresa a pretensão de executar as obras sem, antes, fazer a visita dos locais da construção.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"De largada, cabe mencionar que na presente licitação não houve insuficiência de detalhamento do objeto, uma vez que no processo constavam cronograma físico-financeiro, orçamento, planta baixa e memorial descritivo (especificação dos serviços), que abrangia, sim, toda a gama de serviços descritos no orçamento, não sendo rigorosamente minucioso para que não houvesse qualquer restrição à competitividade do procedimento licitatório, para que mais licitantes pudessem participar, e a administração pública municipal ficasse com a proposta mais vantajosa para si.

Outrossim, no tocante à orçamentação irregular pela falta de detalhamento e apresentação de elementos obrigatórios, quais sejam, dos encargos sociais e do BDI, tal se deu em razão de descuido por parte de funcionários ligados à administração pública, plenamente justificável tendo em vista a complexa estrutura e alta demanda de serviços da prefeitura de um município como Balsas, um dos maiores do estado do Maranhão, não tendo havido dolo e tampouco prejuízo ao erário, o que, de plano, afasta qualquer conotação de ato de improbidade administrativa.

Ademais, não houve qualquer restrição ilegal à competitividade no certame, uma vez que a exigência, contida no edital, de que a empresa tivesse, em seu quadro de funcionários, o responsável técnico a acompanhar a execução do objeto é plenamente legal, atendendo a previsão expressa da lei 8.666/93.

Por fim, cumpre destacar que apesar de não ter havido registro documental da abertura de prazo recursal para os licitantes, tal faculdade fora garantida, efetivamente, não tendo havido a juntada da comprovação por desorganização de funcionários da Prefeitura, sem qualquer dolo.

Quanto ao estabelecido na BDI a empresa contratada encontra-se pedindo uma retificação de valor, o que estar sendo analisado pelo Engenheiro Civil e Setor Jurídico."

Análise do Controle Interno:

O gestor considera que as descrições contidas no processo eram suficientes a dar sequência ao certame. Pelo que se evidenciou, faltou detalhamento de importantes itens de serviços a serem executados, conforme apontado no fato acima.

Para a ausência de informações sobre BDI e Encargos Sociais, utiliza-se da justificativa do "descuido" de seu funcionário. Considera, ainda, ausência de dolo ou prejuízo decorrente do fato. Não se pode ter por escusável o erro apontado. Como já destacado neste relatório, a regra de obrigatoria apresentação e detalhamento do BDI e encargos sociais é de amplo conhecimento e, portanto, de inescapável conhecimento por parte daqueles que organizam e disciplinam procedimentos administrativos com o fim de contratar a execução de obras públicas. Justificativas genéricas, com as lançadas aqui, não se mostram com força suficiente ao convencimento. Ademais, diante de falha tão grave, não se pode ter por presente a boa-fé objetiva daqueles que participaram da formação do processo.

Dizer apenas que a exigência editalícia, quanto ao responsável técnico, encontrava-se amparada pela Lei 8.666/1993 não é suficiente. Faltou ao gestor delimitar suas razões fáticas e jurídicas. Simples alegação genérica não contém força suficiente. Afinal, o fato apontado foi devidamente fundamentado em face de diversos julgados do TCU.

Por fim, o gestor considera que houve, sim, a garantia para que fosse apresentado recurso, em face da sessão de julgamento. Aduz, ainda, a falta de organização (desorganização, em suas palavras) para explicar a falta de registro documental da garantia mencionada. Administrar a coisa pública requer zelo, acuidade e segurança com a informação. Além disso, princípio que lhe é comum, retratado na formalidade (que não deve ser exagerada, diga-se) obriga o gestor a reduzir a termo todos os importantes atos que concorrem para a formação do processo administrativo licitatório. Dizer, neste momento, que a garantia foi oferecida sem que tal fato seja comprovado mediante documento contemporâneo à ocorrência do fato é destituído de qualquer força probante.

2.1.3.16. Constatação:

Tomada de Preços 07/2012. Execução física irregular: ausência de responsável técnico; executada por empresa sem capacidade operativa; irregular descentralização dos serviços; e falta de controle e acompanhamento da execução.

Fato:

De acordo com a Súmula TCU 260:

É dever **do gestor exigir apresentação** de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

No caso das obras contratadas no âmbito da Tomada de Preços 07/2012, tal exigência não fora implementada. Segundo levantamento de informações feito junto ao CREA/MA, não constavam, em seus registros, a obrigatoria **Anotação de Responsabilidade Técnica de execução das obras**. A obra, portanto, não se revestiu ou se reveste, da necessária garantia e qualidade técnica. Aliás, as visitas de campo demonstraram que as execuções ocorrem em completo informalismo, pois os encarregados dos serviços físicos das obras não se apresentaram com vínculo empregatício ou contratual com a empresa vencedora do certame. Nessa perspectiva, não se tem caracterizado o liame jurídico necessário entre o executor dos serviços e a empresa contratada. Como consequência desse fato, tanto a responsabilidade técnica da obra, quanto a exação no cumprimento dos encargos sociais a ela vinculados não restaram demonstrados. Nestas circunstâncias, também não se pode ultimar o ato de liquidação de despesa pela execução feita.

Fato atípico e importante a ser destacado, no contexto, reside na atuação daquele que fora apresentado, nos autos, como responsável técnico da empresa Construtora RIPARDO LTDA.

Segundo Atestado de Visita Técnica, de 21/05/2012, o sr. M. T. C., CREA/MA 7512/D teria visitado os locais onde dar-se-iam as obras. Ocorre que referida pessoa, a despeito do referido atestado, mostra-se com vínculo empregatício junto à **Prefeitura Municipal de Fortaleza dos Nogueiras/MA**, com carga **horária semanal de 40 horas**, fato que tem o potencial de suscitar grave conflito de interesses. Ademais, não consta no processo documento da lavra da empresa Construtora RIPARDO LTDA. apresentando referido engenheiro como seu preposto técnico responsável pela visita. No caso, fora acostado Certidão de Acervo Técnico(CAT) do profissional, cujo registro de trabalhos feitos remonta a 2007 e 2008.

Sobre Certidão de Acervo Técnico, de acordo com a Resolução CONFEA nº 1.025/2009:

Art. 49. A Certidão de Acervo Técnico – CAT é o instrumento que certifica, para os efeitos legais, que **consta dos assentamentos do Crea a anotação da responsabilidade técnica pelas atividades consignadas** no acervo técnico do profissional.

Art. 55. É vedada a emissão de CAT em nome da pessoa jurídica.

Parágrafo único. A CAT constituirá prova da capacidade técnico-profissional da pessoa jurídica **somente se o responsável técnico indicado estiver a ela vinculado como integrante de seu quadro técnico. (grifos nosso)**

a) Execução Física em atraso e sem o obrigatório acompanhamento por fiscal da obra.

A inspeção física das obras revelou que as construções ainda estavam em andamento, de forma geral, com exceção das escolas que beneficiariam as comunidades de **Boqueirão, Amaro Leite e Boa Esperança**. Para estas, o gestor informou que o material para início da execução já teria sido adquirido, mas que dificuldades de acesso a comunidades estariam impedindo o início das obras. Além disso, aponta-se também para atraso em sua execução, tendo em vista que, assinado em 29/05/2012, o contrato estabeleceu prazo de vigência por 90 dias - final de agosto de 2012. A se considerar as visitas feitas em campo, conforme se demonstra com o relato fotográfico abaixo, as execuções não chegarão ao fim no prazo estipulado no contrato.

Por outro lado, diga-se que não foi evidenciada a designação de profissional habilitado para fiscalizar a obra, muito menos o contrato. Tal omissão ganha relevo, tendo em vista a materialidade da contratação feita e da complexidade dos serviços a serem executados e é incompatível com os comandos dos arts. 58, III e 67 da Lei 8.666/1993 c/c Resolução CONFEA 345, de 27 de julho de 1990.

Sobre a importância do acompanhamento e fiscalização de obras públicas, veja entedimento exarado pelo TCU no Acórdão 2254/2008 Plenário.

Fiscalize os contratos de prestacao de servicos, em especial no que diz respeito a regularidade fiscal e a obrigatoriedade de a contratada arcar com todas as

despesas decorrentes das obrigações trabalhistas relativas a seus empregados devendo constar, ainda, dos respectivos processos de pagamento, os comprovantes de recolhimento dos correspondentes encargos sociais (INSS e FGTS), de modo a evitar a responsabilização subsidiária dos entes públicos.



Fig. 01. Visão geral da construção de escola no povoado Canto Grande.



Fig. 02. Visão geral da construção de escola na comunidade de São Cardoso.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

"Segue anexa ART de execução da obra.

Devido ao acesso nas comunidades, Boqueirão, Amaro Leite e Boa Esperança, a empresa contratada aplicou recursos na aquisição de material de construção, não tendo, portanto prejuízo ao erário público.

O acompanhamento da obra que se encontra em andamento será acompanhado pelo Engenheiro Civil M. V. L. F.

No tocante ao suposto conflito de interesses envolvendo o Sr. M. T. Coelho, CREA/MA nº 7512/D, responsável técnico da empresa Construtora RIPARDO LTDA, que, segundo consta no relatório da AGU, tem também vínculo empregatício com a Prefeitura de Fortaleza dos Nogueiras (MA), fato desconhecido pelo município de Balsas."

Análise do Controle Interno:

A ART apresentada neste momento data de 04/08/2012. O contrato de execução foi assinado em

29/05/2012. Ou seja, a emissão da referida ART é extemporânea ao início da execução. Na prática, o gestor não cuidou em exigir, na época correta, documento imprescindível e obrigatório à execução de qualquer obra pública de engenharia.

Quanto aos demais pontos, destacados no fato apontado, o gestor não cuidou em esclarecer ou justificar. Cuidou apenas em dizer, sinteticamente, que não houve prejuízo ao erário, que a obra será acompanhado por engenheiro, e que desconhecia a situação do responsável técnico da empresa. A natureza geral de sua justifica autoriza considerar que a gestão das obras apontadas se reveste de absoluta fragilidade no que se refere aos aspectos de acompanhamento, fiscalização e controle.

2.1.3.17. Constatação:

Tomada de Preços 07/2012. Execução financeira irregular: despesas pagas sem sua adequada liquidação. Falta de medições e requisitos essenciais aos pagamentos.

Fato:

Sob o aspecto financeiro, de liquidação e pagamento de despesas, pode-se dizer que a municipalidade não cumpriu, integralmente, suas obrigações, pois:

a) não exigiu comprovação de regularidade quanto ao recolhimento de contribuições sociais vinculadas à obra. No caso, não restaram demonstradas a inscrição da obra no CEI (Cadastro Específico do INSS), muito menos o cumprimento da obrigação, por parte da contratada, em recolher os tributos relativos à construção. O fato evidencia violação a comando da **Lei 8.212/1990**, especificamente Art. 47, I, a, c/c seu §1º e Art. 49, §1º. O pagamento feito à contratada, nestas circunstâncias, não se mostrou regular.

b) O gestor incorreu em violação legal também, na medida em que deixou de informar ao INSS relação que contemplasse a referida obra, conforme comando previsto na alínea “f”, Inciso I, Art. 283 do **Decreto 3.048/99** c/c Art. 226.

c) Não se verificou, no processo, as devidas medições produzida e atestada por agente público com competência para tanto, por se tratar de obra de engenharia. Não se sabe, portanto, a quais serviços se referem as notas, nem se identifica o agente que comprovou sua execução;

Considerado o início da vigência do contrato e os pagamentos até a inspeção física realizada, foram feitos os seguintes dispêndios, detalhados na tabela adiante.

Pagamentos à Construtora Ripardo Ltda.					
Data	NF	R\$	O.Pagto	Povoados	Situação
20/06/12	607	22124,43	26/06/12	Canto Grande	Iniciada
20/06/12	608	22124,43	26/06/12	Boqueirão	Obra não iniciada
20/06/12	609	22124,43	26/06/12	Estiva	Iniciada
20/06/12	610	22124,43	26/06/12	São José	Iniciada
20/06/12	611	22124,43	26/06/12	Cajá	Iniciada
20/06/12	612	22124,43	26/06/12	São Cardoso	Iniciada
20/06/12	613	22124,43	26/06/12	Amaro Leite	Obra não iniciada
20/06/12	614	22124,43	26/06/12	Boa Esperança	Obra não iniciada
20/06/12	615	22124,43	26/06/12	Vão da Salina	Iniciada
		199.119,87			
Fonte: Balancete (Despesas por fornecedor)					

Das informações acima se percebe que, apesar de não iniciadas obras nas comunidades de Boqueirão, Amaro Leite e Boa Esperança, houve a liquidação e pagamento de despesas que deveriam corresponder a execuções feitas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Comunicamos ao responsável pela empresa da necessidade da inscrição da obra no CEI do INSS, uma vez que as obras encontram-se em andamento.

O engenheiro responsável para fiscalização é o Sr. M. V. L. F., que por um lapso deixou de assinar as referidas medições."

Análise do Controle Interno:

O gestor aduz que "comunicou" à empresa da necessidade de inscrição da obra no CEI do INSS. Informa, por fim, o nome do engenheiro que "...por lapso", deixou de assinar as medições. O conteúdo da justificativa não aborda os fatos irregulares e apontados acima. Sua natureza tangencial evidencia certa indiferença com a gravidade da situação. Desconsidera, por exemplo, a obrigação que tem de informar a SRF acerca das obras em execução em seu município, pois disso nada argumentou. Também se omite quanto à irregularidade apontada nos pagamentos feitos, pois estes, nas circunstâncias demonstradas, jamais poderiam ser feitos, pois não estavam presentes os requisitos autorizadores da liquidação de qualquer despesa pública, a teor dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. Ignora o fato de que pagou por três notas fiscais, sem que os serviços vinculados a ela tenham sido de fato iniciados.

2.1.3.18. Constatação:

Tomada de Preços 08/2012. Licitação irregular: Objeto insuficientemente detalhado; Orçamentação irregular; e Edital com exigência restritiva.

Fato:

A Tomada de Preços 08/2012 teve por objeto a Construção de unidade escolar com 06 salas de aula, no Bairro **Iracema**, sede do município. Orçada em **R\$ 950.060,23**, seu cronograma alcançaria 06 meses de execução. O processo licitatório foi iniciado em **04 de maio de 2012**.

Datado de 14 de maio de 2012, o edital do certame fora publicado no DOE e em jornal local, nos dias 16 e 18 de maio, respectivamente. Nos autos do processo, não constava evidência de publicação no D.O.U. A abertura do certame foi estipulada para ocorrer em **29 de maio de 2012, às 11 horas**.

J.R.Cruz Construtora Ltda. CNPJ 11.245.353/0001-78, localizada em Balsas/MA, teria sido a única empresa no município a retirar o edital da licitação e participar do certame. Foi considerada vencedora cotando o preço de R\$ 948.996,03. O contrato de execução foi assinado em 29/05/2012.

Quanto à regularidade do certame, evidenciou-se:

a) Objeto insuficientemente detalhado, por ausência de informações no projeto básico

De acordo com Súmula TCU 261:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. Fundamento legal: Lei nº 8.666/1993, artigos 3º; 6º, IX; 7º e 12.

A Orientação Técnica OT IBR 01/2006, por sua vez, detalha que:

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

No caso da Tomada de Preços 08/2012, cujo objeto era a construção de escola, com 06 salas de aula, no Bairro Jardim Iracema, a especificação dos serviços, conforme evidência dos autos do procedimento, não atendeu ao nível de detalhamento exigido, pela falta ou deficiência de informações básicas, conforme se destaca adiante.

1) Canteiro de Obra

Sem descrição suficiente. Fez-se apenas remissão a projeto arquitetônico que não se encontrava nos autos do processo.

2) Fundações.

- O orçamento previu concreto estrutural dosado central, fck 20 MPa. O detalhamento dos serviços considerou concreto com fck 13,5 MPa.
- Previsto armadura de aço CA-50, diâmetro 8mm, mas detalhado CA-60B, diâmetro 4,2mm.

3) Estrutura

- Cintamento inferior e superior previsto em concreto dosado em central, fck 20MPa, mas detalhado em 18MPa;

4) Paredes e Painéis

- Alvenaria de vedação com bloco cerâmico 9x19x19 cm, assentamento traço 1:3:7 previsto, mas detalhado tijolo 10x15x20 m, assentamento traço 1:8.

5) Coberturas e Telhados

- Cobertura com telha cerâmica tipo paulista, mas detalhado telha em fibrocimento.

6) Impermeabilizações de piso e de alvenaria.

Serviços não detalhados.

7) Revestimento de paredes

- Emboço com traço de 1:4 previsto, mas detalhado em 1:6;
- Reboco com argamassa pré-fabricada, mas detalhado com traço de 1:3;
- Azulejo assentado previsto, mas não detalhado.

8) Revestimento de teto

Sem detalhamento

9) Pisos

- Piso cerâmico esmaltado 30x30 previsto, mas detalhado 20x20.

10) Esquadrias de madeira

- O detalhamento apresentado não trouxe informação suficiente a dar segurança à estipulação do quantitativo de 41 portas internas de madeira.

11) Esquadrias metálicas

Sem detalhamento.

12) Vidros

Sem detalhamento

13) Instalações elétrica e hidráulicas

Sem detalhamento

14) Serviços externos e limpeza

Sem detalhamento acerca da construção de 200 m de muro.

O fato acima revelado indica que a obra foi licitada sem detalhamento técnico obrigatório de vários itens de serviços, situação que, em condição de disputa licitatória efetiva, retiraria dos interessados a segurança para elaborar e apresentar proposta de preços.

b) Orçamentação irregular, com reflexos no detalhamento dos custos das obras e exigências editalícias

Da análise das **Planilhas Orçamentárias (orçamento analítico)** que expressaram os valores estimados e de referências mencionados adiante, não se verificou o detalhamento dos encargos sociais e do BDI, a despeito das exigências contidas no art. 7º, §2º, II da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 258. Em relação ao BDI, trouxe-se apenas referência ao seu índice de aplicação, que foi de 25% sobre o orçamento.

c) Exigência em edital de natureza restritiva.

O Edital da licitação Tomada de Preços 08/2012, previu, em seu item 4.0, como condição de participação do certame, atestado de visita técnica ao local da obra, exigência que faria parte da Qualificação Técnica dos licitantes. Da análise do conteúdo da tal exigência, por sua vez, evidenciou-se que a municipalidade incorreu em excesso, na medida em que obrigava ser o responsável técnico, profissional “da empresa proponente” e pertencente ao seu quadro de funcionários, conforme se verifica do item 4.1 do referido Edital.

Observe-se que esta exigência também estava contida no Edital da Tomada de Preços 07/2012 e Tomada de Preços 09/2012, o que indica conduta reiterada. Conforme já mencionado, tal exigência não encontra fundamento legal na seara administrativista e, consequentemente, é combatido por diversos julgados do TCU, tendo sido objeto de suspensão cautelar procedimentos licitatórios com tais exigências, consoante se verifica de Acórdãos e Decisões, respectivos **n.º 1264/2010-Plenário, TC-004.950/2010-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 02.06.2010; Acórdão 1393/2010-Plenário, TC-010.549/2010-2, rel. Min. Raimundo Carreiro, 16.06.2010e Decisão monocrática no TC-006.795/2011-0, rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira, 04.05.2011.**

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"De largada, cabe mencionar que na presente licitação **não houve insuficiência de detalhamento do objeto**, uma vez que no processo constava a especificação completa dos serviços, como se vê da

análise dos autos do procedimento licitatório, fazendo referência clara e objetiva inclusive em relação ao canteiro de obras, fundações, estrutura, paredes e painéis, coberturas e telhados, revestimento de paredes, pisos, esquadrias de madeira, entre tantos outros pertinentes ao contrato, sendo que não fora extremamente rigoroso com relação a alguns materiais e serviços para que não houvesse qualquer restrição à competitividade do procedimento licitatório, para que mais licitantes pudessem participar, e a administração pública municipal ficasse com a proposta mais vantajosa para si.

Outrossim, no tocante à orçamentação irregular pela falta de detalhamento dos encargos sociais e do BDI, tal se deu em razão de **descuido** por parte de funcionários ligados à administração pública, plenamente justificável tendo em vista a complexa estrutura e alta demanda de serviços da prefeitura de um município como Balsas, um dos maiores do estado do Maranhão, não tendo havido dolo e tampouco prejuízo ao erário, o que, de plano, afasta qualquer conotação de ato de improbidade administrativa.

Ademais, não houve qualquer restrição ilegal à competitividade no certame, uma vez que a exigência, contida no edital, de que a empresa tivesse, em seu quadro de funcionários, o responsável técnico a acompanhar a execução do objeto é plenamente legal, atendendo a previsão expressa da lei 8.666/93."

Análise do Controle Interno:

O gestor, ao que indica sua justificativa, ignora o conteúdo do fato, que contém as razões fáticas que fundamentam a afirmação de que o objeto não fora adequadamente detalhado. Cuidou apenas em trazer fórmula geral, negando a falha apontada.

O descuido por parte de funcionários não pode ser tido como suficiente a afastar a gravidade da situação: no caso, como já destacado neste relatório, o gestor deixou de cumprir regra básica, elementar, que diz do planejamento e contratação de obras públicas, que deve ser de amplo domínio e conhecimento daqueles que trabalham com os procedimentos licitatórios atinentes a obras. Na situação apontada, logo, não se pode dizer da existência da boa-fé objetiva.

O gestor também não apresenta argumentos fundamentados em relação ao responsável técnico. Preferiu apenas lançar argumento genérico de que não teria havido restrição à competitividade com a exigência contida no edital.

2.1.3.19. Constatação:

Tomada de Preços nº 08/2012. Execução Física irregular: serviços em atraso e sem designação obrigatória de fiscal; sem a obrigatória definição de responsável técnico; por empresa sem demonstrável capacidade operativa; e irregular descentralização dos serviços.

Fato:

Assinado em 29/05/2012, o contrato previu sua vigência em 06 meses a contar daquela data. Inspeção feita em meados de agosto, por sua vez, evidencia que a obra está em fase inicial de execução no estágio de escavação de valas: as fotos abaixo evidenciam o nível da execução. Considerando o cronograma físico-financeiro estabelecido, os serviços já deveriam ter alcançado a execução de fundações, estrutura, paredes e painéis, impermeabilizações, revestimento de paredes, e início de instalações hidráulicas e elétricas. A situação, portanto, é reveladora de atraso significativo na execução da obra.

Também não foi evidenciada a designação de profissional habilitado para fiscalizar a obra, muito menos acompanhar o cumprimento do contrato. Tal conduta, como já mencionado neste relatório, mostra-se desconforme aos arts. 58, III e 67 da Lei 8.666/1993 c/c Resolução CONFEA 345, de 27 de julho de 1990.



Fig. 01. Obra no bairro J.Iracema. Obras em fase inicial. Escavação manual de valas.

Assim como na Tomada de Preços 07/2012, aqui também não se verificou o cumprimento de requisitos obrigatórios em face de execução de obra pública. De acordo com a Súmula TCU 260:

É dever **do gestor exigir apresentação** de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

No caso das obras contratadas no âmbito da Tomada de Preços 08/2012, tal exigência não fora implementada. Segundo levantamento de informações feito junto ao CREA/MA, não constavam, em seus registros, a obrigatória **Anotação de Responsabilidade Técnica de execução das obras**. A obra, portanto, não se revestiu ou se reveste, da necessária garantia e qualidade técnica. Aliás, as visitas de campo demonstraram que as execuções ocorrem em completo informalismo, pois os encarregados dos serviços físicos das obras não se apresentaram com vínculo empregatício ou contratual com a empresa vencedora do certame. Nessa perspectiva, não se tem caracterizado o liame jurídico necessário entre o executor dos serviços e a empresa contratada. Como consequência desse fato, tanto a responsabilidade técnica da obra, quanto a exação no cumprimento dos encargos sociais a ela vinculados não restaram demonstrados. Nestas circunstâncias, também não se pode ultimar atos de liquidação de despesa, pois não há relação direta entre o executor da obra e aquele que fora contratado.

Fato atípico e importante a ser destacado, reside na atuação daquele que fora apresentado, no processo, como responsável técnico da empresa J. R. Cruz Construtora Ltda.

Segundo Atestado de Visita Técnica, de 24/05/2012, o sr. **M. L. N., CREA/MA 58xx2/D** teria visitado os locais onde dar-se-iam as obras. Ocorre que referida pessoa, a despeito do referido atestado, mostra-se:

- 1) Sócio da empresa **R K ENGENHARIA E COMERCIO LTDA, CNPJ 07.370.539/0001-81;**
- 2) Com endereço residencial em São Luís/MA, distante aproximadamente 800 Km do local onde dar-se-ia a obra;
- 3) Com vínculo de trabalho com a Prefeitura Municipal de São Luís, CNPJ 06.307.102/0001-30, ocupante do cargo de Assistente Administrativo.

Por fim, verificado o histórico de força de trabalho declarado pela empresa contratada, verifica-se, tomados os exercícios de 2005 a 2011, Relação Anual de Informações Sociais, que a empresa não mantém ou manteve registro de contratação de empregados.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

"Inicialmente, é mister esclarecer que o município de Balsas acompanha a prestação de serviços descentralizados, nos estritos termos da inteligência do 67, da lei 8.666/93, e que não tem conhecimento de que a empresa J.R. Cruz Construtora Ltda não tenha aparelhamento e pessoal adequados para a execução dos serviços e garantia e qualidade técnica, e que não há vínculo contratual ou empregatício entre a empresa e os executores do serviço.

Cabe ao ente federativo, em caso de descentralização administrativa de serviços, fiscalizar a execução do contrato e o desempenho da pessoa jurídica, papel que é bem desempenhado pelo município de Balsas no caso em testilha, que, repise-se, não tem ciência de execução física irregular do contrato, presunção esta que não foi desconstituída no relatório da Controladoria Geral da União, que não apresentou elementos probantes para tanto.

No tocante ao fato do Sr. M. L. N., CREA/MA nº 58xx2/D, responsável técnico da empresa J. R. Cruz Construtora Ltda ser também sócio da empresa R. K. ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA, e ter vínculo de trabalho com a Prefeitura Municipal de São Luís, narrado no relatório da CGU, o município de Balsas não tem qualquer conhecimento.

Quanto a pessoa que acompanha as obras do município de Balsas é o Sr. M. V. L. F., Engenheiro Civil, o qual assina as medições.

Quanto a ART de execução da obra, como ocorreu somente a 1ª medição, estamos exigindo na 2ª medição o que fará parte do processo da obra."

Análise do Controle Interno:

O gestor inicia aduzindo que acompanha a prestação dos serviços por ela descentralizados nos estritos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993. Os fatos evidenciados na fiscalização não concorrem para isso: consoante o referido artigo, é dever da administração acompanhar e fiscalizar a execução de seus contratos. Em matéria de obras de engenharia, dada sua especificidade e volume de recursos envolvidos, a atuação esperada de controle e acompanhamento ganha relevo. No caso, o gestor não demonstra, por exemplo, que houve a designação de funcionário e sua efetiva atuação. Não se teve notícias de portarias designativas, relatórios de inspeção, anotações gerais ou específicas acerca do andamento das execuções. A visita ao canteiro da obra concorreu para ratificar a falta de zelo no acompanhamento e controle da execução.

Em relação ao desconhecimento do gestor acerca da falta de aparelhamento da empresa e da inexistência de vínculo jurídico entre os efetivos executores da obra (pessoas físicas) e a empresa contratada, tal ocorre justamente pelo fato de ser ausente a administração pública municipal, no procedimento de acompanhamento e controle da obra, conforme já demonstrado. O mesmo pode ser dito em face do fato relacionado ao engenheiro, supostamente responsável pela execução. Caso a administração acompanhasse o andamento dos serviços, teria melhores condições de avaliar a regularidade da atuação do responsável técnico mencionado.

A ART deveria, concomitante ao início da obra, ter sido exigida. Na espécie, o gestor se mostra diligente, à evidência, apenas por ter sido provocado no âmbito desta fiscalização. A exigência de ART não é mera formalidade, sua exigência é garantia de qualidade para os serviços e atende aos interesses coletivos.

2.1.3.20. Constatação:

Tomada de Preços 08/2012. Execução financeira irregular: despesas pagas sem sua adequada liquidação. Falta de medições e requisitos essenciais aos pagamentos.

Fato:

Com início de vigência em 29/05/2012, a contratada J.R.Cruz Construtora Ltda. teria apresentado nota fiscal de execução de serviços datada de 20/06/2012, sob o número 63, no valor de R\$ 199.563,31.

O teor da nota fiscal indicava se tratar de 1ª medição dos serviços. Por outro lado, seu corpo apresenta assinatura de pessoas que teriam atestado os serviços. Sobre os serviços, importa destacar:

1. Não se verificou, no processo, a devida planilha de medição produzida e atestada por agente público com competência para tanto, por se tratar de obra de engenharia. Não se sabe, portanto, a quais serviços se referem a nota, nem se identifica o agente que comprovou sua execução;
2. Dos signatários do atesto simples contido na nota, identifica-se apenas a Secretária de Educação.

Aponta-se também que o gestor:

3) não exigiu comprovação de regularidade quanto ao recolhimento de contribuições sociais vinculadas à obra. No caso, não restaram demonstradas a inscrição da obra no CEI (Cadastro Específico do INSS), muito menos o cumprimento da obrigação, por parte da contratada, em recolher os tributos relativos à construção. O fato evidencia violação a comando da **Lei 8.212/1990**, especificamente Art. 47, I, a, c/c seu §1º e Art. 49, §1º. O pagamento feito à contratada, nestas circunstâncias, não se mostrou regular.

4) O gestor, também, incorreu em violação legal, na medida em que deixou de informar ao INSS relação que contemplasse a referida obra, conforme comando previsto na alínea “f”, Inciso I, Art. 283 do **Decreto 3.048/99** c/c Art. 226.

A se considerar a ausência de implemento de condição, materializada na falta de registro da obra no INSS; não recolhimento das devidas contribuições sociais a ela vinculadas; ausência de ART de execução da obra; falta de acompanhamento e fiscalização, por profissional habilitado, na execução obra; e execução informal por interpostas pessoas, situações demonstradas neste Relatório, não se tem por regular a liquidação feita. O pagamento, portanto, não se amolda às regras do art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

"Como a obra encontra-se em andamento, será notificada a empresa para efetivar o CEI no INSS, para recolhimento das contribuições sociais. Quanto a ART de execução da obra será exigida na 2ª medição, o profissional de Engenharia responsável é o Sr. M. V. L. F., Engenheiro Civil lotado na Secretaria de Infra-Estrutura. Como a obra encontra-se em andamento todas as exigências serão cumpridas."

Análise do Controle Interno:

O gestor apresenta argumentos que apontaram para um tomar de providências para o futuro. Nesse contexto, notificará a empresa quanto ao CEI da obra e exigirá o ART. Não abordou a irregularidade apontada acerca do pagamento feito: conforme já evidenciado, não houve a regular liquidação da despesa, sendo irregular o pagamento feito nestas circunstâncias.

2.1.3.21. Constatação:

Tomada de Preços 09/2012. Licitação irregular: Objeto insuficientemente detalhado; Orçamentação irregular; e Edital com exigência restritiva.

Fato:

A Tomada de Preços 09/2012 teve por objeto também a Construção de unidade escolar com 06 salas de aula, no Bairro **Jardim Primavera**, sede do município. Orçada em **R\$ 950.060,23**, seu cronograma alcançaria 06 meses de execução. O processo licitatório foi iniciado em **04 de maio de 2012**.

Datado de 14 de maio de 2012, o edital do certame fora publicado no DOE, no dia 16 de maio. Nos autos do processo, não constava evidência de publicação no D.O.U e em jornal de circulação regional. A abertura do certame foi estipulada para ocorrer em **30 de maio de 2012, às 09 horas**.

Ircon Construções Ltda. CNPJ 12.140.885/0001-03, localizada em Balsas/MA, teria sido a única empresa no município a retirar o edital da licitação e participar do certame. Foi considerada vencedora cotando o preço de **R\$ 947.890,27**. O contrato de execução foi assinado em 30/05/2012.

Quanto à regularidade do certame, evidenciou-se:

a) Objeto insuficientemente detalhado, por ausência de informações no projeto básico

A escola objeto da Tomada de Preços 09/2012, ao que se revelou, mostrou-se com as mesmas características de orçamento e detalhamento de serviços, constantes da Tomada de Preços 08/2012. A diferença encontrada se deu apenas em razão do local a ser executada a obra. No aspecto de especificação de seu objeto também se verifica que não houve o adequado detalhamento dos seus serviços, exatamente nos mesmo itens já apontados na TP 08/2012, fato que denota conduta reiterada do gestor na violação de comandos da Lei nº 8.666/1993, artigos 3º; 6º, IX; 7º e 12.

b) Orçamentação irregular, com reflexos no detalhamento dos custos das obras e exigências editalícias

Da análise das **Planilhas Orçamentárias (orçamento analítico)** que expressaram os valores estimados e de referências mencionados adiante, não se verificou o detalhamento dos encargos sociais e do BDI, a despeito das exigências contidas no art. 7º, §2º, II da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 258. Em relação ao BDI, trouxe-se apenas referência ao seu índice de aplicação, que foi de 25% sobre o orçamento.

c) Exigência editalícia de natureza restritiva.

O Edital da licitação Tomada de Preços 09/2012, previu, em seu item 4.0, como condição de participação do certame, atestado de visita técnica ao local da obra, exigência que faria parte da Qualificação Técnica dos licitantes. Da análise do conteúdo da tal exigência, por sua vez, evidenciou-se que a municipalidade incorreu em excesso, na medida em que obrigava ser o responsável técnico, profissional “da empresa proponente” e pertencente ao seu quadro de funcionários, conforme se verifica do item do Edital 4.1 do referido Edital.

Observe-se que esta exigência também estava contida no Edital da Tomada de Preços 07/2012 e Tomada de Preços 08/2012, o que indica conduta reiterada. Conforme já mencionado, tal exigência não encontra fundamento legal na seara administrativista e, consequentemente, é combatido por diversos julgados do TCU, tendo sido objeto de suspensão cautelar procedimentos licitatórios com tais exigências, consoante se verifica de Acórdãos e Decisões, respectivos n.º **1264/2010-Plenário**, TC-004.950/2010-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 02.06.2010; Acórdão **1393/2010-Plenário**, TC-010.549/2010-2, rel. Min. Raimundo Carreiro, 16.06.2010 e Decisão monocrática no TC-006.795/2011-0, rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira, 04.05.2011.

d) Irregular contratação com empresa de engenharia. Habilitação técnica específica não comprovada.

De acordo com Resolução CONFEA nº 336, de 27 de outubro de 1989:

Art. 6º - A pessoa jurídica, para efeito da presente Resolução, que requer registro ou visto em qualquer Conselho Regional, deve apresentar responsável técnico que **mantenha residência em local que**, a critério do CREA, **torne praticável a sua participação efetiva nas atividades** que a pessoa jurídica pretenda exercer na jurisdição do respectivo órgão regional.

(...)

Art. 12 - A responsabilidade técnica por qualquer atividade exercida no campo da Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Geologia, Geografia ou Meteorologia **é sempre do profissional dela encarregado**, não podendo, em hipótese nenhuma, ser assumida pela pessoa jurídica.

(...)

Art. 18 - Um profissional **pode ser responsável técnico por uma única pessoa jurídica**, além da sua firma individual, quando estas forem enquadradas por seu objetivo social no artigo 59 da Lei nº 5.194/66 e caracterizadas nas classes A, B e C do artigo 1º desta Resolução.

(...)

Conforme Atestado de Visita Técnica expedido em 24 de maio de 2012 pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, o **sr. J. C. de M.**, CPF 620.xxx.743-34, Engenheiro Civil, CREA2xx8/-D/PI, teria feito a visita técnica no local de realização da obra e seria o Responsável Técnico da Ircon Construções Ltda, que acompanharia a execução das obras.

Ocorre que referido profissional, para além do vínculo apresentado com a Ircon Construções Ltda., apresenta-se em circunstâncias que inquinam a legitimidade de referido liame, tornando-o destituído de força jurídica, tendo como parâmetro normativo os arts. 6º, 12 e 18 da Resolução CONFEA 336/1989, destacados acima, pois:

- a) O profissional é domiciliado em Teresina/PI, fato que tem o potencial de inviabilizar sua efetiva participação nas atividades, dada a distância entre os municípios estimada em 536 Km;
- b) É sócio-administrador da empresa **Construtora Planus Ltda.**, CNPJ 05.132.077/0001-39, condição esta que o coloca em situação conflituosa, uma vez atuando como preposto técnico de empresa que, em tese, lhe seria concorrente;
- c) Mantém/manteve vínculo com a **Construtora Jurema Ltda.**, CNPJ 05.802.590/0001-90, na condição de empregado, ocupando a função de engenheiro civil, logo pertencente ao quadro técnico de engenharia de outra pessoa jurídica;

Desta forma, a empresa Ircon Construções Ltda., para a execução da obra objeto do certame, não comprova a regularidade técnica de sua situação, pois o profissional por ela apresentado não atenderia aos requisitos para a referida vinculação, pelos fatos destacados acima. Logo, não estaria a empresa, no caso concreto, legalmente habilitada a praticar as atividades de engenharia no âmbito do contrato firmado com a Prefeitura, o que torna a avença nula de pleno direito, a teor da **Lei 5.194/1966, art. 15**, referenciado adiante.

Art. 15. São nulos de pleno direito os contratos referentes a qualquer ramo da engenharia, arquitetura ou da agronomia, inclusive a elaboração de projeto, direção ou execução de obras, quando firmados por entidade pública ou particular com pessoa física ou jurídica **não legalmente habilitada** a praticar a atividade nos termos desta lei.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação, editada apenas no nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

"De largada, cabe mencionar que na presente licitação não houve insuficiência de detalhamento do objeto, uma vez que no processo constava a especificação completa dos serviços e materiais, e do orçamento, como se vê da análise dos autos do procedimento licitatório, sendo que não fora extremamente minucioso com relação a alguns materiais e serviços para que não houvesse qualquer restrição à competitividade do procedimento licitatório, para que mais licitantes pudessem participar, e para que a administração pública municipal ficasse com a proposta mais vantajosa para si.

Outrossim, no tocante à orçamentação irregular pela falta de detalhamento dos encargos sociais e do BDI, tal se deu em razão de descuido por parte de funcionários ligados à administração pública, plenamente justificável tendo em vista a complexa estrutura e alta demanda de serviços da prefeitura de um município como Balsas, um dos maiores do estado do Maranhão, não tendo havido dolo e tampouco prejuízo ao erário, o que, de plano, afasta qualquer conotação de ato de improbidade administrativa.

Ademais, não houve qualquer restrição ilegal à competitividade no certame, uma vez que a exigência, contida no edital, de que a empresa tivesse, em seu quadro de funcionários, o responsável técnico a acompanhar a execução do objeto é plenamente legal, atendendo a previsão expressa da lei 8.666/93.

Por derradeiro, cumpre finalizar esclarecendo que o município de Balsas não tem conhecimento de que o Sr. J. C. de M., responsável técnico da empresa Ircon Construções Ltda é profissional domiciliado em Teresina (PI), e é sócio-administrador da empresa Construtora Planus Ltda, e que manteve vínculo com a empresa Construtora Jurema Ltda, na condição de empregado, como engenheiro civil. Segue anexo documento que comprova que o Sr. J. C. de M. é responsável técnico da empresa Ircon Construções Ltda, o que vem demonstrar que a empresa é legalmente habilitada."

Análise do Controle Interno:

O gestor, ao que indica sua justificativa, ignora o conteúdo do fato, que contém as razões fáticas que fundamentam a afirmação de que o objeto não fora adequadamente detalhado. Cuidou apenas em trazer fórmula geral, negando a falha apontada.

O descuido por parte de funcionários não pode ser tido como suficiente a afastar a gravidade da situação: no caso, como já destacado neste relatório, o gestor deixou de cumprir regra básica, elementar, que diz do planejamento e contratação de obras públicas, que deve ser de amplo domínio e conhecimento daqueles que trabalham com os procedimentos licitatórios atinentes a obras. Na situação apontada, logo, não se pode dizer da existência da boa-fé objetiva.

O gestor também não apresenta argumentos fundamentados em relação ao responsável técnico. Preferiu apenas lançar a tese genérica de que não teria havido restrição à competitividade com a exigência contida no edital.

2.1.3.22. Constatação:

Tomada de Preços 09/2012. Execução física irregular: descentralização ilícita dos serviços; e sem acompanhamento por servidor designado pela Administração.

Fato:

Diferentemente da obra executada no âmbito da Tomada de Preços 08/2012, esta se encontrava em estágio adequado de execução, fazendo o cotejo com o cronograma estabelecido. Entretanto, também não foi evidenciada a designação de profissional habilitado para fiscalizar a obra, muito menos acompanhar o cumprimento do contrato. Tal conduta, como já mencionado neste relatório, mostra-se desconforme aos arts. 58, III e 67 da Lei 8.666/1993 c/c Resolução CONFEA 345, de 27

de julho de 1990.

Como não se verificou também a existência de registro da obra junto ao CEI INSS, evidencia-se que a execução se caracteriza, também, pela informalidade, dada a inexistência de vínculo jurídico entre a empresa contratada pela Prefeitura e os efetivos executores da obra.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Segue em anexo o registro da Obra no CEI do INSS, que vem demonstrar que a obra não se encontra na informalidade."

Análise do Controle Interno:

O contrato decorrente da Tomada de Preços 09/2012 foi assinado em 30/05/2012. O CEI apresentado remonta ao dia 21/09/2012, fato que denota sua extemporaneidade. Aliás, é bom destacar, sua emissão ocorre apenas em momento posterior à realização da fiscalização no município. Além disso, não apresenta guias de recolhimento de contribuição que deveriam ter incidido em face da obra. Logo, a simples apresentação de registro noticiando a inscrição do CEI da obra, no caso, não tem força suficiente a torná-la regular.

O gestor, ademais, não trouxe qualquer justificativa ou explicação acerca da total falta de controle e acompanhamento da execução física da obra.

2.1.3.23. Constatação:

Tomada de Preços 09/2012. Execução financeira irregular: despesas pagas sem sua adequada liquidação. Falta de medições e requisitos essenciais aos pagamentos.

Fato:

Com início de vigência em **30/05/2012**, a contratada Ircon Construções Ltda. teria apresentado notas fiscais de execução de serviços datadas de **21/06/2012** e **05/07/2012**, sob os números e valores respectivos 1555 (R\$ 278.274,10) e 1558 (R\$ 393.054,62).

O teor da nota fiscal indicava se tratar de 1ª e 2ª medições dos serviços. Por outro lado, seu textos apresentam assinaturas de pessoas que teriam atestado os serviços. Sobre os serviços, importa destacar:

- 1) Não se verificou, no processo, as devidas planilhas de medições produzidas e atestadas por agente público com competência para tanto, por se tratar de obra de engenharia. Não se sabe, portanto, a quais serviços se referem as notas, nem se identifica o agente que comprovou sua execução;
- 2) Dos signatários do atesto simples contido na nota, identifica-se apenas a Secretária de Educação.
- 3) Não se verificou, também, a existência de registro da obra junto ao CEI INSS e as correspondentes contribuições sociais a ela vinculadas. Além disso, as visitas de campo demonstraram que a execução ocorre **em completo informalismo**, pois os encarregados dos serviços não se apresentaram com vínculo empregatício ou contratual com a empresa vencedora do certame.

Nessa perspectiva, não se tem caracterizado o liame jurídico necessário entre o executor dos serviços e a empresa contratada. Como consequência desse fato, tanto a responsabilidade técnica da obra, quanto a exação no cumprimento dos encargos sociais a ela vinculados não restaram demonstrados. Nestas circunstâncias, também não se pode ultimar atos de liquidação de despesa, pois não há relação direta entre o executor da obra e aquele que fora contratado.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do expediente s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

"Segue anexas 1ª e 2ª medições devidamente atestadas pelo Engenheiro Civil, M. V. L. Filho.

Seguem anexos documentos que comprovam o cumprimento dos pagamentos dos Encargos Sociais.

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente nem tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa."

Análise do Controle Interno:

O gestor encaminha, diferente do informado, planilhas que se referem à 1ª medição, somente. Supostamente, retratariam a atuação de seu corpo funcionário, na análise e atesto dos serviços. Carrega assinaturas de dois engenheiros: um, que seria o responsável técnico da obra, outro, o engenheiro da administração municipal. Os documentos, apesar de sua aparente conformidade, revela-se inútil como força probatória. A ausência de informações acerca da designação do fiscal do contrato, torna ilegítima a atuação do citado engenheiro. Ademais, tal engenheiro não registrou a data em que teria feito a inspeção, confirmação dos quantitativos dos serviços. Por suas características, as planilhas podem ter sido confeccionadas em qualquer momento, inclusive em época posterior à fiscalização feita pela CGU.

Em relação aos documentos que comprovariam o recolhimento das devidas contribuições, a informação não se revela verdadeira. Em consulta ao registro do CEI não consta recolhimento de contribuições para o identificador da obra.

2.1.3.24. Constatação:

Impropriedades/Irregularidades nos Pregões Presenciais para aquisição de combustíveis e lubrificantes: Restrição à competitividade e existência de vínculo familiar entre os sócios da empresa contratada e o prefeito municipal.

Fato:

De acordo com a documentação apresentada pela Administração Municipal de Balsas/MA, foram realizados, no período sob exame dois procedimentos licitatórios para aquisição de combustíveis e lubrificantes com recursos do FUNDEB, à conta da parcela dos 40%, quais sejam: Pregão Presencial Nº 010/2011, de 10/02/2011, valor do recurso do FUNDEB R\$ 679.040,00 e o Pregão Presencial Nº 006/2011, de 03/02/2012, valor do recurso do FUNDEB R\$ 1.281.120,00.

Nas análises desses procedimentos licitatórios foram constatadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

a) Restrição à competitividade:

A Prefeitura exigiu como critério de habilitação jurídica o Certificado de Registro Cadastral (CRC), emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas. Tal exigência configura-se restrição à competitividade do certame e infringe o artigo 32 da Lei nº 8.666/93. Segundo esta norma, o CRC substitui os documentos enumerados nos artigos 28 a 31. Dessa forma, a apresentação do CRC deveria ser exigida com o objetivo de substituir a documentação constante desses artigos, referentes à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira. O edital, portanto, não deveria prever a obrigatoriedade de apresentação do certificado além dos outros documentos, haja vista que o CRC se presta exatamente para substituir a documentação que já foi apresentada pelo licitante em outras licitações realizadas pela mesma prefeitura (no caso, Balsas/MA). A exigência do CRC restringe o número de empresas participantes da licitação, uma

vez que todos os licitantes que não estivessem registrados na prefeitura de Balsas/MA seriam prontamente inabilitados. Além disso, a imposição do CRC impede que empresas que nunca participaram de licitações no âmbito da prefeitura de Balsas/MA tentassem concorrer, posto que não seriam habilitadas. Por fim, deve-se considerar que a empresa licitante pode não ter o CRC, mas atender plenamente a todos os outros requisitos de habilitação, portanto apta para fornecer o objeto licitado.

A divulgação dos referidos pregões foram realizados no D. O. PUBLICAÇÕES DE TERCEIROS e o no caso do Pregão Presencial Nº 010/2011, também foi publicado no Jornal Correio de Balsas, contudo, não foi observado o prazo mínimo de 8(oito) dias úteis entre a última publicação e a data de apresentação das propostas, considerando que a publicação no Jornal Correio de Balsas ocorreu no dia 4/2/2011 e a data de abertura das propostas foi o dia 10/2/2011.

As situações apontadas podem ter contribuído para a falta de competitividade no procedimento, haja vista que nos dois certames compareceu apenas um único concorrente, a empresa PETROL – Petróleo Com. E Rep. Ltda., CNPJ 07.635.493/0001-85.

b) Existência de vínculo familiar entre os sócios da empresa contratada e o administrador municipal.

A empresa contratada por meio dos dois pregões PETROL – Petróleo Com. E Rep. Ltda., CNPJ 07.635.493/0001-85 tem como sócios E. B. C. , CPF ***.822.103.** e A. E. B. C., CPF ***.877.783.**, que possui laços familiares o Prefeito Municipal de Balsas/MA, quais sejam: cunhada e sobrinha.

As referidas contratações violam os princípios da impessoalidade e da moralidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“No que toca a referida constatação, é mister esclarecer que não há qualquer irregularidade de procedimento licitatório, uma vez que a exigência de Certificado de Registro Cadastral é manifestamente consentânea com os fundamentos da lei de licitação (lei 8.666/93), tendo em vista que deve ser atestada a regularidade das empresas que têm interesse em participar da licitação.

“E prova maior disso é que há previsão expressa no artigo 34, caput e §1º, da Lei nº 8.666/93 do Registro Cadastral, que deve ser mantido pelos órgãos e entidades da Administração Pública que frequentemente realizem licitações, senão vejamos:

“Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§1º. O registro cadastral deve ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, o chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados”.

“Assim, é de clareza solar que a própria Lei de Licitações prevê o Registro Cadastral das pessoas jurídicas interessadas em participar do certame licitatório.

“Outrossim, é mister ressaltar que no mesmo diploma legal, mais especificamente no seu artigo 37, há a previsão de que se o inscrito deixar de cumprir os requisitos constantes no artigo 27 da Lei 8.666/93, o seu registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado, senão vejamos:

“Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação

cadastral”.

“Como se vê, é conferido ao Registro Cadastral uma relevância substancial, uma vez que caso o inscrito (licitante) deixe de atender aos requisitos do artigo 27, quais sejam, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento das restrições ao trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 (dezoito) anos, pode ser o seu registro inclusive cancelado, o que teria como consequência a impossibilidade de participar da licitação, o que denota a importância do Registro Cadastral.

“Em sendo assim, é fato que o município de Balsas, ao exigir no caso em tela o Certificado de Registro Cadastral, apenas cumpre disposição expressa da lei nº 8.666/93, não o fazendo com o intuito de comprometer a competitividade do certame licitatório.

“No que toca à inobservância do prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre a última publicação e a data de apresentação das propostas, é imperioso ressaltar que tal fato se deu em razão do jornal Correio de Balsas, o único do município, circular tão somente uma vez por semana, nos dias de sexta-feira, ficando impossibilitado o município de Balsas de cumprir a risca tal formalidade. Porém, é de se esclarecer que a inobservância de tal prazo num caso isolado, além de não ter ocorrido por obra de dolo de agente ligado à administração pública municipal, não causou qualquer prejuízo ao erário, não havendo como sequer cogitar de prática de ato de improbidade administrativa. Pois com a publicação no Diário Oficial do Estado, fica constatado que cumpriu o Art. 4º, Inciso I da Lei 10.520/2002.

“Por último, em se tratando da existência de vínculo familiar entre os sócios da empresa contratada e o prefeito municipal, no caso em tela as contratações não violam os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, uma vez que desde o início do primeiro mandato do prefeito municipal de Balsas, a única empresa interessada em participar de licitação para servir combustível à prefeitura do mencionado município foi a PETROL – Petróleo Com. E Resp. Ltda, contratada depois de participar dos dois pregões a que se refere a presente Constatação.

“Dessa forma, apesar de notificar demasiadamente todos os representantes legais das empresas e postos de combustíveis de Balsas, nenhum demonstrou qualquer interesse no negócio, não havendo a prefeitura de Balsas outra alternativa que não a de contratar com a empresa supramencionado.

“Em nome do princípio da não solução de continuidade dos serviços públicos, a contratação com a referida empresa se tornou imperiosa, sob pena de prejuízo considerável à população do município de Balsas, uma vez que a prefeitura não teria como abastecer veículos e máquinas para trabalhar em favor do povo, o que geraria transtornos e completo desatendimento das necessidades básicas da população.

“Assim, como não se agiu com o intuito de burlar os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, mas sim diante da realidade do município, em que apenas um posto de combustível se interessou a fornecer combustíveis à administração municipal, não há que se falar em violação a qualquer princípio consentâneo à administração pública.”

Análise do Controle Interno:

Sobre a exigência de registro cadastral para participar de licitação, o Gestor Municipal limitou-se em apontar a previsão legal de tal registro, fato que a CGU não desconhece, entretanto, não justificou, nem poderia justificar, por absoluta ausência de base legal, a exigência de somente poder participar dos certames licitatórios acima relacionados empresas que apresentassem o CRC. Cabe observar que a Lei 8.666/93 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral como condição de participação, portanto, considera-se ilegal a exigência desse documento como condição de participação, principalmente, em se tratando de pregão presencial.

O parágrafo 3º do art. 32 da Lei 8.666/93 assim dispõe: *"A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade público, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei"*. Assim, de

acordo com este dispositivo a expressão "poderá" indica a faculdade conferida ao licitante à escolha dessa ou daquela formalidade para a habilitação. (grifamos).

Nesse sentido, dentre muitas, vale citar decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre exigência de cadastramento prévio (no âmbito do Governo Federal), haja vista a clareza com que tais decisões pacificam o assunto:

“A exigência de cadastramento prévio no SICAF contraria a Lei 8666/93. O cadastramento é uma facilidade que livra a Administração Pública de exigir todos os documentos que habilitam a empresa a participar do certame; caso a empresa não esteja cadastrada, basta apresentar os documentos demandados pela legislação para tomar parte do processo licitatório.” (Acórdão TCU nº 3.146/2004 – Primeira Câmara).

“É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF para efeito de habilitação em licitação.” (Súmula TCU nº 274).

“45. A exigência desse certificado restringe o número de empresas participantes da licitação, haja vista que aquelas licitantes que não são registradas no órgão seriam automaticamente desclassificadas, mesmo que os outros requisitos de habilitação fossem aceitos pelo órgão. Além disso, a obrigação de apresentar o CRC constitui fator impeditivo para que as empresas que nunca participaram de licitações no órgão tentem se habilitar, já que saberiam que não seriam habilitadas.

[...]

“47. O fato de a licitante não possuir o CRC, mas atender a todos os outros requisitos de habilitação é um indício de que a empresa apresenta condições suficientes para a execução do objeto contratado. Portanto, a preocupação com a envergadura da empresa não se constitui real a ponto de exigir que apenas as empresas já cadastradas participem da concorrência, tendo em vista que há possibilidades de outras empresas com similares condições sejam habilitadas e realizem igualmente os serviços.

“48. Destarte, diante dos argumentos apresentados e da análise realizada, conclui-se que o responsável não apresentou razões que elidissem a irregularidade, tendo em vista que ainda resta evidenciado que a exigência de CRC, em complemento às outras documentações expressas na lei, constitui grave restrição à competitividade.” (Acórdão nº 309/2011-Plenário)

Diante do exposto, conclui-se que o CRC pode ser solicitado no edital como opção para a apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha de apresentar o "CRC" ou "todos os documentos de habilitação".

Com relação a não observação do prazo mínimo de 8(oito) dias úteis entre a última publicação e a data de apresentação das propostas, cabe inicialmente ressaltar que não se trata de caso isolado, como afirma o gestor, haja vista as várias ocorrências apontadas neste relatório. No tocante ao argumento de que o Jornal Diário de Balsas circula somente uma vez por semana, nos dias de sexta-feira, o que impossibilita o município de Balsas cumprir a risca a legislação, não pode ser acatada, haja vista que a legislação não estipula prazo máximo, apenas o prazo mínimo, portanto, nada impede que a Administração Municipal estabeleça um prazo maior para a apresentação das propostas e assim cumprir a determinação contida no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/2002. Ademais, com as justificativas ora exibidas, não foi apresentada nenhuma razão para o Gestor agir dessa forma. E mesmo que existisse alguma razão para a publicação em blocos (matérias acumuladas), ainda assim, tal ato deveria ser planejado de modo que a publicação do aviso da licitação tivesse antecedência maior de oito dias úteis, e não menor.

Por último, quanto à contratação de empresa com vínculo familiar com o Prefeito, vale ressaltar que não foi evidenciado, nos processos de contratação, comprovantes de que o pregoeiro tenha

notificado “demasiadamente” todos os representantes legais das empresas e postos de combustíveis de Balsas, pelo contrário, tanto nestes dois procedimentos licitatórios, como em praticamente todos os processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Balsas/MA, no período objeto de exame, o que se verificou foi uma total ausência de concorrência e, neste caso específico, em um dos processos não existe, sequer, pesquisa de preços e em outro consta a pesquisa em três empresas, sendo uma a vencedora do certame, portanto, nos dois procedimentos licitatórios só compareceu uma empresa, em que pese existir no município mais de 15 postos de combustíveis. Assim, mantém-se o entendimento de as referidas contratações estão em desacordo com os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade.

Em vista do exposto, mantém-se a constatação.

2.1.3.25. Constatação:

Diferenças excessivas entre os preços de lubrificantes contratados em 2011 e 2012.

Fato:

De acordo com a documentação apresentada pela Administração Municipal de Balsas/MA, foram realizados, no período sob exame dois procedimentos licitatórios para aquisição de combustíveis e lubrificantes com recursos do FUNDEB, à conta da parcela dos 40%, quais sejam: Pregão Presencial Nº 010/2011, de 10/02/2011, valor do recurso do FUNDEB R\$ 679.040,00 e o Pregão Presencial Nº 006/2011, de 03/02/2012, valor do recurso do FUNDEB R\$ 1.281.120,00.

Analisando as propostas apresentadas verificou-se diferenças de preços exageradas em alguns itens licitados nos referidos pregões, conforme demonstrado a seguir:

a) Proposta apresentada pela empresa PETROL – Petróleo Com. e Rep. Ltda., CNPJ 07.635.493/0001-85, no Pregão Presencial Nº 010/2011.

ITEM	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT.	V. UNIT.	V.TOTAL
01	Óleo Lubrificante extra turbo	litros	960	70,00	67.200,00
02	Óleo Lubrificante top turbo	litros	960	70,00	67.200,00
03	Óleo Lubrificante MD400 40	litros	960	12,00	11.520,00
04	Graxa GMA2	litros	960	100,00	96.000,00
05	Par de Filtros para combustível	par	80	30,00	2.400,00
06	Filtro para lubrificante	un	48	40,00	1.920,00
07	Óleo Max Diesel	litros	40	20,00	800,00

ITEM	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT.	V. UNIT.	V.TOTAL
TOTAL					247.040,00

b) Proposta apresentada pela empresa PETROL – Petróleo Com. e Rep. Ltda., CNPJ 07.635.493/0001-85, no Pregão Presencial N° 006/2012.

ITEM	DESCRIÇÃO	UNID	QUANT.	V. UNIT.	V.TOTAL
01	Óleo Lubrificante extra turbo	Litros	960	240,00	230.400,00
02	Óleo Lubrificante top turbo	Litros	960	235,00	225.600,00
03	Óleo Lubrificante MD400 40	Litros	960	200,00	192.000,00
04	Graxa GMA2	Litros	960	200,00	192.000,00
05	Par de Filtros para combustível	Par	80	30,00	2.400,00
06	Filtro para lubrificante	Un	48	40,00	1.920,00
07	Óleo Max Diesel	Litros	40	20,00	800,00
TOTAL					845.120,00

Ressalte-se que as duas propostas tratam dos mesmos produtos, contudo, conforme demonstrado, os itens 01, 02, 03 e 04 sofreram alterações substanciais, representando 242,86%, 235,71%, 1.566,67% e 100,00%, respectivamente, sem qualquer justificativa.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do Documento s/n, de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

		Comunicação Interna	Cotada no PP 10/201	Cotada no PP 006/2012	Preços Litros
--	--	---------------------	---------------------	-----------------------	---------------

Item	Produto	Und	Qtd	Vlr	Und	Vlr	Und	Quat	VlrUnt	2011	2012
01	Óleo Lubrificante Extra Turbo	Litro	960	70,00	Balde 5L	70,00	Balde 20L	960	240,00	14,00	12,00
02	Óleo Lubrificante Top Turbo	Litro	960	70,00	Balde 5L	70,00	Balde 20L	960	235,00	14,00	12,00
03	Óleo Lubrificante MD40040	Litro	960	12,00	Litros	12,00	Litros	960	200,00	12,00	10,00
04	Graxa CMA2	Litro	960	100,00	Lata 20K	100,00	Lata 20K	960	200,00	5,00	10,00

“Com este demonstrativo observa-se o seguinte:

1 – A unidade solicitada pela Comunicação Interna foi em Litro e a empresa cotou balde de 5 Litros no PP 10/2011 e Balde de 20 Litros na PP 006/2012, e, por um lapso não mudou a unidade que estava em Litro;

2 - Com base nos preços dos Produtos de 2011 e 2012, conclui-se que houve redução dos preços trazendo economicidade para o Município.

3 – Vide Tabela de vendas da empresa Petrol em 2011.

Levando em consideração ao erro apresentado na planilha do FUNDEB no que se refere a óleo lubrificante não foi realizada aquisições das mesmas, conforme poderão observar através das notas fiscais anexas.”

Análise do Controle Interno:

O Gestor reconhece que a unidade solicitada pela Comunicação Interna foi em Litro e a empresa cotou balde de 5 Litros no PP 10/2011 e Balde de 20 Litros na PP 006/2012, e, por um lapso não mudou a unidade que estava em Litro. Esta situação retrata a fragilidade da Equipe responsável pela realização dos Pregões, pois as alterações das unidades refletem em diferenças de preços altíssimos que deveriam chamar atenção de qualquer pessoa, contudo não foi percebida pelo pregoeiro e sua equipe, pela Assessoria Jurídica e pelo Prefeito, considerando que os procedimentos foram homologados e contratados. Assim, em que pese a informação de que não houve aquisições do objeto da licitação, o procedimento de contratação não foi conduzido de forma satisfatória, portanto, mantém-se a constatação.

Ação Fiscalizada
Ação: 2.1.4. 4046 - Distribuição de Materiais e Livros Didáticos para o Ensino Fundamental Objetivo da Ação: A escolha de livros feita de forma democrática pelos professores e profissionais de educação; devolução dos livros reutilizáveis ao final do ano letivo; efetividade do sistema de

controle mantido pelo FNDE no remanejamento e distribuição dos livros; entrega dos livros aos alunos antes do início do ano letivo; utilização dos livros pelos alunos e professores.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208409	Período de Exame: 01/01/2012 a 30/07/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Objeto da Fiscalização: Execução do Programa Escolha dos livros realizada pelos professores; Livros entregues conforme escolha; Ausência de interferência de editoras na escolha dos livros; Desenvolvimento de ações de incentivo à conservação e devolução do livro didático; atualização do sistema de controle mantido pelo FNDE; remanejamento de livros didáticos; livros entregues antes do início do ano letivo; Utilização dos livros didáticos pelo professores e alunos.	

2.1.4.1. Constatação:

Ausência de controle no recebimento dos livros didáticos pelas escolas.

Fato:

Por meio de entrevistas realizadas com diretores de 04 (quatro) escolas da rede municipal de ensino de Balsas/MA (E. M. Dr. José Bernadino Pereira da Silva, E. M. Moisés Coelho e Silva, E. M. Professor Joca Rego e E. M. Raimundo Lopes Santos), constatou-se a ausência de controle no recebimento dos novos livros didáticos pelas escolas.

Os diretores afirmaram que receberam os novos livros didáticos em 2012, que somados aos livros devolvidos pelos alunos no final do ano letivo anterior foram distribuídos no ano letivo corrente. Contudo, não costumam verificar a quantidade de livros novos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) anualmente.

Em visitas às escolas supracitadas verificou-se que as escolas possuem controle dos livros didáticos distribuídos aos alunos e da sua posterior devolução. Entretanto, observou-se a ausência de aferição e controle do quantitativo de livros novos recebidos.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Os livros enviados pelo FNDE chegam pelos Correios, diretamente para as escolas. Quase sempre, entre os meses de Janeiro a Abril do ano em curso, período em que está incluído o recesso de 23 dias dado aos professores, coordenadores e alunos e em que se encontram de férias muitos funcionários das escolas. Razão pela qual, pode ter ocorrido um descontrole no recebimento e conferência dos livros novos que chegam às escolas, porém após a constatação desta falha, a Secretaria Municipal de Educação por meio do Ofício Circular nº 06/2012 (em anexo a este, juntamente com o protocolo de recebimento pela escola) orientou que todos os Diretores das escolas municipais designassem um funcionário específico, na escola, para que o mesmo seja o responsável pelo recebimento e conferência dos livros novos que chegam às escolas pelos Correios. Vale ressaltar que muitas vezes os funcionários dos Correios chega às escolas, para entregar os títulos enviados pelo FNDE dizendo estar com muita pressa, sem tempo para esperar a conferência, devido a grande demanda de trabalho e descarrega a carga sem deixar um comprovante com quantitativo de títulos destinados a cada escola.” (sic)

Análise do Controle Interno:

Os livros remetidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às escolas são separados em pequenos volumes para facilitar o transporte. Esses volumes possuem um rótulo que identifica a escola destinatária, o título do livro, a série e a quantidade de livros contida no referido volume.

Assim, mesmo que a conferência dos livros no momento da entrega não seja efetuada a contento, posteriormente, por meio da reunião dos rótulos citados é possível verificar quais livros foram recebidos pela escola bem como os seus respectivos quantitativos.

Portanto, ratifica-se a constatação em razão da necessidade de um controle adequado e eficaz no recebimento dos livros didáticos no município, como forma de facilitar a identificação de eventuais sobras e/ou faltas de livros e auxiliar no remanejamento dos títulos entre as escolas.

2.1.4.2. Constatação:

Falta de alguns livros nas escolas visitadas.

Fato:

Por meio de entrevistas realizadas com diretores e alunos de 04 (quatro) escolas da rede municipal de ensino de Balsas/MA, constatou-se que em duas unidades escolares (E. M. Dr. José Bernadino Pereira da Silva e E. M. Moisés Coelho e Silva) houve falta de alguns livros didáticos.

Na E. M. Dr. José Bernadino Pereira da Silva verificou-se a falta de livros de língua estrangeira: Inglês. A diretora informou que entrou em contato com diretores de outras escolas, contudo, não identificou sobras de livros dessa disciplina. Assim, optou-se por não distribuir os livros existentes para os alunos, ficando para o uso compartilhado em sala de aula.

Na E. M. Moisés Coelho e Silva observou-se a falta de livros de língua portuguesa para o 9º ano. A diretora comunicou a à Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e entrou em contato com diretores de outras escolas, entretanto, não conseguiu exemplares de livros dessa disciplina. Portanto, adotou-se o uso de apostilas para tentar normalizar a condução das aulas.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“O quantitativo de livros recebidos pela escola do FNDE é baseado no Censo Escolar do ano anterior, acrescido de um percentual enviado pelo FNDE à reserva técnica que não está situada na Secretaria Municipal de Educação. Porém, esta Secretaria foi informada, pelas escolas, que nos anos de 2011 e 2012 não receberam com suficiência, do FNDE, livros de Língua Portuguesa e de Língua Inglesa. E esta Secretaria de Educação não informou tal necessidade pelo SISCORT, por não ter recebido da administração anterior a senha de acesso ao Sistema, mas, fez o remanejamento entre escolas procurando sanar tal déficit de livros em algumas escolas da rede. Ação esta, que não foi suficiente para suprir toda a necessidade devido ao não recebimento destes livros em quantidade suficiente para todos os alunos da rede.” (sic)

Análise do Controle Interno:

De fato o quantitativo de livros recebidos pelas escolas por meio do FNDE é baseado no Censo Escolar de anos anteriores. Dessa maneira, podem ocorrer pequenas variações entre o quantitativo de livros recebidos pela escola e a quantidade atual de alunos em razão da transferência de alunos entre escolas e/ou municípios. Tal situação pode ser amenizada/resolvida com o remanejamento de livros entre as escolas locais.

Contudo, a constatação trata da ausência de livros de língua portuguesa em uma escola e da insuficiência de livros de língua estrangeira em outra, e não apenas de uma pequena oscilação no

quantitativo de livros.

Assim, ante a ausência de determinados livros, não conseguindo remediá-la por meio de remanejamento de livros entre as escolas locais, a Secretaria Municipal de Educação poderia ter recorrido à reserva técnica, lançando mão sobre percentual de livros disponibilizado às Secretarias Estaduais de Educação para atender a novas turmas e matrículas.

Ademais, faz-se necessário identificar a motivação da situação relatada visando evitar ocorrências semelhantes no futuro. Portanto, mantém-se a constatação.

2.1.4.3. Constatação:

Existência de sobra de alguns livros nas escolas visitadas.

Fato:

Por meio de verificação *in loco* e entrevistas realizadas com diretores de 04 (quatro) escolas da rede municipal de ensino de Balsas/MA, constatou-se que em três unidades escolares (E. M. Dr. José Bernadino Pereira da Silva, E. M. Moisés Coelho e Silva e E. M. Professor Joca Rego) houve sobra de alguns livros didáticos.


Nas E. M. Dr. José Bernadino Pereira da Silva e E. M. Moisés Coelho e Silva, verificou-se que as escolas receberam livros didáticos de língua estrangeira Espanhol, contudo, as referidas escolas não possuem tal disciplina na grade curricular. Assim, os exemplares desses livros estão guardados nas escolas à disposição dos alunos para eventuais consultas.

Na E. M. Professor Joca Rego observou-se a sobra de vários livros, principalmente do 2º e 5º ano. Segundo informações da diretora da escola, essa sobra ocorreu em razão da constituição de apenas uma turma de 5º ano. No que se refere ao 2º ano, a diretora informou que anteriormente a escola adotava um programa de livros didáticos estadual/municipal (alfa e beto) para o 1º e 2º ano e que em 2012 a escola passou a adotar os livros do FNDE para o 2º ano, por essa razão houve uma sobra de livros nessa série escolar.

Título	Disciplina	Série	Quantidade
Porta Aberta	Ciências	2º ano	14
		3º ano	06
		4º ano	06
De Olho no Futuro	História	2º ano	10
		3º ano	12
		4º ano	10
		5º ano	17

	Geografia	2º ano	30
		5º ano	23
	Matemática	2º ano	09
		5º ano	12
Exemplares verificados “in loco” na E. M. Professor Joca Rego.			

Por oportuno, acrescenta-se que na E. M. Professor Joca Rego foram encontradas remessas de exemplares lacradas, endereçadas a outras escolas do Município de Balsas/MA, conforme fotos seguintes.

	
Remessa de livros endereçada à E. M. Dom Diogo Parodi (zona rural).	Remessa de livros endereçada à E. M. Boa Sorte (zona rural).

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Nos anos de 2011 e 2012 está ocorrendo no Estado do Maranhão, no município de Balsas a municipalização do Ensino Fundamental. A rede estadual repassou todos os alunos de 1º ao 5º ano para as escolas municipais, bem como todos os livros que foram destinados para as escolas estaduais. Porém, em Balsas, existem algumas escolas particulares que trabalham com esta etapa do ensino fundamental e alguns alunos da rede estadual foram para a rede particular. Por isso, essa sobra de livros de 1º ao 5º ano nas escolas municipais e ademais não se registra falta de livros em nenhuma escola municipal. Após a visita da CGU poderia ler sido informado no SISCORT, porém no momento o sistema se encontra desativado e a recomendação do FNDE é que seja realizado o remanejamento conforme o que vem sendo praticado por esta Secretaria, de escola para escola. E quanto à remessa de livros das escolas rurais encontradas na Escola Municipal Prof. Joca Rêgo, o quantitativo que pertence à Escola Municipal Dom Diogo Parodi foi enviado à referida escola. Mas vale ressaltar que naquela escola não havia alunos sem livros e o outro quantitativo que pertence a

Escola Municipal Boa Sorte foi remanejado para a sede da Secretaria Municipal de Educação, pois a referida escola se encontra paralisada.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A justificativa apresentada não demonstra as ações implementadas pela Secretaria Municipal de Educação no sentido de se evitar a inutilização dos livros excedentes encontrados nas escola citadas. Portanto, mantém-se a constatação.

Ação Fiscalizada
Ação: 2.1.5. 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica Objetivo da Ação: 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.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208576	Período de Exame: 01/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.831.362,00
Objeto da Fiscalização: Ente Estadual/Municipal executor da ação Processo de aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros às escolas das redes estadual/municipal de ensino. Regular oferta de alimentação nas escolas de acordo com a legislação do programa em vigor. Correta constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento da execução do programa.	

2.1.5.1. Constatação:

Fracionamento de despesa com fuga da modalidade licitatória adequada.

Fato:

No exercício de 2011, a Prefeitura Municipal Balsas - MA recebeu do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Alimentação Escolar - PNAE, o valor correspondente a R\$ 1.245.180,00 (um milhão, duzentos e quarenta e cinco mil e cento e oitenta reais). Conforme informação prestada pela prefeitura, foram adquiridos gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, no montante de 274.779,93 (duzentos e setenta e quatro mil, setecentos e setenta e nove reais e noventa e três centavos).

A análise da documentação disponibilizada pela prefeitura, relativa aos processos licitatórios realizados, evidencia que a prefeitura homologou e contratou a aquisição de gêneros alimentícios no montante de 1.330.319,72 (um milhão, trezentos e trinta mil, trezentos e dezenove reais e setenta e dois centavos), conforme evidenciado no quadro a seguir:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	VALOR HOMOLOGADO/CONTRATADO
Convite 085/2011 (1)	86.310,00

Convite 060/2011	63.270,40
Pregão Presencial 006/2011	881.545,40
Pregão Presencial 039/2011	299.193,92
TOTAL	1.330.319,72
<p>Nota:</p> <p>(1) Em função da ausência de interessados na contratação, após a repetição do convite 085/2011, a prefeitura efetuou contratação direta no valor de R\$ 28.560,00, porém como se fosse por meio do referido processo licitatório.</p>	

Como se observa, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA, ao realizar os processos licitatórios na modalidade convite – Cartas convite 060/2011 e 085/2011 – incorreu em fracionamento indevido de despesas e, conseqüentemente, em fuga da modalidade licitatória adequada, contrariando o disposto no § 5º do artigo 23 da Lei 8.666/93, tendo em vista que o valor limite para licitação na modalidade convite é de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e o montante das despesas executadas no exercício extrapola esse valor.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Ofício n.º 26650/CGU-MA, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou, por meio de expediente sem numeração, datado de 24 de setembro de 2012, a seguinte manifestação:

"1.1.1 – Carta Convite n.º 085/2011

A Carta Convite n.º 085/2011, foi aberta através do processo n.º 031376, para aquisição dos produtos: Arroz e Leite pasteurizado, cujos produtos foram licitados nos itens 03 e 08, fls. 22 da Chamada Pública n.º 01/2011, devido a nossa região ser produtora de grãos (arroz, feijão, etc) e termos muitas fazendas produtoras de leite, razão que foram inclusas na referida Chamada pública, para complementar o mínimo 30% de recursos de PNAE, com aquisições a Agricultura Familiar ou de empreendedor familiar. O Item 03-Arroz branco, conforme mapa de apuração de preços da Chamada Pública não teve interessado (fls 234); o item 08 participou a empresa Cooperativa Agro-Leiteira Balsas Ltda, porém como não se enquadrou como produtor da Agricultura Familiar e nem Empreendedor Familiar, o item não foi homologado. Por estas razões foi aberta a Carta Convite referenciada para adquirir de pessoas jurídicas visando o atendimento da Merenda Escolar nas Escolas Municipais, sendo esta atitude tomada com vistas a não faltar merenda nas escolas.

1.1.2 – Carta Convite n.º 060/2011

Em 04/01/2011 foi aberto o processo do Pregão Presencial n.º 06/2011, para aquisição de gêneros alimentícios para as escolas do Ensino Fundamental, EJA, Creches e Pré - Escola.

Em 15/07/2011 foi realizado o Pregão Presencial n.º 039/2011, para atendimento dos alunos das Unidades Escolares inclusos no Programa Mais Educação. A Carta Convite n.º 060/2011 foi realizada para atendimento as escolas do Ensino Médio, para quais estavam sendo creditados recursos a conta da Merenda Escola, cuja escolas vieram encaminhar a demanda da merenda somente em 28/03/2011, quando então já tínhamos providenciado a publicação do Pregão

Presencial 006/2011, em 04/01/2011.

Portanto, o que ocorreu foram fatos imprevisíveis durante os processos de aquisições de gêneros alimentícios da merenda escolar, ora não comparecendo interessados na Chamada Pública e ora por morosidade em apresentar a demanda de gêneros alimentícios pelos colégios do Ensino Médio, haja vista, que os pregões n.º 006/2011 e 039/2011, destinou-se a aquisição dos gêneros para Escolas Municipais do Ensino Fundamental, Pré – Escola e para as escolas enquadradas no Programa Mais Educação. Portanto não houve intenções de fuga da modalidade de Licitação, o que houve foi uma preocupação em não deixar faltar merenda escolar nas escolas, de forma que as licitações realizadas ocorreram com transparência, publicidade, impessoalidade e economicidade." (SIC)

Análise do Controle Interno:

Com relação ao Convite nº 085/2011, acatamos parcialmente as justificativas apresentadas pela Prefeitura, considerando os motivos a seguir expostos.

De fato os produtos objeto da Carta Convite nº 085/2011, faziam parte da Chamada Pública nº 01/2011 e a Carta Convite foi aberta após a realização da Chamada Pública nº 01/2011. Entretanto, considerando que a Prefeitura já havia efetuado um certame no exercício na modalidade convite para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar, deveria ter adotado outra modalidade de licitação para não incorrer no fracionamento. Na verdade, conforme entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União em diversos acórdãos, é obrigatória a utilização da modalidade pregão na aquisição de bens e serviços comuns realizadas com recursos transferidos pela União. Nesse sentido, transcrevemos determinação contida no item 9.2.2 do Acórdão/TCU nº 6.707/2009:

“9.2.2. observe, quando da aquisição de bens e serviços comuns realizadas com recursos transferidos pela União, a obrigatoriedade do emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, nos exatos termos do art. 1º, § 1º, do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005;”

Com relação ao Convite nº 060/2011, não acatamos as justificativas apresentadas pela Prefeitura, pois o referido certame foi realizado para atender as escolas do Ensino Médio, cujas escolas, segundo as informações prestadas, “vieram encaminhar a demanda da merenda somente em 28/03/2011”, data esta bem anterior à realização do Pregão 039/2011, o qual poderia ser utilizado para adquirir os produtos objeto da Carta Convite nº 060/2011. Conforme podemos observar comparando as datas das principais etapas dos 02 (dois) processos.

O Pregão Presencial n.º 039/2011 foi aberto em 15/07/2011, sendo que a publicação do respectivo edital ocorreu em 05/08/2011 e a realização do certame em 15/08/2012. Enquanto isso, o edital da Carta Convite data de 17/06/2011 e a realização do certame ocorreu em 30/06/2011.

Ressalte-se ainda que a Prefeitura, por meio da Secretaria de Educação, tem conhecimento de todas as escolas atendidas pela administração municipal, dos recursos recebidos do governo federal e dos recursos próprios para atender cada uma delas, assim como, tem o dever de planejar e executar as ações objetivando o atendimento de todas as suas demandas.

Nesse sentido, não se pode considerar como fato imprevisível a informação relativa à demanda de gêneros alimentícios pelos colégios do Ensino Médio. Pois, conhecedora das escolas sob sua responsabilidade, das respectivas demandas e dos recursos previstos para cobertura das respectivas despesas, sejam provenientes de repasses do governo federal ou de receitas próprias, a prefeitura tem subsídios para planejar adequadamente as aquisições e contratações destinadas ao atendimento dessas demandas, inclusive as relativas à merenda escolar. Dessa forma, poderia evitar o fracionamento das despesas.

Portanto, a Prefeitura poderia adquirir os produtos alimentícios objeto da Carta Convite por meio do

Pregão Presencial nº 39/2011 ou de outro pregão específico, modalidade que, por sua natureza imprime maior publicidade e eficiência às contratações públicas que as outras modalidades, por contribuir para ampliar a competição e estimular a redução dos preços, além de ser considerada pelo Tribunal de Contas da União como modalidade obrigatória quando se tratar de aquisições de bens e serviços comuns realizadas com recursos transferidos pela União, conforme já registrado.

2.1.5.2. Constatação:

Existência de cláusula restritiva nos editais de licitação destinados à aquisição de alimentos para a merenda escolar, comprometendo a competitividade do certame licitatório.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Balsas/MA realizou, no período de 01/01/2011 a 30/06/2012, 05 (cinco) processos licitatórios para aquisição de alimentos para a merenda escolar, sendo 02 (dois) na modalidade convite – nº 060/2011 e nº 085/2011 - e 03 (três) na modalidade Pregão Presencial, 06/2011, 039/2011 e 016/2012.

Na análise dos editais das Cartas Convites de números 060/2011 e 085/2011, bem como dos Pregões de números 039/2011 e 016/2012, identificou-se a exigência de Certificado de Registro Cadastral emitido pela prefeitura de Balsas para efeito de qualificação jurídica dos interessados em participar do certame. Tal exigência restringe a competitividade do certame e não tem amparo legal, pois para as modalidades de licitação utilizadas pela prefeitura não há previsão na Lei 8.666/93 de cadastro prévio.

A limitação à competitividade restou comprovada nos resultados dos certames, tendo em vista que apenas no caso do Convite nº 060/2011, houve mais de uma proposta para um dos lotes da licitação. Nos demais processos licitatórios, houve apenas uma proposta para cada um dos lotes existentes, sendo que no caso do convite 085/2011, houve repetição do certame e, mesmo assim, não acorreram interessados no fornecimento do lote 1.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Ofício n.º 26650/CGU-MA, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou, por meio de expediente sem numeração, datado de 24 de setembro de 2012, a seguinte manifestação:

“No que toca a referida constatação, é mister esclarecer que não há qualquer irregularidade de procedimento licitatório, uma vez que a exigência de Certificado de Registro Cadastral é manifestamente consentânea com os fundamentos da lei de licitação (lei 8.666/93), tendo em vista que deve ser atestada a regularidade das empresas que têm interesse em participar da licitação.

E prova maior disso é que há previsão expressa no artigo 34, caput e §1º, da Lei nº 8.666/93 do Registro Cadastral, que deve ser mantido pelos órgãos e entidades da Administração Pública que freqüentemente realizem licitações, senão vejamos:

“Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§1º. O registro cadastral deve ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, o chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados”.

Assim, é de clareza solar que a própria Lei de Licitações prevê o Registro Cadastral das pessoas jurídicas interessadas em participar do certame licitatório.

Outrossim, é mister ressaltar que no mesmo diploma legal, mais especificamente no seu artigo 37,

há a previsão de que se o inscrito deixar de cumprir os requisitos constantes no artigo 27 da Lei 8.666/93, o seu registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado, senão vejamos:

“Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral”.

Como se vê, é conferido ao Registro Cadastral uma relevância substancial, uma vez que caso o inscrito (licitante) deixe de atender aos requisitos do artigo 27, quais sejam, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento das restrições ao trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 (dezoito) anos, pode ser o seu registro inclusive cancelado, o que teria como consequência a impossibilidade de participar da licitação, o que denota a importância do Registro Cadastral.

Em senso assim, é fato que o município de Balsas, ao exigir no caso em tela o Certificado de Registro Cadastral, apenas cumpre disposição expressa da lei nº 8.666/93, não o fazendo com o intuito de comprometer a competitividade do certame licitatório.

Por tudo, não houve qualquer irregularidade nos editais de licitação no caso em deslinde, não tendo qualquer fundamento a constatação em comento.” (SIC)

Análise do Controle Interno:

Sobre a exigência de registro cadastral para participar de licitação, o Gestor Municipal limitou-se em apontar a previsão legal de tal registro, fato que a CGU não desconhece, entretanto, não justificou, nem poderia justificar, por absoluta ausência de base legal, a exigência de somente poder participar dos certames licitatórios acima relacionados empresas que apresentassem o CRC. Cabe observar que a Lei 8.666/93 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral como condição de participação, portanto, considera-se ilegal a exigência desse documento como condição de participação, principalmente, em se tratando de pregão presencial.

O parágrafo 3º do art. 32 da Lei 8.666/93 assim dispõe: *“A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade público, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei”*. Assim, de acordo com este dispositivo a expressão “poderá” indica a faculdade conferida ao licitante à escolha dessa ou daquela formalidade para a habilitação. (grifamos).

Nesse sentido, dentre muitas, vale citar decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre exigência de cadastramento prévio (no âmbito do Governo Federal), haja vista a clareza com que tais decisões pacificam o assunto:

“A exigência de cadastramento prévio no SICAF contraria a Lei 8666/93. O cadastramento é uma facilidade que livra a Administração Pública de exigir todos os documentos que habilitam a empresa a participar do certame; caso a empresa não esteja cadastrada, basta apresentar os documentos demandados pela legislação para tomar parte do processo licitatório.” (Acórdão TCU nº 3.146/2004 – Primeira Câmara).

“É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF para efeito de habilitação em licitação.” (Súmula TCU nº 274).

“45. A exigência desse certificado restringe o número de empresas participantes da licitação, haja vista que aquelas licitantes que não são registradas no órgão seriam automaticamente desclassificadas, mesmo que os outros requisitos de habilitação fossem aceitos pelo órgão. Além disso, a obrigação de apresentar o CRC constitui fator impeditivo para que as empresas que nunca participaram de licitações no órgão tentem se habilitar, já que saberiam que não seriam habilitadas.

[...]

“47. O fato de a licitante não possuir o CRC, mas atender a todos os outros requisitos de habilitação é um indício de que a empresa apresenta condições suficientes para a execução do objeto contratado. Portanto, a preocupação com a envergadura da empresa não se constitui real a ponto de exigir que apenas as empresas já cadastradas participem da concorrência, tendo em vista que há possibilidades de outras empresas com similares condições sejam habilitadas e realizem igualmente os serviços.

“48. Destarte, diante dos argumentos apresentados e da análise realizada, conclui-se que o responsável não apresentou razões que elidissem a irregularidade, tendo em vista que ainda resta evidenciado que a exigência de CRC, em complemento às outras documentações expressas na lei, constitui grave restrição à competitividade.” (Acórdão nº 309/2011-Plenário)

Diante do exposto, conclui-se que o CRC pode ser solicitado no edital como opção para a apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha de apresentar o "CRC" ou "todos os documentos de habilitação".

2.1.5.3. Constatação:

Homologação de licitação na modalidade convite sem que houvesse três propostas válidas.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Balsas realizou, por meio do processo nº 009297/2011, licitação na modalidade convite, sob nº 060/2011, para aquisição de gêneros alimentícios, destinados à preparação da merenda escolar.

O objeto da licitação foi dividido em dois lotes. O lote 01 refere-se a gêneros alimentícios em geral e o lote 2 refere-se a aquisição de pães. Para o lote 01 foram apresentadas três propostas; para o lote 02 houve apenas uma proposta. Mesmo assim a licitação foi processada e o lote 02 foi adjudicado ao único licitante que apresentou proposta. Registra-se ainda que não consta no processo qualquer justificativa, ou mesmo menção na ata de realização do certame, para o seguimento da licitação sem três propostas válidas.

Registra-se que o Tribunal de Contas da União - TCU firmou entendimento por meio da Súmula nº 248 que assim dispõe: *"Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade Convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no parágrafo 7º, do art. 22, da Lei n.º 8.666/1993."*

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Ofício n.º 26650/CGU-MA, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou, por meio de expediente sem numeração, datado de 24 de setembro de 2012, a seguinte manifestação:

“Em relação à suposta irregularidade consubstanciada na Constatação 005, é mister esclarecer que em relação ao lote 2 (o objeto da licitação fora dividido em dois lotes), a licitação na modalidade convite teve apenas uma proposta apresentada, sendo que ainda assim o referido certame fora homologado e o lote 2 fora adjudicado ao único licitante que apresentou proposta, em decorrência de um mero descuido por parte de funcionário da administração, sendo que em momento algum houve dolo ou conluio por parte de qualquer agente público ligado à Prefeitura de Balsas (MA).

Descuidos administrativos são plenamente passíveis de ocorrerem, ainda mais em se tratando da administração pública de um município como o de Balsas, um dos maiores do estado do Maranhão.

Ademais, impende destacar que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por conseguinte, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

Como cedição, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de dezembro de 2011, senão vejamos:

'Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andirá (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposos”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os desembargadores consideraram que a ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator

do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: 8594 vezes' (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistente aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente

despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. (grifo nosso)

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente nem tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa”.(SIC)

Análise do Controle Interno:

Na manifestação apresentada, o gestor ratifica que foi dado prosseguimento à licitação na modalidade convite sob o nº 060/2011, mesmo sem a existência de 3 (três) propostas para o objeto da licitação, contrariando o disposto nos parágrafos 3º e 7º do artigo 22 da Lei 8.666/93 e as determinações do Tribunal de Contas da União.

Alega a Administração que o fato se deu em “*decorrência de um mero descuido por parte de funcionário da administração, sendo que em momento algum houve dolo ou conluio por parte de qualquer agente público ligado à Prefeitura de Balsas (MA)*”. Argumenta ainda que tal ato não deve ser considerado como “*prática de improbidade administrativa*”, tendo em vista que “*a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistente aqui.*”

Tendo em vista a manifestação, necessário se faz tecer as seguintes considerações.

Primeiro, o processo administrativo, especialmente o procedimento licitatório está sujeito a uma série de formalidades/procedimentos que constituem um sistema de controles internos, cuja finalidade é evitar erros e/ou fraudes durante sua execução. Nessa linha, destacamos primeiramente que os procedimentos circunscritos à licitação em si devem ser realizados por uma equipe e não por uma única pessoa, o que em tese deveria evitar erros dessa natureza. Adicionalmente, após a conclusão, o processo é submetido à apreciação jurídica e, posteriormente, à homologação pela autoridade competente. Dessa forma, a impropriedade não pode ter resultado de um “*descuido*” mas de uma série de falhas na execução do procedimento licitatório.

Segundo, a Controladoria-Geral da União não tem competência para julgar. Tal atribuição é de exclusividade dos tribunais. A Controladoria-Geral da União na qualidade de órgão de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem, entre outras atribuições, a seguinte:

“I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;”(Artigo 74, da Constituição Federal/88)

Nesse sentido, cabe aos técnicos, quando das análises e verificações in loco, avaliar se os procedimentos foram executados de acordo com a legislação pertinente, se os recursos foram aplicados no objeto a que se destinavam e se os resultados previstos foram alcançados.

Pela análise, houve inobservância à Lei de licitações e contratos nº 8.666/93, em função da adjudicação do objeto da licitação sem que houvesse o quantitativo mínimo de propostas válidas. Além disso, a Prefeitura infringiu determinações do Tribunal de Contas da União - TCU, ao realizar a aquisição por meio de convite em vez de Pregão, modalidade que, por sua natureza imprime maior publicidade e eficiência às contratações públicas que as outras modalidades, por contribuir para ampliar a competição e estimular a redução dos preços, além de ser considerada pelo TCU como modalidade obrigatória quando se tratar de aquisições de bens e serviços comuns realizadas com recursos transferidos pela União, conforme já registrado. Aliadas, essas escolhas do administrador restringiram a publicidade e, por consequência, a competitividade do certame.

2.1.5.4. Constatação:

Ausência de definição nos editais e contratos dos prazos e locais de entrega.

Fato:

Na análise dos processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Balsas/MA, para

aquisição de gêneros alimentícios destinados ao preparo da merenda escolar, identificou-se que não há informação precisa quanto aos prazos e locais de entrega a serem adquiridos.

O item 8 dos editais dos convites de números 060/2011 e 085/2011 apresenta a seguinte redação:

“8 – LOCAL E PRAZO DE ENTREGA DO OBJETO DA LICITAÇÃO

“8.1. O objeto da licitação será entregue a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Balsas de acordo com as solicitações da mesma.”

Nas minutas de contrato que fazem parte do edital, o assunto é abordado na Cláusula Segunda e na Quinta, conforme transcrição a seguir:

“CLÁUSULA SEGUNDA – DA ENTREGA

2.1. A CONTRATADA fornecerá o objeto do presente contrato na cidade de Balsas/MA, no prazo estabelecido no edital de convocação, no item 8.1, sendo que a entrega do material será feita mediante ordem de entrega a ser emitida pela Secretaria....., obedecendo as necessidades da mesma. (SIC)

[...]

“CLÁUSULA QUINTA – DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO DO OBJETO

5.1. O objeto deste contrato será recebido no prazo e local indicado na cláusula Segunda.”

Situação similar foi identificada nos pregões de números 039/2011 e 016/2012. No caso dos Pregões, o assunto é tratado no Termo de Referência e na minuta do contrato. Como exemplo, transcrevemos os dispositivos do Pregão 039/2011:

1. Termo de Referência:

“4.0 – Da entrega

“A adjudicatária deverá entregar o objeto desta licitação para a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Balsas, na cidade de Balsas-MA. A partir da data de assinatura do contrato, e prazo de entrega estipulados pela Secretaria.” (SIC)

1. “Minuta do contrato

“CLÁUSULA SEGUNDA – DO PRAZO E DA FORMA DE ENTREGA

“2.1. A CONTRATADA fornecerá o objeto do presente contrato na cidade de Balsas/MA, no prazo estabelecido no edital de convocação, no subitem 11.2.1, sendo que a entrega da mercadoria será feita mediante ordem de entrega a ser emitida pela Prefeitura Municipal de Balsas, obedecendo sempre as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, a fim de não inviabilizar o andamento dos trabalhos desenvolvidos por esta Secretaria junto as escolas municipais.” (SIC)

Registra-se que o item 11.2.1, citado na minuta do contrato, não foi identificado nem no edital nem no termo de referência. Evidencia-se, portanto, que, em nenhum dos dispositivos citados, os prazos e locais de entrega dos materiais são definidos de forma precisa, sendo que nas minutas dos contratos há previsão de uma ordem de entrega a ser emitida pela Secretaria Municipal de Educação. Contudo, não se identificou nenhum documento emitido pela Secretaria de Educação definindo formalmente os prazos e locais de entrega dos produtos objetos dos certames licitatórios citados.

Tal situação contraria o disposto na Lei 8.666/93 e pode causar prejuízos ao certame licitatório, tais como, restrição à competitividade e propostas com preços incompatíveis com os custos do fornecimento, em função da ausência de informações acerca do efetivo local da entrega para

definição dos custos de transporte.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Ofício n.º 26650/CGU-MA, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou, por meio de expediente sem numeração, datado de 24 de setembro de 2012, a seguinte manifestação:

“De largada, cumpre ressaltar que não houve ausência de definição nos editais e contratos administrativos dos prazos e locais de entrega do objeto do contrato.

As informações constantes nos documentos supracitados (editais e contratos) são suficientes, tendo sido delimitado com precisão os dados relevantes.

O item 8 dos editais dos convites de números 060/2011 e 085/2011, que fora transcrito no próprio relatório da CGU, explicita que o objeto da licitação será entregue a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura municipal de Balsas, senão vejamos:

“8 – LOCAL E PRAZO DE ENTREGA DO OBJETO DA LICITAÇÃO

8.1. O objeto da licitação será entregue a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Balsas de acordo com as solicitações da mesma”.

Basta uma análise meramente perfunctória para que se chegue à inevitável conclusão de que o instrumento normativo supramencionado citou, sim, o local de entrega do objeto, qual seja, na “Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Balsas”.

Tudo se torna ainda mais simples quando se leva em consideração o fato de Balsas ser um município do interior do estado do Maranhão, em que a sua população sabe identificar facilmente onde fica a sede do governo municipal. Dessa forma, não há qualquer dúvida acerca da indicação do local de entrega do objeto licitado.

Por sua vez, no tocante ao prazo de entrega do objeto, o diploma normativo em comento também fez clara alusão, indicando que a entrega será feita de conformidade com as necessidades da Secretaria de Educação, o que se insere no poder discricionário da Administração Pública.” (SIC)

Análise do Controle Interno:

Na manifestação apresentada a Prefeitura afirma que *“As informações constantes nos documentos supracitados (editais e contratos) são suficientes, tendo sido delimitado com precisão os dados relevantes.”* Registra-se, no entanto, que nem os editais e nem os contratos são precisos em relação ao local de entrega.

O item 8 dos editais dos convites de números 060/2011 e 085/2011, transcrito neste relatório, diferentemente do que afirma o gestor, não define precisamente o local onde o objeto da licitação deve ser entregue nem . A expressão *“O objeto da licitação **será entregue a Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Balsas de acordo com as solicitações da mesma.**”* define apenas que a entrega deve ser para a Secretaria de Educação e não **na Secretaria de Educação**, podendo a entrega ser efetuada na sede da Secretaria, nas escolas municipais, no almoxarifado da Secretaria ou em qualquer outro lugar onde haja um representante da Secretaria autorizado a receber o material. Tanto é que, quando questionada quanto aos *“documento(s) em que foram definidos o(s) local(is) e o(s) prazo(s) de entrega dos gêneros alimentícios...”*, por meio da Solicitação de Fiscalização nº 201208576-02, item 1, a Secretaria Municipal de Educação apresentou a seguinte declaração:

“Declaro para os devidos fins que em relação ao Contrato nº 65/2012, os itens adquiridos são entregues no depósito localizado na Rua Loreto 783 bairro Nazaré, já em relação aos contratos nº 69 e 73/2012, os itens adquiridos são entregues diretamente nas escolas contempladas com o PNAE”

Registra-se que os contratos citados na declaração supracitada, 65/2012, 69/2012 e 73/2012, são resultantes do Pregão Presencial nº 16/2012.

Conforme se observa a própria Secretaria de Educação informou mais de um local de entrega para os objetos das licitações examinadas, diferentemente da afirmação contida na manifestação.

Quanto aos prazos, nos instrumentos mencionados há a seguinte expressão “... de acordo com as solicitações da mesma.”. Nesse aspecto, solicitou-se da Secretaria documento que definissem os prazos ou um cronograma para a entrega dos produtos ou ainda as solicitações formais emitidas pela prefeitura relativas às entregas pretéritas. Entretanto, não foi apresentado nenhum documento formal que definisse os prazos para entrega dos alimentos.

É importante registrar que, embora o município de Balsas seja um município onde a “população sabe identificar facilmente onde fica a sede do governo municipal”, como afirma a administração, a sede da prefeitura não está situada no mesmo local da sede da Secretaria Municipal de Educação e nem do almoxarifado desta última. Além disso, o município possui grande extensão territorial possuindo escolas situadas a mais de 300km da área urbana. Esse fato torna ainda mais indispensável a definição exata do local de entrega para que o fornecedor possa avaliar quais serão os custos relativos ao transporte dos produtos a serem fornecidos. A falta dessa definição pode levar fornecedores a deixarem de participar dos certames, por não terem critérios para estabelecer os preços a serem ofertados, ou a oferecerem preços incompatíveis com os custos.

Por fim, concordamos que a definição dos prazos e locais de entrega dos bens por ele licitados faz parte do poder discricionário da Prefeitura. Entretanto, o artigo 40 da Lei 8.666/93 assim dispõe:

“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:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;” (grifos nossos)

Dessa forma, é obrigatória a definição no edital e no contrato do prazo e das condições para a entrega do objeto. Portanto, não acatamos as justificativas apresentadas.

2.1.5.5. Constatação:

Simulação de processos licitatórios.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Balsas/MA realizou, no período de 01/01/2011 a 30/06/2012, 05 (cinco) processos licitatórios para aquisição de alimentos para a merenda escolar, sendo 02 (dois) na modalidade convite – nº 060/2011 e nº 085/2011 – e 03 (três) na modalidade Pregão Presencial, sob números 06/2011, 039/2011 e 016/2012.

Na análise dos processos licitatórios, identificaram-se diversas irregularidades que indicam simulação de licitação, conforme detalhado a seguir.

Na análise dos processos relativos aos pregões presenciais de números 06/2011, 039/2011 e 016/2012 foram identificadas as seguintes situações:

a) Pregão Presencial nº 06/2011, no valor de R\$ 881.545,40 (oitocentos e oitenta e um mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e quarenta centavos):

Não constam do processo comprovantes de publicação do edital na internet nem em jornal de grande circulação, conforme prevê a Lei nº 10.520/2002, art. 4º, inciso I.

Constam no processo documentos relativos a duas publicações. A primeira, às fls. 16, trata-se da publicação do edital no Diário Oficial do Estado do Maranhão, datada de 25/01/2011, ou seja, mesma data da emissão do documento. De acordo com os referidos documentos o edital do Pregão nº 06/2011 foi emitido, enviado à imprensa oficial do Estado do Maranhão e publicado na mesma data, o que é muito pouco provável, considerando o tempo necessário ao trâmite e às etapas que envolvem o processo de publicação.

A segunda refere-se à publicação do edital no Jornal Correio de Balsas (fls. 18) no dia 04/02/2011, mesma data da realização do certame, conforme Ata de Recebimento e Abertura das Propostas, constante às fls. 172 dos autos. Esta publicação resultou inócua, tendo em vista que os possíveis interessados em participar do processo não teriam tempo para preparar documentação e propostas caso tomassem conhecimento do certame por este veículo de divulgação.

Observa-se que, mesmo considerando a data de publicação do Diário Oficial do Município, não foi cumprido o prazo de 8 (oito) dias úteis entre a data dessa divulgação e a realização do certame.

Os procedimentos adotados na presente licitação contrariam frontalmente o princípio constitucional da publicidade, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal, e o artigo 4º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002.

De acordo com os documentos do processo não houve competitividade na licitação, pois, embora tenham comparecido dois participantes, houve apenas uma proposta para cada um dos 08 (oito) lotes objeto da licitação.

b) Pregão Presencial nº 39/2011, no valor de R\$ 299.193,92 (duzentos e noventa e nove mil, cento e noventa e três reais e noventa e dois centavos):

Não constam do processo comprovantes de publicação do edital na internet nem em jornal de grande circulação, conforme prevê a Lei nº 10.520/2002, art. 4º, inciso I.

Constam no processo documentos relativos a duas publicações. A primeira, às fls. 19, trata-se da publicação do edital no Diário Oficial do Estado do Maranhão, datada de 03/08/2011. A segunda refere-se à publicação do edital no Jornal Correio de Balsas (fls. 20), no dia 05/08/2011. A realização do certame, por seu turno, ocorreu em 15/08/2011, conforme Ata de Recebimento e Abertura das Propostas, constante às fls. 133 dos autos. Constatou-se, com base nas datas de publicação, que não foi cumprido o prazo de 8 (oito) dias úteis entre a data da última divulgação do edital e a realização do certame, contrariando o disposto no inciso V, artigo 4º, da Lei nº 10.520/2002.

De acordo com os documentos do processo, similarmente ao que ocorreu no pregão 06/2011, não houve competitividade na licitação, pois, embora tenham comparecido dois participantes, frise-se: os mesmos do Pregão 06/2011, houve apenas uma proposta para cada um dos 02 (dois) lotes objeto da licitação.

Registra-se que a realização do certame, a emissão de parecer jurídico, a adjudicação, a homologação e a assinatura dos contratos datam de 15/08/2011.

Tais fatos registrados indicam simulação do procedimento licitatório, com direcionamento do objeto da licitação.

c) Pregão Presencial nº 016/2012, no valor de R\$ 1.690.400,78 (um milhão, seiscentos e noventa mil, quatrocentos reais e setenta e oito centavos).

Não constam do processo comprovantes de publicação do edital na internet, em jornal de grande circulação nem em qualquer outro veículo de divulgação, em confronto com a previsão da Lei nº

10.520/2002, art. 4º, inciso I.

O aviso de licitação data de 15/02/2012 e a realização do certame ocorreu no dia 29/02/2012, conforme Ata de Recebimento e Abertura das Propostas, constante às fls. 313 dos autos, sendo que no período de 20 a 22/02/2012 houve o feriado de carnaval. Assim, mesmo que a prefeitura tenha divulgado o edital nos meios previstos no dispositivo legal citado e venha comprovar tal procedimento com peças estranhas ao processo, no Pregão Presencial nº 016/2012, também não foi observado o prazo de 8 (oito) dias úteis entre a data de divulgação do edital e a realização do certame, conforme estabelece a Lei nº 10.520/2002, art. 4º, inciso V.

Com base nos documentos acostados no processo, constata-se mais uma vez a inexistência de concorrência efetiva, tendo em vista que houve apenas uma proposta para cada um dos 25 (vinte e cinco) lotes objeto da licitação, embora tenham comparecido 03 (três) participantes. Registrando-se que dois desses licitantes são os mesmos dos Pregões 06/2011 e 039/2011.

Por fim, registra-se que a emissão de parecer jurídico, adjudicação e homologação e a assinatura dos contratos datam de 07/03/2012. Contudo, a publicação dos extratos dos contratos data de 25/04/2012. Portanto, também não foi observado o prazo previsto no parágrafo único do artigo 61 da Lei 8.666/93, para a publicação dos extratos dos contratos.

A limitação à competitividade restou comprovada nos resultados dos certames, tendo em vista que em nenhum dos certames citados houve efetiva concorrência, pois para nenhum dos lotes licitados obteve-se mais de uma proposta de preços.

O quadro a seguir demonstra os resultados dos pregões 06/2011, 039/2011 e 016/2011.

Procedimento Licitatório	Empresa Que Apresentou Proposta	CNPJ
Pregão Presencial 006/2011 – lote 1	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 006/2011 – lote 2	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 006/2011 – lote 3	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 006/2011 – lote 4	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 006/2011 – lote 5	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 006/2011 – lote 6	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 006/2011 – lote 7	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 006/2011 - lote 8	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 039/2011 - lote 1	J da S. Costa Comercio	06036910000100

Procedimento Licitatório	Empresa Que Apresentou Proposta	CNPJ
Pregão Presencial 039/2011 - lote 2	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 039/2011 - lote 3	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 016/2012 - lote 1	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 2	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 3	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 4	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 5	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 6	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 7	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 016/2012 - lote 8	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 016/2012 - lote 9	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 016/2012 - lote 10	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 016/2012 - lote 11	Clidenor Alves de Sousa	06441620000142
Pregão Presencial 016/2012 - lote 12	Coop. Mista Agro-Leiteira de Balsas Ltda.	02222697000170
Pregão Presencial 016/2012 - lote 13	Coop. Mista Agro-Leiteira de Balsas Ltda.	02222697000170
Pregão Presencial 016/2012 - lote 14	Coop. Mista Agro-Leiteira de Balsas Ltda.	02222697000170
Pregão Presencial 016/2012 - lote 15	Coop. Mista Agro-Leiteira de Balsas Ltda.	02222697000170

Procedimento Licitatório	Empresa Que Apresentou Proposta	CNPJ
Pregão Presencial 016/2012 - lote 16	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 17	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 18	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 19	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 20	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 21	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 22	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 23	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 24	J da S. Costa Comercio	06036910000100
Pregão Presencial 016/2012 - lote 25	J da S. Costa Comercio	06036910000100

d) Carta Convite nº 060/2011, no valor de R\$ 57.270,40 (cinquenta e sete mil, duzentos e setenta reais e quarenta centavos)

Na análise do processo licitatório convite nº 060/2011, identificou-se que o objeto da licitação foi dividido em 02 (dois) lotes. O lote 01 destinava-se à aquisição de gêneros alimentícios diversos; o lote 02 à aquisição de pães.

Para o lote 02 houve apenas um interessado em fornecer o produto à prefeitura. Quanto ao lote 01, compareceram 03 (três) licitantes: as empresas de CNPJ nº 08.509.041/0001-10, nº 10.992.270/0001-80 e nº 06.036.910/0001-00.

Na análise das propostas apresentadas para o lote 01 do certame, evidenciou-se similaridade entre os preços propostos pela empresa de CNPJ 10.992.270/0001-80 e os apresentados pela empresa de CNPJ 06.036.910/0001-00 (vencedora do certame), conforme demonstrado na tabela a seguir:

ITEM	PRODUTO	UND.	QTD.	VALOR UNITÁRIO (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR UNITÁRIO (C)
01	Acúcar cristal, pacote de 02 Kg	Kg	1200	2,20	2,00	2,00

ITEM	PRODUTO	UND.	QTD.	VALOR UNITÁRIO (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR UNITÁRIO (C)
02	Achocolatado em pó, 0%gordura trans, enriquecido com vitaminas, embalagem pacote de 800g	Kg	200	9,50	10,41	10,20
03	Biscoito doce Maria, 0% de gordura trans, com fibra alimentar, embalagem pacote com 400g (3x1)	Kg	280	5,90	6,39	6,30
04	Biscoito cream cracker, 0% de gordura trans, com fibra alimentar, embalagem pacote com 400g (3x1)	Kg	280	5,90	5,00	5,00
05	Carne bovina moída de 2ª resfriada, embalada 5Kg. In natura	Kg	1500	9,50	9,99	9,95
06	Farinha de milho flocada flocão, embalagem pacote 500g	Kg	400	2,45	2,34	2,34
07	Farinha de mandioca branca tipo 1, pacote de 1Kg	Kg	300	2,47	2,47	2,47
08	Frango congelado sem tempero	Kg	1600	4,10	3,65	3,65
09	Leite em pó integral, 0% de gordura trans, com vitaminas, embalagem pacote de 200g	Kg	600	12,90	12,45	12,45
10	Macarrão espaguete sêmola, embalagem pacote de 500g.	Kg	400	3,10	2,80	2,80
11	Margarina vegetal com sal, 60% de lipídios e 0% de gordura trans, embalagem pote 500g.	Kg	90	4,48	4,48	4,48
12	Massa de arroz, pacote com 500g	Kg	250	2,65	2,50	2,50
13	Milho para canjica amarela tipo 1, embalagem pacote 500g	Kg	260	2,10	2,08	2,08

ITEM	PRODUTO	UND.	QTD.	VALOR UNITÁRIO (A)	VALOR UNITÁRIO (B)	VALOR UNITÁRIO (C)
14	Óleo de soja filtrado, embalagem de 900ml	und.	240	3,20	3,22	3,22
15	Ovo branco grande, cartela com 30 und.	Cartela	240	7,00	5,99	5,99
16	Sal refinado iodado, embalagem pacote de 01 Kg	Kg	90	0,65	0,58	0,58
17	Colorau em pó, embalagem de 01 Kg	Kg	30	3,20	3,20	3,20
18	Cebola	Kg	200	2,65	2,25	2,25
19	Repolho branco	Kg	400	2,20	1,96	1,96
20	Cenoura	Kg	400	2,50	1,79	1,79
21	Batata inglesa	Kg	400	2,45	1,88	1,88
22	Banana	Kg	2400	3,10	2,44	2,44
23	maçã nacional	Kg	1800	2,99	2,99	2,99
24	alho nacional	Kg	40	19,17	19,17	19,17
A = Proposta de preços apresentada pela empresa de CNPJ nº 08.509.041/0001-10; B = Proposta de preços apresentada pela empresa de CNPJ nº 10.992.270/0001-80; C = Proposta de preços apresentada pela empresa de CNPJ nº 06.036.910/0001-00.						

Observa-se que dos 24 (vinte e quatro) itens cotados pelas empresas de CNPJ 10.992.270/0001-80 e 06.036.910/0001-00, apenas 3 (três) apresentam diferenças de preços, sendo que em dois destes a diferença é centesimal.

Ressalta-se que dos 05 (cinco) processos licitatórios realizados pela prefeitura de Balsa/MA para aquisição de gêneros alimentícios, as empresas de CNPJ nº 10.992.270/0001-80 e 06.441.620/0001-42 participaram e sagraram-se vencedoras de 04 (quatro), sendo que em 3 (três) destes foram as únicas licitantes.

As situações evidenciadas indicam simulação de processo licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada:

Em resposta ao Ofício n.º 26650/CGU-MA, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou, por meio de expediente sem numeração, datado de 24 de setembro de 2012, a seguinte manifestação:

“a) Pregão Presencial n.º 06/2011:

Consta no processo Publicação no DOE datado de 25/01/2011 e em jornal de grande circulação do município em 27/01/2011, atendendo desta forma o art. 4º, inciso I da Lei n.º 10.520/2002, que diz:

Art. 4º - A fase externa do Pregão será iniciada com a convocação de interessados e observará as seguintes regras.

I – A convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso no Diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

Quanto a publicação do Edital no jornal Correio de Balsas em 04/02/2011, isto se deve pelo fato do Jornal ser semanal e muitas vezes até quinzenalmente.

De acordo com o Art. 4º, Inciso I, da Lei 10.520/2002, o prazo no Diário Oficial do Estado do Maranhão, foi cumprido principal órgão de Publicação especificado na referida Lei, com a publicação em 25/01/2011.

Quanto ao comprovante de divulgação do resultado do certame, se deu através da publicação no Diário Oficial do Estado dos extratos dos contratos.

Portanto houve o princípio da publicidade atendendo o Art. 4º, Inciso I da Lei 10.520/2002, especificamente porque houve a publicação no Diário Oficial do Estado com prazo de 08 dias úteis.

b) Pregão Presencial n.º 39/2011

Consta no processo licitatório a publicação no Diário Oficial do Estado do Maranhão datado de 03/08/2011, com prazo de 10 dias úteis, que de acordo com o Art. 4º, Inciso I da Lei 10.520/2002, o mesmo foi cumprido.

Quanto a publicação em jornal de circulação que de acordo com o Art. 4º, Inciso I da Lei 10.520/2002, é outra alternativa dada para a publicação, que o município utilizou, visando da maior publicação ao certame, além do principal órgão que é o Diário Oficial do Estado, que devido o jornal ser semanal ou até mesmo quinzenal, muitas das vezes não temos como atender o prazo de 8 dias úteis.

Quanto à realização do certame, parecer jurídico, adjudicação, homologação da-se na mesma data, é possível, haja vista, no setor jurídico ter uma equipe exclusiva para atendimento à comissão de Licitação, especialmente nos assuntos de grande importância, como este, aquisição de merenda escolar.

Como ocorreu a publicação no Diário Oficial do Estado, que de acordo com a redação dada pelo Art. 4º, inciso I da Lei 10.520/2002, é o principal órgão, fica bem claro que não existe a palavra simulação em procedimentos licitatórios na Prefeitura de Balsas.

Quanto ao comprovante de divulgação do resultado do certame, se deu através da publicação no Diário Oficial do Estado dos extratos dos contratos.

c) Pregão presencial 016/2012:

Estamos encaminhando publicação no Edital no Diário Oficial do Estado em 15/02/2012, no jornal Correio de Balsas em 17/02/2012, que demonstra o cumprimento do Art. 4º, Inciso I, Lei 10.520/2002. Verificando a observação feita, consta-se que o aviso de Licitação foi publicado em 15/02/2012, com abertura para 29/02/2012, conforme o prazo de 08 dias úteis, haja vista que a prefeitura utilizou o dia 22/02/2012, com o expediente normal das 14:00 as 18:00 horas, como houve publicação no Diário Oficial do Estado, atendendo o Art. 4º Inciso I da Lei 10.520/2002, não tem como se afirmar a existência de concorrência, haja vista a publicidade do certame licitatório.

Quanto ao comprovante de divulgação do resultado do certame, se deu através da publicação no Diário Oficial do Estado dos extratos dos contratos.

A publicação do extrato fora do prazo não torna o processo de inviabilizado, haja vista, que não houve prejuízo do erário público.

Tendo em vista as publicações feitas em DOE e em jornal de Balsas, não tem como afirmar que não houve competitividade.” (SIC)

d) Carta Convite n.º 60/2011.

Observando a documentação da Carta Convite n.º 60/2011, constata-se que para participar foram convidados as seguintes empresas: Supermercado Sul Maranhense, Nordeste Distribuidora (Mateus atacado), Comercial Celeiro Ltda, T. C. Saraiva e Cia Ltda, J. Da S. Costa Comercio, Casa Milhomem, L Barros Galvão Neto (panificadora pão da hora), Panificadora Alvorada, Clidenor Alves de Sousa (panificadora receita). Portanto foi dada oportunidades para várias empresas se manifestarem interessadas em participar do certame Licitatório, o que só veio ocorrer o interesse pelas empresas citadas, concluindo que houve o cumprimento da Lei 8.666/93.

Em se tratando da Constatação de nº 008, é mister esclarecer que não houve qualquer simulação de processo licitatório, uma vez que a administração municipal em nenhum momento quis burlar a exigibilidade de certame licitatório.

A ausência eventual de comprovante de publicação do edital na internet e em jornal de grande circulação, dentre um universo de procedimentos licitatórios com observância de todas as formalidades, por mero descuido de funcionário da administração municipal, em que não há dolo e sequer prejuízo ao erário, não configura qualquer ato de improbidade administrativa.

Em relação ao jornal de grande circulação em Balsas, qual seja, o Correio de Balsas, este somente circula uma vez por semana, nos dias de sexta-feira, o que inviabiliza certas vezes o cumprimento específico dos prazos de publicação, por circunstâncias alheias à vontade da administração pública, sendo alcançada aqui pelo princípio da reserva do possível.

Análise do Controle Interno:

Quanto à publicação dos editais dos pregões nº 06/2011 e nº 39/2011, concordamos com a manifestação apresentada no sentido que o instrumento foi publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão e cumpriu o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis entre essa publicação e a abertura do certame.

Entretanto, a justificativa apresentada em relação às publicações dos referidos editais no Jornal Diário de Balsas sem observância do prazo mínimo previsto, não pode ser acatada, tendo em vista que a legislação não estipula prazo máximo, apenas o prazo mínimo, portanto, nada impede que a Administração Municipal estabeleça um prazo maior para a apresentação das propostas e assim cumpra a determinação contida no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/2002.

Quanto à justificativa apresentada em relação ao Pregão Presencial nº 39/2011, para o fato da realização do certame, da emissão do parecer jurídico, adjudicação, homologação e celebração dos contratos terem ocorrido na mesma data, não parece razoável, pois, mesmo dispondo de uma equipe

exclusiva do setor jurídico para atender a comissão de licitação, uma etapa do processo só pode ser iniciada após a conclusão da anterior, sendo que cada uma dessas etapas exige a realização de procedimentos, análise e feitura de documentos. Além disso, após concluída e homologada a licitação, a administração precisa de tempo para preparar os termos contratuais e convocar os licitantes vencedores para a devida assinatura.

Quanto ao Pregão Presencial nº 16/2012, a Prefeitura encaminhou os comprovantes relativos à publicação no Diário Oficial do Estado do Maranhão, em 15/02/2012, e no jornal Correio de Balsas em 17/02/2012, os quais comprovam a divulgação do certame, mas também evidenciam que, mais uma vez, a administração não observou o prazo mínimo de 8(oito) dias úteis entre a última publicação e a data de apresentação das propostas, incorrendo na mesma falha identificada em relação aos Pregões nº 06/2011 e nº 39/2011. Registra-se ainda que, de acordo com o inciso II, do artigo 38 da Lei 8.666/93, os comprovantes das publicações do edital devem ser juntados ao processo, procedimento não adotado no caso em análise. Destarte, acatamos parcialmente as justificativas apresentadas.

Ademais, a inexistência de concorrência é patente vez que houve apenas uma proposta para cada um dos itens licitados não havendo disputa entre os participantes. Ressaltando-se que tal situação ocorreu também nos pregões nº 06/2011 e nº 39/2011.

No tocante a não observância do prazo previsto no parágrafo único do artigo 61 da Lei 8.666/93 para publicação dos extratos dos contratos, a manifestação não traz justificativas à falha apontada, restringindo-se a argumentar que não houve prejuízo ao erário. Importante ressaltar que, de acordo com o dispositivo legal citado, a publicação do extrato do contrato é condição indispensável à eficácia dos contratos.

Com relação à Carta Convite nº 60/2011, a Prefeitura informa que convidou diversas empresas e que não houve simulação de processo licitatório. Entretanto, basta comparar os preços ofertados pelas empresas de CNPJ 10.992.270/0001-80 e 06.036.910/0001-00 (respectivamente “B” e “C” na tabela), para evidenciar que seria muito difícil que duas empresas diferentes apresentassem propostas com preços idênticos (inclusive na casa dos centavos) para 21 (vinte e um) itens de um total de 24 (vinte e quatro).

Ressalta-se ainda que não se evidenciou no processo documentos que demonstrassem ações da comissão no sentido de diligenciar as empresas CNPJ 10.992.270/0001-80 e 06.036.910/0001-00 ou de apurar a causa de tamanha coincidência, o que é facultado pela Lei 8.666/93, artigo 43, parágrafo 3º.

2.1.5.6. Constatação:

Documentos de distribuição dos alimentos com informações insuficientes para o recebimento dos gêneros alimentícios pelas escolas.

Fato:

Entre os dias 06 e 10 de agosto de 2012, por meio de amostragem probabilística, 07 escolas municipais foram visitadas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União.

Naquela oportunidade, falhas foram verificadas no que concerne às guias de remessa de alimentos, utilizadas para relacionar os gêneros alimentícios que saem do depósito onde eles ficam armazenados para serem entregues às escolas. As inconsistências passam a ser descritas a seguir, sendo individualizadas por instituição de ensino.

I. ESCOLA MUNICIPAL DR. JOSE BERNARDINO PEREIRA DA SILVA

a) Ausência de preenchimento da assinatura, do nome e da função por parte do responsável pela autorização da guia de remessa (guias datadas de 12/04/11, 06/09/11, 30/01/12, 05/03/12, 01/04/12, 09/04/12 e 07/05/12);

- b) Ausência de preenchimento do nome e da função por parte do responsável pela autorização da guia de remessa (guias datadas de 20/09/11, 26/10/11 e 10/11/11);
- c) Ausência de preenchimento do local, do nome e da identidade do recebedor dos gêneros alimentícios (guias datadas de 30/01/12, 05/03/12, 01/04/12, 09/04/12 e 07/05/12);
- d) Todos os campos relativos aos responsáveis pela autorização e pelo recebimento dos gêneros alimentícios estão em branco (guias datadas de 15/02/11 - foto abaixo -, 15/03/11 e 31/03/11).

Campos de “autorização” e de “recibo” em branco

II. ESCOLA MUNICIPAL MOISES COELHO E SILVA

- a) Ausência de preenchimento da assinatura, do nome e da função por parte do responsável pela autorização da guia de remessa (guias datadas de 20/09/11, 20/10/11, 26/10/11, 10/11/11, 18/11/11, 24/11/11, 01/12/11, 30/01/12, 05/03/12, 04/04/12, 09/04/12, 07/05/12 e 18/06/12);
- b) Ausência de preenchimento do nome e da função por parte do responsável pela autorização da guia de remessa (guias datadas de 02/02/11, 15/03/11, 31/03/11, 25/04/11, 13/05/11, 08/06/11, 26/06/11, 03/08/11, 09/08/11, 30/08/11, 31/08/11, 02/09/11, 06/09/11, 19/09/11, 04/10/11 e 10/10/11);
- c) Ausência de preenchimento do cargo/função, da identidade, do nome, do local e, notadamente, da data de recebimento dos gêneros alimentícios (guias datadas de 02/02/11, 15/03/11, 31/03/11, 25/04/11, 13/05/11, 08/06/11, 26/06/11, 03/08/11, 09/08/11, 30/08/11, 31/08/11, 02/09/11, 19/09/11 e 04/10/11).

III. ESCOLA MUNICIPAL LUIS ROCHA JUNIOR

- a) As guias de remessa não estavam na escola.

IV. ESCOLA MUNICIPAL PROF. JOCA REGO

- a) Ausência de preenchimento da assinatura, do nome e da função por parte do responsável pela

autorização da guia de remessa (guias datadas de 18/06/12 e 21/06/12).

V. ESCOLA MUNICIPAL RAIMUNDO LOPES SANTOS

a) Ausência de preenchimento do nome e da função por parte do responsável pela autorização da guia de remessa (guias datadas de 01/08/12 e 07/08/12);

b) Ambas as guias de remessa citadas acima apresentam data de recebimento anterior à sua emissão. A data de 07/07/12, um sábado, é o registro que consta como sendo o dia em que os gêneros alimentícios foram recebidos.

VI. ESCOLA MUNICIPAL (CRECHE) NOSSA SENHORA APARECIDA

a) Todos os campos relativos aos responsáveis pela autorização e pelo recebimento dos gêneros alimentícios estão em branco (guias datadas de 14/05/12, 28/05/12, 18/06/12 e 21/06/12).

VII. ESCOLA MUNICIPAL (CRECHE) SAO CAETANO

a) Ausência de preenchimento da assinatura, do nome e da função por parte do responsável pela autorização da guia de remessa (guias datadas de 22/08/11, 12/09/11 e 31/10/11).

b) Ausência de registro da data de recebimento dos gêneros alimentícios (guias datadas de 22/08/11, 12/09/11 e 31/10/11).

Ademais, notou-se que em todas as guias de remessa analisadas não havia a identificação do nome do PNAE. Essa ocorrência desrespeita o dispositivo previsto no § 15 do artigo 34 da Resolução FNDE/CD/n.º 38, de 16 de julho de 2009, adiante transcrito:

*“Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão manter em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos referentes à prestação de contas de que trata este artigo, juntamente com os Termos de Recebimento da Agricultura Familiar (Anexo IV) e as **Guias de Remessa de Alimentos** (Anexo X) emitidos em nome da contratante e **identificadas com o nome do Programa** e com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos à conta do PNAE, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União - TCU, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE”.* (grifo nosso)

A importância de as guias de remessa de alimentos serem registradas com a identificação do PNAE reside no fato de viabilizar a organização, o controle e a diferenciação do recebimento de alimentos adquiridos com recursos públicos federais daqueles comprados pela Administração Pública Estadual ou Municipal, tendo em vista a autonomia orçamentária e financeira de cada ente federativo.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“O Departamento da Merenda tem todas as guias de remessas, as primeiras assinadas pelo recebedor, sempre priorizou as assinaturas nas guias da SEMED, em relação ao nome e função do autorizador; foi falha do setor, por achar que a guia tinha os dados necessários, como nome da Prefeitura e Secretaria de Educação, mas não se repetirá esse equívoco, serão todas assinadas e os campos preenchidos. O nome PNAE será acrescido na guia como segue modelo em anexo.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A Prefeitura de Balsas/MA comprometeu-se a aprimorar o preenchimento de guias de remessa de gêneros alimentícios. Isso denota melhoria no que diz respeito ao controle dos alimentos adquiridos com recursos públicos federais pelo PNAE. Todavia, é uma prática futura, que não elimina as falhas evidenciadas no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012. Por essa razão, a constatação será mantida em relatório.

2.1.5.7. Constatação:

Ausência de capacitação dos membros do CAE.

Fato:

Em 09 de agosto de 2012, a equipe de fiscalização aplicou um questionário ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do Município de Balsas-MA, ocasião em que estiveram presentes 05 (cinco) dos seus membros, visando-se averiguar as atividades por eles desempenhadas.

Naquela oportunidade, foi obtida a informação de que, no período de escopo desta fiscalização (de janeiro de 2011 a junho de 2012), o referido Conselho não recebeu capacitação.

Sobre o assunto, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que versa sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) entre outras disposições, orienta que:

“Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:

(...)

IV - realizar, em parceria com o FNDE, a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;”

Adicionalmente, menciona-se que a ausência de capacitação dos membros do CAE do Município de Balsas/MA limita e dificulta o cumprimento das próprias atribuições que lhe foram determinadas pela Resolução FNDE/CD/n.º 38, de 16 de julho de 2009 (cf. artigo 27), fragilizando os resultados das atividades incumbidas ao Conselho, notadamente, no que tange à sua responsabilidade em acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“A SEMED priorizou no PAR (Plano de Ações Articuladas) Capacitação para conselheiros compete ao FNDE por meio de técnicos promover a capacitação. A SEMED faz o que é possível, compõe e renova os conselhos, orienta as funções de cada um, esclarece a importância e o compromisso que cada conselheiro deve assumir.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A capacitação dos conselheiros deve ser efetivada em parceria com o FNDE, e não somente pelo Fundo (art. 17, inciso IV, da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009). Logo, a Prefeitura de Balsas/MA, além de priorizar essa atividade em seu planejamento municipal, precisa colocar em prática aquilo que programou, articulando-se para desempenhar ações em conjunto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para cumprir o que dispõe a Lei e melhor qualificar os conselheiros locais.

Além disso, embora a Prefeitura de Balsas/MA alegue orientar seus conselheiros – iniciativa esta que, por seu turno, se reveste de plausibilidade gerencial –, não foi evidenciada, por outro lado, a

realização de capacitação aos conselheiros no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012.

Pelo exposto, a constatação será mantida em relatório.

2.1.5.8. Constatação:

Ausência de comprovação das atividades desempenhadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

Fato:

Em entrevista realizada com 05 (cinco) membros do CAE, no Município de Balsas/MA, na data de 09 de agosto de 2012, a equipe de fiscalização aplicou um questionário com o intuito de aferir a atuação do Conselho no que tange à participação:

- no acompanhamento dos processos de licitação de aquisição dos gêneros alimentícios;
- na escolha dos alimentos para composição do cardápio básico;
- na verificação da quantidade/qualidade dos alimentos que chegaram às escolas;
- na verificação das condições de armazenamento dos alimentos no depósito alugado pela prefeitura para esse fim; e
- no exame da prestação de contas na forma determinada pelos normativos aplicados ao PNAE.

Os conselheiros alegaram a realização de 02 (duas) visitas ao depósito alugado pela prefeitura para o armazenamento dos gêneros alimentícios, bem como informaram que a documentação relativa à prestação de contas foi-lhes disponibilizada para análise. No entanto, não houve registro formalizado dessas atividades.

Por meio do documento “Solicitação de Fiscalização - SF nº 201208576-01”, de 27/07/2012, enviado pela Controladoria-Geral da União à Prefeitura de Balsas/MA, foi solicitado ao ente municipal informar sobre a programação das atividades desenvolvidas pelo CAE no processo de acompanhamento da execução do PNAE e quais delas haviam sido implementadas (item 25 da citada SF).

Em resposta, a secretaria municipal de educação justificou que *“quase sempre o Conselho de Alimentação Escolar - CAE realiza as reuniões conforme descrito na seção III - Art. 7º, 8º e 9º do Regimento Interno do CAE e as demais atividade, visitas às escolas, visita ao depósito de armazenamento da Prefeitura Municipal, são feitas conforme o mesmo sente a necessidade”*.

Por outro lado, no livro-ata utilizado pelo CAE para anotar os registros de ações empreendidas ou de resultados alcançados pela participação dos seus membros nas atividades acima citadas, **consta o registro de apenas 01 (uma) reunião no exercício de 2011, realizada no dia 22 de junho daquele ano. Em 2012, até o dia 10 agosto, sequer houve registro.**

A título informativo, 02 (duas) atas - registradas à parte do livro-ata - foram encaminhadas à equipe de fiscalização: uma datada de 20 de outubro de 2011 e outra com o dia 26 de junho de 2012. Porém, a pauta em debate correspondeu, no primeiro encontro, à substituição dos membros ocupantes dos cargos de presidente e de vice-presidente do CAE, e, no segundo, à escolha de um novo vice-presidente.

Desse modo, os registros documentais apresentados são insuficientes para caracterizar a contento as atividades eventualmente desempenhadas pelo Conselho de Alimentação Escolar do Município de Balsas/MA, no período de janeiro de 2011 a junho de 2012.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“A SEMED tem a competência de orientar e mostrar o compromisso dos conselheiros com suas funções. O conselho é soberano, cabe a ele estarem articulados. Quando reúnem, não dão muita importância de deixar registrado como foi orientado, mas constam-se atas fora do livro, como as que foram citadas, no entanto seguem anexas atas que aconteceram nos dias 25 de Março de 2011 e no dia 28 de Fevereiro de 2012. A SEMED e o Conselho Municipal de Educação convocaram CAE (Conselho de Alimentação Escolar) e fizeram novas orientações quanto a relevância e atuação do mesmo e explicaram ainda a importância de estarem articulados, e que em nenhum momento o CAE deve deixar de acompanhar as ações do Departamento da Alimentação Escolar. Segue anexo cópia da ata datada de 03 de Setembro de 2012.” (sic)

Análise do Controle Interno:

Com a apresentação de novas atas, pôde-se verificar que registros de reuniões do Conselho de Alimentação Escolar também são feitos à parte do livro-ata. Nesse sentido, é louvável a iniciativa de ter sido realizada, no dia 03/09/2012, reunião com os conselheiros do CAE para instruí-los e fortalecer a sua atuação, medida esta que deve ser mantida pelo ente municipal.

No entanto, isso não elimina a falha evidenciada no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012. Por essa razão, a constatação será mantida em relatório.

2.1.5.9. Constatação:

Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo CFN (Conselho Federal de Nutricionistas).

Fato:

O município de Balsas (MA) conta com apenas um profissional de nutrição para os 15.358 alunos da creche ao último ano do ensino fundamental da rede de ensino municipal. De acordo com a Resolução CFN nº 465/2010, seriam necessários oito profissionais de nutrição para esse contingente de alunos – um responsável técnico e mais sete quadros técnicos, com carga horária de 30 horas semanais.

Assim, constata-se que a Prefeitura de Balsas/MA possui número insuficiente de profissionais da área de nutrição para atender aos parâmetros legais previstos pelo CFN.

A secretária municipal de educação acrescentou que as atividades desenvolvidas pela nutricionista são:

“1 - No início do ano letivo, em visita às escolas, repassa a pauta de alimentos, feita no mês de Dezembro, com os alimentos que comporá o cardápio da alimentação escolar;

“2 - Em reunião com o Conselho de Alimentação Escolar repassa, para apreciação e aprovação do mesmo, uma amostra dos itens alimentícios, enviadas pelos representantes das empresas, que estão aptas a participar do processo licitatório, com os alimentos que serão inseridos no cardápio anual.

“3 - Após a entrega dos itens adquiridos às escolas, são realizadas visitas, pela nutricionista, observando as condições de armazenamento e repassando orientações sobre o preparo das refeições.

“4 - Em acompanhamento nutricional é verificado a frequência do consumo e a quantidade de alimentos preparados, tendo como base os produtos constantes na pauta de alimentos.” (sic)

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a esta constatação, a nutricionista RT (Responsável Técnico) comunicou em reuniões a necessidade de mais nutricionistas para realizar as atividades de competência exclusiva do profissional na execução do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), pois não tinha condições de atender as demandas como: diagnóstico do perfil epidemiológico, acompanhamento nutricional, palestras de educação nutricional e outras. E diante do exposto desta constatação, será solicitado a Secretaria de Administração para providencias no sentido de lotar profissionais de nutrição para melhor atender aos alunos da creche e o último ano do ensino fundamental da rede de ensino municipal.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A Prefeitura de Balsas/MA comprometeu-se a adotar providência para solucionar o fato apontado. Porém, é uma prática futura, que não elimina a falha evidenciada no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012. Por essa razão, a constatação será mantida em relatório.

2.1.5.10. Constatação:



Cardápios elaborados sem os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação do FNDE.

Fato:

Entre os dias 06 e 10/08/2012, a equipe de fiscalização da CGU visitou 07 escolas municipais em Balsas/MA: Escolas Municipais Dr. José Bernardino Pereira da Silva, Moisés Coelho e Silva, Luis Rocha Junior, Prof. Joca Rego, Raimundo Lopes Santos, (creche) Nossa Senhora Aparecida e (creche) São Caetano.

Da análise realizada sobre o cardápio da alimentação escolar de sete escolas municipais de Balsas (MA), constatarem-se as seguintes inconsistências, evidenciadas nos registros fotográficos adiante:

- 1ª: o campo reservado para a assinatura da nutricionista Responsável Técnico estava em branco;
- 2ª: ausência de informações sobre o *per capita* de cada alimento que o compõe discriminado em quantidades (ex.: grama, miligramas, mililitros). O *per capita* refere-se à quantidade de alimento que será servido ao aluno em uma refeição levando em consideração a sua faixa etária;
- 3ª: ausência de informações nutricionais, tais como: proteína, lipídios, carboidratos, vitamina A, cálcio, ferro e os valores calóricos totais por alimento.

	
Foto tirada em 06/08/2012, às 15h53, na cozinha da Escola (creche) São Caetano.	Foto tirada em 07/08/2012, às 16h33, na cozinha da Escola Moisés Coelho e Silva.

A propósito, a prefeitura apresentou os esclarecimentos a seguir sobre o assunto:

“Os cardápios servidos nas escolas municipais não são fixos. As escolas são independentes para elaborar os cardápios servidos durante o período letivo. Os mesmos são preparados de acordo com os per capita e os gêneros alimentícios distribuídos por escolas. São disponibilizados modelos e as sugestões de cardápios que devem compor a merenda escolar.” (sic)

No entanto, as escolas não podem substituir as orientações nutricionais do profissional capacitado. A incumbência dos cálculos nutricionais e da preparação do cardápio recai sobre o profissional formado em nutrição, de acordo com o § 1º do artigo 14 da Resolução FNDE/CD/n.º 38, de 16 de julho de 2009:

“Compete ao nutricionista responsável-técnico pelo Programa, e aos demais nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar, coordenar o diagnóstico e o monitoramento do estado nutricional dos estudantes, planejar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios até a produção e distribuição da alimentação, bem como propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional nas escolas.” (grifo nosso)

É oportuno ressaltar que os cardápios devem ser planejados, de modo a atender, em média, às necessidades nutricionais dos alunos, conforme dispõe o § 2º do artigo 15 da Resolução FNDE/CD/n.º 38, de 16 de julho de 2009. Para tanto, esse mesmo normativo define, em seu Anexo III, quais são os valores de referência dos nutrientes que devem compor a merenda escolar.

Ante o exposto, percebe-se que, para atender efetivamente as necessidades nutricionais dos alunos, os cardápios deveriam discriminar os alimentos por preparação, o quantitativo *per capita*, as calorias totais, os carboidratos, as proteínas, as gorduras, as vitaminas e os minerais, a fim de respeitar os princípios nutricionais de quantidade, qualidade, variedade, moderação e harmonia.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a estas inconsistências o nutricionista RT esclarece que ficará mais atenta ao dispor as sugestões dos cardápios que serão servidos aos alunos, discriminando as informações sobre a quantidade de alimentos, informação nutricional dos cardápios e assinando-os.

O nutricionista relata que as sugestões dos cardápios disponibilizados às escolas são para que elas tenham como parâmetro como deve estar composto o cardápio a ser servido. Mas nem sempre elas cumprem. A quantidade do per capita distribuído é maior, pois os alunos sempre querem repetir. A distribuição dos alimentos às escolas para compor os cardápios tem os valores per capita de acordo com os valores financeiros disponibilizados pelo FNDE que é de R\$ 0,30 para os alunos do ensino fundamental e pré-escola, R\$ 0,60 para alunos da creche e R\$ 0,90 para os alunos que estão inseridos no Programa Mais Educação, o que nem sempre com este valor atinge a quantidade necessária para atender as necessidades nutricionais dos alunos, conforme disposto no § 2º do artigo 5º da Resolução FNDE/CD/n.º 38, de 16 de julho de 2009.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A Prefeitura de Balsas/MA informa que a nutricionista Responsável Técnico passará a discriminar “as informações sobre a quantidade de alimentos, informação nutricional dos cardápios e assinando-os”. Contudo, é uma prática futura, que não elimina a falha evidenciada no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012.

Além disso, na segunda parte da justificativa, embora tenha sido apresentado um relato fático da realidade local por quem realiza o acompanhamento da merenda escolar, neste ponto, não foi

abordada na manifestação do ente municipal a temática essencialmente apontada na constatação (Cardápios elaborados sem os elementos que possam permitir cálculos sobre a cobertura nutricional mínima exigida pela legislação do FNDE).

Pelo exposto, a constatação será mantida.

2.1.5.11. Constatação:

Instalações em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios no depósito da Prefeitura.

Fato:

Da vistoria sobre as condições de armazenamento do depósito alugado pela Prefeitura de Balsas/MA para estocar os gêneros alimentícios recebidos de seus fornecedores, foram constatadas as seguintes impropriedades:

1ª: o imóvel não está dotado de janelas e portas suficientes para permitir boa ventilação aos alimentos e luminosidade ao cômodo;

2ª: embora os produtos estivessem corretamente separados por lotes, alguns deles se encontravam próximos e até em contato com a parede; e

3ª: diversos produtos, como suco, óleo e sardinha enlatada, ao invés de terem sido colocados sobre paletes, estavam em contato direto com o chão.

Os registros fotográficos a seguir ilustram as ocorrências relatadas.

	
Imagem externa do depósito onde são armazenados os gêneros alimentícios, sem abertura de janelas.	Garrafas de sucos de diversas frutas em contato direto com o chão.

	
<p>Caixas de óleo de soja Comigo em contato direto com o chão.</p>	<p>Caixas de óleo de soja Valência em contato direto com o chão.</p>

	
<p>Caixas de sardinha Gomes da Costa em contato direto como chão.</p>	<p>Fardos de açúcar Itajá (parte inferior da foto), fardos de proteína de soja Sinhá (parte central) e caixas de biscoito Fogoso (na parte superior) em contato direto com a parede.</p>

Além disso, 11 (onze) caixas de alho a granel (10Kg cada) estavam estocadas no depósito, o que potencializaria a putrefação desse produto *in natura*, considerando ser o local inapropriado para este tipo de alimento, uma vez o ambiente do armazém não é fresco nem arejado.

	
11 (onze) caixas de alho a granel (10kg cada).	Registro fotográfico com foco.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“ (...) 3 – Quanto à infraestrutura do imóvel, esta secretaria priorizou com a locação deste imóvel a preocupação com a segurança dos alimentos, quanto ao roubo, pois entendeu que sem janelas diminuiria a possibilidade de entrada de Vândalos. Porém, diante desta constatação esta Secretaria de Educação assume o compromisso de providenciar a adequação do local conforme as orientações da CGU.

4 – Afirmamos que foi providenciada a retirada de todos os alimentos do depósito que estavam em contato com a parede e/ou em contato direto com o chão.” (sic)

Análise do Controle Interno:

No que diz respeito ao item 3 acima da justificativa da Prefeitura de Balsas/MA, importa ressaltar que aeração e segurança devem ser compatíveis. Uma não deve prevalecer em detrimento da outra. O fato é que, pela ausência de entrada de ar e de luminosidade, o local não é fresco nem arejado, o que eleva os níveis de umidade do depósito, potencializando o risco de os gêneros alimentícios tornarem-se inapropriados para o consumo. Desse modo, o cuidado com a segurança dos alimentos (para que roubos sejam evitados) deve sim permanecer, sem, contudo, afetar a sua conservação.

Em relação ao item 4, não foram encaminhados à equipe de fiscalização registros fotográficos que respaldassem a afirmação narrada pelo ente municipal.

Por todo o exposto, a constatação será mantida em relatório.

2.1.5.12. Constatação:

Veículos utilizados no transporte dos alimentos não conseguem garantir a integridade dos mesmos.

Fato:

Em 2012, o município de Balsas (MA) possuía três fornecedores de gêneros alimentícios para o

Programa de Alimentação Escolar. Um fornecedor abastecia a rede escolar municipal com leite *in natura*; outro com pães; e o terceiro com os demais gêneros alimentícios utilizados no cardápio escolar, incluindo alimentos que necessitam de refrigeração para seu acondicionamento, como frango abatido.

A firma de CNPJ 06.036.910/0001-00, fornecedora dos gêneros alimentícios exceto leite e pão, tem sua sede em Imperatriz (MA), que dista 387 Km de Balsas (MA). Não foram disponibilizadas informações acerca do acondicionamento dos alimentos no transporte até o depósito localizado na Rua Loreto, 783, Bairro Nazaré, em Balsas (MA). No entanto, é sabido que os produtos eram entregues no depósito central e que o referido imóvel não possui freezer. Somente as escolas possuem equipamentos de refrigeração.

Desse modo, considerando que o depósito de estocagem de alimentos alugado pela prefeitura não dispunha de refrigerador ou eletrodoméstico similar para acondicionamento de gêneros alimentícios perecíveis, o ente municipal precisaria encaminhá-los imediatamente às escolas, que possuem freezer.

Seja como for, o destaque desta constatação não se relaciona ao fato de o armazém não possuir ainda os meios necessários para acondicionar gêneros alimentícios perecíveis, mas encerra-se no veículo alugado pela Prefeitura de Balsas/MA e utilizado para transportá-los até as escolas. Vide esses registros fotográficos:

	
Veículo da marca Ford, modelo F-4000, ano 1993/1993, usado no transporte de gêneros alimentícios, do depósito até as escolas.	Veículo da marca Ford, modelo F-4000, ano 1993/1993, usado no transporte de gêneros alimentícios, do depósito até as escolas.

O veículo acima é alugado pela prefeitura para fazer o transporte dos alimentos, inclusive frango congelado, até as escolas, muitas das quais situam-se a mais de cem quilômetros da sede do município. Além desse caminhão de carroceria aberta, existe outro, também locado para essa finalidade, mas que, na semana de 06 a 10/08/2012, estava parado para ser consertado em oficina, conforme indicação abaixo:

	
<p>Veículo da marca Ford, modelo F-4000, ano 1985/1985, usado no transporte de gêneros alimentícios, do depósito até as escolas.</p>	<p>Veículo da marca Ford, modelo F-4000, ano 1985/1985, usado no transporte de gêneros alimentícios, do depósito até as escolas.</p>

Em regra, esse tipo de transporte deveria ser realizado em veículo fechado, que blinde a exposição dos gêneros alimentícios ao sol, com o compartimento limpo e capaz de garantir a integridade das embalagens e qualidade dos alimentos. Em se tratando de alimento perecível e que necessite de refrigeração, é evidente que as condições de temperatura devem ser observadas para não lhe prejudicar o consumo.

Nesse diapasão, impende recordar que a Resolução FNDE/CD/n.º 38, de 16 de julho de 2009, estabelece que:

“Art. 25

(...)

§ 3º **Cabe à EE** [Entidade Executora], à UEx [Unidade Executora] e às escolas de educação básica **adotar medidas que garantam a aquisição de alimentos de qualidade, bem como transporte, estocagem e preparo/manuseio com adequadas condições higiênicas e sanitárias até o seu consumo pelos alunos atendidos pelo Programa.**” (grifo nosso)

Pelo exposto, considera-se inadequado o transporte que vem sendo utilizado para encaminhar quaisquer dos tipos de gêneros alimentícios às escolas do Município de Balsas/MA, sobremaneira quando concerne ao traslado de perecíveis.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Até o momento desta constatação os gêneros alimentícios perecíveis e que necessitam de acondicionamento são entregues pelo fornecedor no depósito localizado à Rua Loreto, 783, Bairro Nazaré e são distribuídos imediatamente às escolas para serem acondicionados nos freezers das escolas porque o quantitativo entregue por vez é o suficiente, apenas para atender as escolas da zona urbana. O transporte é feito do depósito para as escolas em caixas de isopores e uma reserva feita para reabastecer, quando necessário, é acondicionada nos freezers que ficam na sede da Secretaria Municipal de Educação. Não são distribuídos frangos e carnes para as escolas da zona rural com mais de 100 km de distância, para essas são adquiridas sardinhas. Vale ressaltar que até o momento não se registrou nenhum caso de perecível estragado nas escolas municipais, mas, constatada a necessidade veículos mais adequados ao transporte de perecíveis, esta Secretaria Municipal de Educação afirma o compromisso de adquirir carros fechados, tipo baú, que blinde a

exposição de gêneros alimentícios ao sol, com o objetivo de cumprir o Art. 25 da Resolução do FNDE, nº 38 de 16 de julho de 2009.” (sic)



Análise do Controle Interno:

Justificativa acatada pela equipe de fiscalização.

2.1.5.13. Constatação:

Ausência de realização de testes de aceitabilidade da merenda escolar com os alunos.

Fato:

Não foram realizados testes de aceitabilidade, entre o alunado, dos alimentos previstos no cardápio da alimentação escolar, conforme declaração da secretária municipal de educação de Balsas (MA): *“não foram realizados testes de aceitabilidade utilizando os testes padrões, mas observando-se a sobra e os restos de alimentos”*.

Essa situação não se amolda ao que determina o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, nos termos do art. 25 da Resolução FNDE/CD/n.º 38, de 16 de julho de 2009. Portanto, resta configurada a falha, ante a inexistência de testes de aceitabilidade nos moldes do que prescreve o FNDE.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“A Nutricionista só realiza testes de aceitabilidade quando é inserido um alimento novo ao cardápio, fato este que não tem ocorrido durante os últimos quatro anos. Porém, diante desta constatação a Secretaria Municipal de Educação assume o compromisso de criar nos moldes da Resolução do FNDE/CDnº38, de 16 de julho de 2009 um teste de aceitabilidade a ser aplicado a cada início de ano letivo, antes da realização da Licitação.”

Análise do Controle Interno:

A justificativa da Prefeitura de Balsas/MA concerne a uma prática futura, que não elimina o apontamento evidenciado no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012. Por essa razão, a constatação será mantida em relatório.

2.1.5.14. Constatação:

Instalações em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios nas escolas.

Fato:

Entre os dias 06 e 10 de agosto de 2012, por meio de amostragem probabilística, 07 (sete) escolas municipais contempladas com gêneros alimentícios adquiridos com recursos públicos federais oriundos do FNDE para execução do PNAE no município de Balsas/MA foram visitadas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União.

Naquela oportunidade, algumas falhas foram verificadas no decorrer da vistoria. Nesse sentido, as inconsistências passam a ser descritas a seguir, sendo individualizadas por instituição de ensino.

I. ESCOLA MUNICIPAL DR. JOSE BERNARDINO PEREIRA DA SILVA

a) Janelas não possuem telas milimétricas ajustadas aos batentes, para evitar a entrada de insetos e roedores, a fim de impedir a infestação ou a contaminação dos produtos/alimentos armazenados:

	
Janela do cômodo onde são estocados os alimentos.	Janela da cozinha, que dá acesso ao cômodo onde são estocados os alimentos.

II. ESCOLA MUNICIPAL MOISES COELHO E SILVA

a) Ausência de telas milimétricas na grade do balcão e na “janela” (pequenas aberturas retangulares sequenciais na parede), para evitar a entrada de insetos e roedores, a fim de impedir a infestação ou a contaminação dos produtos/alimentos armazenados:


Cozinha onde são preparados os alimentos. À esquerda, porta metálica, que dá acesso ao cômodo onde eles são armazenados. A grade do balcão, à frente da foto, e a “janela”, ao fundo, não são teladas.

III. ESCOLA MUNICIPAL LUIS ROCHA JUNIOR

a) Ausência de telas milimétricas na “janela” (pequenas aberturas retangulares sequenciais na parede), para evitar a entrada de insetos e roedores, a fim de impedir a infestação ou a contaminação dos produtos/alimentos armazenados:

	
Ausência telas milimétricas (foto ampla).	Ausência telas milimétricas (foto focada).

IV. ESCOLA MUNICIPAL PROF. JOCA REGO

a) Produtos alimentícios em contato direto com a parede:




Cômodo onde são armazenados os alimentos.


V. ESCOLA MUNICIPAL RAIMUNDO LOPES SANTOS (zona rural)

- a) Alimentos em contato com a parede;
- b) Abertura entre a parede e o telhado, potencializando a entrada de insetos, roedores e aves;
- c) Ausência de prateleiras para o devido acondicionamento dos alimentos;
- d) Ausência de telas milimétricas na “janela” (pequenas aberturas retangulares sequenciais na parede), para evitar a entrada de insetos e roedores, a fim de impedir a infestação ou a contaminação dos produtos/alimentos armazenados;
- e) Não utilização de materiais de higiene, como avental, touca e luvas, por parte das profissionais que trabalham com o preparo da merenda;
- f) Alunos sem mesas e cadeiras para tomarem suas refeições durante o horário em que é servida a merenda escolar.

	
<p>Produtos alimentícios em contato direto com a parede. Abertura entre a parede e o telhado.</p>	<p>Produtos alimentícios em contato direto com a parede.</p>

	
<p>Produtos alimentícios em contato direto com a parede.</p>	<p>Ausência de telas milimétricas na janela (pequenas aberturas retangulares sequenciais na parede).</p>

	
<p>Merendeiras sem avental, touca e luvas.</p>	<p>À esquerda da foto, menina sentada no chão para alimentar-se; ao centro, o menino de camisa branca toma sua merenda escolar em pé. Fato ocorrido pela ausência de mesas e cadeiras.</p>

	
<p>Alunos alimentando-se da merenda escolar em pé, pela ausência de mesas e cadeiras.</p>	

VI. ESCOLA MUNICIPAL (CRECHE) NOSSA SENHORA APARECIDA

a) Local inadequado de armazenamento dos gêneros alimentícios devido à carência de infraestrutura:

	
<p>Alimentos armazenados próximo à pia e ao balde onde é posto o lixo produzido. Bacia com caju ao fundo da prateleira.</p>	<p>Bacia com caju expostos à temperatura ambiente, potencializando sua perda.</p>

	
<p>Caixa com maçãs sobre a mesa utilizada na educação infantil.</p>	<p>Caixa com maçãs expostas à temperatura ambiente, potencializando sua perda.</p>

VII. ESCOLA MUNICIPAL (CRECHE) SÃO CAETANO

- Local inadequado de armazenamento dos gêneros alimentícios devido à carência de infraestrutura;
- Abertura entre a parede e o telhado, potencializando a entrada de insetos, roedores e aves.

	
<p>Alimentos em contato com a parede e acomodados em móveis utilizados na educação infantil.</p>	<p>Abertura entre a parede e o telhado, potencializando a entrada de insetos, roedores e aves.</p>

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto às falhas verificadas no decorrer da vistoria da CGU, foram tomadas as seguintes providências.

1 - Escola Municipal Dr. José Bernardino Pereira da Silva – a Secretaria Municipal de Educação orientou ao Diretor da escola que com o recurso do PDDE, faça imediatamente a colocação de telas milimétricas aos batentes das janelas do depósito onde fica armazenada a merenda escolar. (...)

2 - Escola Municipal Moisés Coelho e Silva – a Secretaria Municipal de Educação orientou ao Diretor da escola que com o recurso do PDDE, faça imediatamente a colocação de telas milimétricas aos batentes das janelas do depósito onde fica armazenada a merenda escolar, bem como nas grades do balcão. (...)

3 - Escola Municipal Luís Rocha Júnior - a Secretaria Municipal de Educação orientou ao Diretor da escola que com o recurso do PDDE, faça imediatamente a colocação de telas milimétricas aos batentes das janelas (pequenas aberturas retangulares sequenciais) do depósito onde fica armazenada a merenda escolar. (...)

4 - Escola Municipal Prof. Joca Rego - na referida escola foram afastados os alimentos que se encontravam em contato direto com a parede e realizado uma reunião com as merendeiras orientando-as para não colocação de alimentos próximo às paredes. (...)

5 - Escola Municipal Raimundo Lopes dos Santos - a Secretaria Municipal de Educação orientou ao Diretor da escola que com o recurso do PDDE, faça imediatamente a colocação de telas milimétricas aos batentes das janelas (pequenas aberturas retangulares sequenciais) do depósito onde fica armazenada a merenda escolar e ainda com o mesmo recurso efetue a aquisição de prateleiras para melhor acondicionamento da merenda e ainda na referida escola foram afastados os alimentos que se encontravam em contato direto com a parede e realizado uma reunião com as merendeiras orientando-as para não colocação de alimentos próximos às paredes. Quanto a não utilização de aventais e toucas por parte dos profissionais que trabalham com o preparo dos alimentos, a Secretaria Municipal de Educação adquiriu (documento em anexo) toucas e aventais para todos os profissionais das escolas municipais envolvidos no preparo dos alimentos. Vale ressaltar, (documento em anexo) que foram adquiridas carteiras, mesas e cadeiras

para os professores da referida escola, fato este, que resolve a falta de cadeiras e mesas para as refeições dos alunos, pois as carteiras que já estavam na escola estão servindo de acomodações, na área coberta, para que os alunos realizem suas refeições sentados. (...)

6 - Escola Municipal (Creche) Nossa Senhora Aparecida

A Secretaria Municipal de Educação encaminhou a equipe do Departamento de Educação Infantil para realizar um trabalho de organização no armazenamento dos alimentos na referida Creche e assume o compromisso de adquirir, com a maior brevidade possível geladeiras para o acondicionamento de frutas, verduras e hortaliças, o que já foi feito em 2012 com as Escolas de Ensino Fundamental.” (sic)

Análise do Controle Interno:

Análise do item 1 (Escola Municipal Dr. José Bernardino Pereira da Silva): a justificativa da Prefeitura de Balsas/MA concerne a práticas futuras, o que não elimina os apontamentos evidenciados no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012.

Análise do item 2 (Escola Municipal Moisés Coelho e Silva): igualmente, a justificativa da Prefeitura de Balsas/MA reporta-se a práticas futuras, não dirimindo os apontamentos evidenciados no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012.

Análise do item 3 (Escola Municipal Luís Rocha Júnior): de igual modo, a justificativa da Prefeitura de Balsas/MA trata de práticas futuras, o que não elide os apontamentos evidenciados no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012.

Análise do item 4 (Escola Municipal Prof. Joca Rego): foi salutar a iniciativa de promover reunião com as merendeiras, orientando-as para a não colocação de alimentos próximos às paredes. Por outro lado, não foram encaminhados à equipe de fiscalização registros fotográficos que respaldassem a afirmação narrada pelo ente municipal de que os alimentos já não estão em contato com a parede, ou seja, não se encontram mais indevidamente armazenados.

Análise do item 5 (Escola Municipal Raimundo Lopes dos Santos): tal como pontuado acima, ressalta-se a importância de ter sido realizada nesta escola reunião com as merendeiras, orientando-as para a não colocação de alimentos próximos às paredes. Por outro lado, não foram encaminhados à equipe de fiscalização registros fotográficos que respaldassem a afirmação narrada pelo ente municipal de que os alimentos já não estão em contato com a parede, ou seja, não se encontram mais indevidamente armazenados. Quanto à aquisição de materiais de higiene, como toucas e aventais, para os profissionais que trabalham com o preparo dos alimentos, e quanto à providência de carteiras, mesas e cadeiras para a escola, reconhece-se que a prefeitura envidou esforços para minimizar as falhas relatadas pela equipe de fiscalização.

Análise do item 6 [Escola Municipal (Creche) Nossa Senhora Aparecida]: a justificativa da Prefeitura de Balsas/MA refere-se a uma prática futura, o que não afasta a inconsistência evidenciada no período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012.

Sobre os apontamentos relatados pela equipe de fiscalização acerca da Escola Municipal (Creche) São Caetano, não houve justificativa formal da parte da Prefeitura de Balsas/MA.

Ante todo o exposto, a constatação permanece em relatório.

2.1.5.15. Constatação:

Fragilidade no controle de estoques para o armazenamento dos alimentos.

Fato:

Da vistoria sobre os controles administrativos do depósito alugado pela Prefeitura de Balsas/MA

para estocar os gêneros alimentícios recebidos de seus fornecedores, foram constatadas as seguintes impropriedades:

1ª: o depósito não apresenta sistema que permita o controle administrativo dos fluxos e do estoque de alimentos armazenados, bem como não há mobiliário e equipamentos adequados a sua administração;

2ª: os gêneros alimentícios não continham fichas de arquivo com acompanhamento de entrada e saída de produtos, o que obsta a perfeita administração dos produtos existentes no armazém;

Os registros fotográficos a seguir ilustram as ocorrências relatadas.

	
Não foi encontrado no depósito controle administrativo do fluxo e do estoque atualizado de alimentos armazenados.	Gêneros alimentícios sem fichas de arquivo para acompanhamento de entrada e saída de produtos.

Embora não houvesse registro de controle de estoque no depósito, a prefeitura enviou à equipe da CGU cópias de mapas de distribuição e de controle de entrada e saída de produtos (documentos encaminhados em resposta, respectivamente, aos itens 14 e 11 da Solicitação de Fiscalização - SF nº 201208576-01, de 27/07/2012). Tais documentos, uns com rasuras, outros sem a anotação de data, indicam a existência de um controle mínimo, cujos registros, contudo, precisam ser aprimorados para viabilizar o controle social e governamental dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos públicos federais referentes ao PNAE.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“1;2-A estrutura administrativa, como computador, impressora, mesa, armários, arquivos e cadeiras ficam no Departamento da Merenda Escolar, dentro da Secretaria Municipal de Educação e o controle é feito em um caderno, registrando nele, tudo que é recebido pelo fornecedor e dando saída em tudo que entregue às escolas por meio das guias de remessas. Mas, diante desta constatação a Secretaria Municipal de Educação assume o compromisso de montar toda uma estrutura administrativa, inclusive com um quadro de pessoal, dentro do depósito para que o serviço de controle de entrada e saída de alimentos seja feito com mais eficácia.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A Prefeitura de Balsas/MA informa que se compromete a adotar medidas para sanar a falha apontada. Todavia, é uma prática futura, que não elimina o apontamento no âmbito do período analisado, qual seja: de janeiro de 2011 a junho de 2012. Desse modo, a constatação será mantida em relatório.

2.2. PROGRAMA: 1448 - Qualidade na Escola

Ação Fiscalizada
Ação: 2.2.1. 0E53 - Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola Objetivo da Ação: Ampliar o acesso e a permanência dos alunos matriculados na educação básica das redes federal, estadual e municipal e dos alunos da educação especial.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201209011	Período de Exame: 31/12/2010 a 28/08/2012
Instrumento de Transferência: Convênio 665909	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 321.000,00
Objeto da Fiscalização: O objeto deste convenio e aquisicao de veiculo automotor, zero quilometro, com especificacoes para transporte escolar, por meio de apoio financeiro, no ambito do programa caminho da escola	

2.2.1.1. Constatação:

Realização de gastos com recursos do convênio sem procedimento licitatório.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Balsas celebrou com o FNDE/MEC o convênio nº 704085/2010 (SIAFI 665909), no valor de R\$ 321.000,00 (Trezentos e vinte e um mil reais), sendo R\$247.240,00 (Duzentos e quarenta e sete mil, duzentos e quarenta reais) à conta da União e R\$73.760,00 (Setenta e três mil, setecentos e sessenta reais), a título de contrapartida, tendo como objeto a aquisição de veículo automotor, zero quilometro com especificações para transporte escolar, dentro do Programa Caminho da Escola. O referido convênio foi assinado em 31/12/2010 e sua vigência estende-se até 28/08/2012.

De acordo com a documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Balsas, para a aquisição do transporte escolar, foram celebrados os seguintes contratos:

a) Contrato nº 055/2011, assinado em 08/04/2011, com a MAN LATIN AMÉRICA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE VEÍCULOS LTDA, CNPJ 06.020.318/0001-10 (Matriz), no valor de R\$198.000,00 (Cento e noventa e oito mil reais), para aquisição de 01 veículo- Ônibus Rural Escolar Reforçado Médio, com capacidade para transportar de 31 a 44 alunos.

b) Contrato nº 094/2011, assinado em 16/09/2011, com a IVECO LATIN AMÉRICA LTDA, CNPJ nº 01.844.555/0005-06 (Filial), no valor de R\$123.000,00 (Cento e vinte três mil reais), para aquisição de 01 veículo Ônibus Rural Escolar- ORE convencional pequeno com capacidade para transportar 23 passageiros adultos ou 29 alunos sentados.

Segundo consta nas avenças, a base para essas contratações foi a adesão ao Pregão Eletrônico nº 16/2010- Ata de Registro de Preço nº 35/2010, realizado e administrado pelo FNDE/MEC.

Vale ressaltar, entretanto, que na documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Balsas não consta nenhum elemento que indique que foram adotadas as medidas estabelecidas pelo Decreto nº 3.555/2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, quando assim estabelece:

Art, 8º. A Ata de Registro de Preços, durante a sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante **prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.** (Grifei)

§1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando

desejarem fazer uso da Ata de Registro de preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§2ºCaberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

Por sua vez, o FNDE, mediante documento de orientação aos possíveis usuários da referida Ata, assim esclarece:

PROGRAMA CAMINHO DA ESCOLA – PRP 16/2010

ORIENTAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE VEÍCULO ESCOLAR COM RECURSOS DO

CONVÊNIO – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS 35 e 36/2010.

1. Para instruir o processo de compra o Município deverá imprimir os seguintes documentos disponíveis no link <http://www.fnde.gov.br/index.php/ce-precosregistrados>:

1.1 Edital do Pregão Eletrônico nº 16/2010;

1.2 Cópia da ata de registro de preços e da proposta comercial, relativa ao(s) veículo(s) a ser(em) adquirido(s).

2. Anexar ao processo:

2.1 Ofício de autorização ora encaminhado pelo FNDE com a concordância quanto à adesão à ata de registro de preços;

2.2 Ofício da empresa fornecedora com a competente anuência quanto ao fornecimento do(s) item(ns) pretendido(s).

3. Depositar o valor da contrapartida na conta bancária em que o recurso do convênio foi depositado;

4. Emitir nota de empenho no valor do(s) veículo(s) em favor da empresa vencedora do certame licitatório.

5. Preencher a minuta de contrato constante do Anexo V do Edital nº 16/2010 –FNDE/MEC, disponibilizada no link citado acima, observando as orientações para o preenchimento, com os dados dessa Prefeitura e da Empresa fornecedora do veículo.

6. Designar servidores mediante portaria para a fiscalização do contrato na forma do art. 67 da lei 8.666 de 1993.

7. Após assinatura do contrato pelas partes, realizar a publicação do extrato contratual na forma da lei.

8. Documentação a ser encaminhada ao FORNECEDOR contratado:

1.1 uma via do contrato providenciado pela Prefeitura assinada pelas partes;

1.2 uma cópia do ofício de autorização expedido pelo FNDE;

1.3 uma cópia do ofício de anuência expedido pela Empresa; e

1.4 uma cópia do convênio.

Mediante análise da documentação apresentada não ficou evidenciado que a Prefeitura Municipal de Balsas/MA tenha adotado os procedimentos exigidos pelo FNDE elencados acima.

Além desse normativo, existem ainda jurisprudência emanada do Tribunal de Contas da União acerca do assunto, a exemplo do Acórdão TCU nº 2.764/2010 -Plenário:

Formalize, previamente às contratações por meio de adesão à Ata de Registro de Preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresente as justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, em obediência ao disposto nos arts. 14, 15, § 7ª, inc. II, da Lei nº 8.666/1993; providencie pesquisa de preços com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993; e abstenha-se de adquirir bens em quantidade superior à registrada na Ata de Registro de Preços, nos termos do art. 8º, §3º, do Decreto nº 3.931/2001. (Acórdão TCU nº 2.764/2010 -Plenário)

Ademais, não há, na documentação comprobatória, elemento que comprove a legalidade da utilização das Atas de Registros de Preços nºs 35/2010 e 36/2010, originárias do FNDE, uma vez que o prazo de suas validades se estendeu até 30/03/2011 enquanto os contratos 55/2011 e 094/2011 foram assinados em 08/04/2011 e 16/09/2011, respectivamente.

É dizer, a utilização dessas Atas de Registro de Preços, por parte da Prefeitura Municipal de Balsas, não poderia ocorrer, na medida em que os seus prazos de validade já estavam expirados nas datas das assinaturas dos contratos. Sobre o assunto, a Lei nº 8.663/93, em seu art.5, § 3º, III e jurisprudência do TCU (Acórdão TCU nº 7.138/2010-Segunda Câmara) disciplinam que a validade da Ata de Registro de Preço não pode ser superior a um ano, incluindo nesse prazo eventuais prorrogações.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do documento S/N, de 24 de setembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Balsas apresentou a seguinte justificativa:

“No que à irregularidade(sic) detectada na presente Constatação, cumpre salientar que a utilização das Atas de Registro de Preços do Pregão Eletrônico n.º 16/2010, por parte da Prefeitura de Balsas, com prazos de validade expirados nas datas de assinaturas dos contratos, se deu em decorrência de um descuido de agente público ligado à administração municipal, nesse caso isolado, o que é de todo justificável, ainda mais quando se leva em consideração que a estrutura da máquina administrativa de Balsas, que é um dos maiores municípios do estado do Maranhão, é complexa e com alto volume de demanda.

Outrossim, é mister esclarecer que além de não ter havido dolo na conduta do servidor, não houve qualquer prejuízo ao erário, uma vez que inclusive foram praticados os preços do Pregão Pregão Licitário n.º 16/2010, não havendo qualquer interesse da administração, portanto, em cometer tal irregularidade.

Como cediço, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de

dezembro de 2011, senão vejamos:

“Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andirá (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposo”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os desembargadores consideraram que a ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: 8594 vezes” (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistia aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10,

da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. (grifo nosso)”

Análise do Controle Interno:

Mantemos a constatação, pois o gestor apenas reconhece o fato, em razão de “descuido de agente

público ligado à administração municipal” e que o mesmo não causou prejuízo ao erário.

2.3. PROGRAMA: 2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA

Ação Fiscalizada	
Ação: 2.3.1. 12KU - IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL Objetivo da Ação: 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	
Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201209424	Período de Exame: 01/01/2012 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.529.999,94
Objeto da Fiscalização: Repasse para atender as ações do programa aceleração do crescimento 2 - implementação de escolas para educação infantil /PAC II - proinfância – 2011 e 2012	

2.3.1.1. Constatação:

Restrição à Competitividade.

Fato:

Analisando-se o teor dos Editais referentes às Concorrências Públicas nºs 002/2012 e 04/2012 constatou-se exigências de cunho restritivo à competitividade, relativamente à comprovação da Qualificação Técnica-capacitação técnico-profissional e exigência de apresentação de Certificado de Registro Cadastral, ano 2012, emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas, no tocante à Habilitação Jurídica, além de outras exigências não contempladas na Lei nº 8.666/93.

Cabe ressaltar que essas exigências não encontram respaldo nos artigos 28 e 29 da Lei nº 8.666/93.

No tocante à capacitação técnico-profissional, os Editais das Concorrências Públicas nº 002/2012 e 004/2012 registram que essa se dará se o licitante comprovar que possui em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega da proposta, um engenheiro civil e detentor de atestado de responsabilidade técnica para a execução de obra ou serviço de características semelhantes e ainda com o estabelecimento de quantitativo de execução de itens relevantes da planilha orçamentária.

Além disso, registra que não será aceito contrato de trabalho particular mesmo que esteja registrado em cartório.

Sobre essa exigência para a Qualificação Técnica, de que aos interessados cabe a : “Comprovação do licitante de possuir, **em seu quadro permanente**, ..., **um engenheiro civil**..., é necessário deixar assente que a Lei nº 8.666/93, embora possa literalmente induzir ao raciocínio de que para a prova de capacitação técnico-profissional é necessário que o participante do certame deva promover a : “comprovação do licitante possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente...”, o entendimento do Tribunal de Contas da União já se encontra consolidado sobre essa questão, segundo se extrai em diversos julgados, cabendo, em especial, destacar os seguintes:

a) Acórdão nº 80/2010, TC-025.219/2009-7, rel.Min-Subs. Marcos Bemquerer Costa, 27.01.2010:

“Concorrência para realização de obra: 3 - Exigência no edital, para fim de qualificação técnica, de

profissional de nível superior pertencente ao quadro permanente do licitante. Ainda em relação à Concorrência n.º 001/CINDACTA IV/2009, foi também constatado que o edital exigia, como requisito de qualificação técnica, que o licitante possuísse, em seu quadro permanente, na data do certame, profissional de nível superior em Engenharia Civil detentor de atestado de responsabilidade técnica ou acervo técnico por execução de obras/serviços com as características técnicas especificadas no projeto básico. Destacou o relator que a exigência encontra óbice na jurisprudência do TCU, que a considera ilegal. Por oportuno, transcreveu excerto do voto condutor do Acórdão n.º 2.297/2005-Plenário, da lavra do Ministro Benjamin Zymler, em que restou consignado ser suficiente, para fim de qualificação técnico-profissional, "a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação comum". Com base nesse entendimento, o Plenário formulou determinação ao CINDACTA IV para que se abstenha de exigir, como condição de qualificação técnica, que os licitantes possuam, em seu quadro permanente, os profissionais com as certificações requeridas no edital.”(grifei).

b) Acórdão TCU nº 361/2006 – Plenário:

“O que a lei determina é que na data da entrega dos envelopes e durante a execução da obra ou serviço licitado a contratada conte com profissional qualificado, vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrados de acordo com a legislação civil comum ou que tenha vínculo trabalhista ou societário com a empresa.”(grifei)

c) Acórdão TCU 103/2009 – Plenário:

“ A respeito da avaliação da capacidade técnico-profissional a que se refere o art. 30, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, obtenha-se de exigir a comprovação de vínculo trabalhista entre o profissional e a empresa se dê exclusivamente por meio da relação empregatícia (Carteira de Trabalho e Previdência Social) ou societária, e passe a admitir que tal comprovação possa ser feita mediante contrato de prestação de serviços, regidos pela legislação comum. ” (grifei).

d) Acórdão TCU nº 1.905/2009 – Plenário

“Deve-se observar que a Lei nº definiu o conceito de quadro permanente da licitante, circunstância que de ensejo à formação de jurisprudência já consolidada no âmbito deste Tribunal, no sentido de considerar como pertencente ao quadro permanente das licitantes, além do conjunto de pessoas ligadas à empresa mediante contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum. ” (grifei).

Quanto ao estabelecimento de quantitativos para a comprovação da capacitação técnico-profissional, tomando-se como parâmetro o fixado no Edital da Concorrência nº 004/2012: Concreto fck 25 MPA 150m³; Laje pró-moldada 1.036m²; Estrutura de madeira para telha cerâmica 1.280m²; Telhas Cerâmicas 1.265m²; Revestimento de parede 20x20cm; Revestimento de parede 10x10cm e Pavimentação em granitina 885m², analisando-se a Planilha Orçamentária – Anexo I do Edital, observa-se que essa amostra foi extraída, levando-se em consideração os itens mais relevantes. Acontece que a fixação desses quantitativos, para fins de comprovação técnico-profissional, não encontra respaldo na Lei nº 8.666/93, pois o art. 30, § 1º, I, veda essa exigência, quando estabelece:

“I- capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante possuir em seu quadro permanente, na data prevista para a entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos. ” (grifei)

Acerca desse entendimento, o assunto já se encontra balizado em diversos julgados do Tribunal de Contas da União, que considera essa exigência de caráter restritivo à competitividade, a exemplo do Acórdão nº 165/2012-Plenário TCU:

“A exigência de quantitativo mínimo, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, contraria o estabelecido no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93

Representação formulada por empresa apontou possíveis irregularidades na condução do Pregão Eletrônico 133/2010, conduzido pela Casa Civil da Presidência da República, que tinha como um de seus objetivos viabilizar a contratação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva das instalações prediais e de mobiliários da Presidência da República e de suas unidades residenciais funcionais. Foram realizadas audiências do gestor responsável, do Sub-chefe da Assessoria Jurídica e da pregoeira que conduziu o certame acerca da exigência de apresentação de atestado de **capacitação técnico-profissional**, “certificando a execução, por parte de engenheiro civil, de serviço de manutenção predial em área construída igual ou superior a 60.000 m², descumprindo a parte final do inciso I, § 1º, do artigo 30, da Lei 8.666/93”. Segundo tal comando normativo, “Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: (...) II – comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente (...) § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do caput deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados (...), limitadas as exigências a: I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;”. O relator, ao endossar entendimento da unidade técnica, considerou que a apontada falha efetivamente ocorreu. Ponderou, entretanto, que “as impropriedades apuradas não acarretaram, no caso concreto, restrição à competitividade do certame: 21 empresas participaram e apresentaram 296 lances relativos ao Pregão Eletrônico 133/2010”. Valeu-se, ainda, de observação contida na manifestação técnica, no sentido de que “não foram constatadas evidências de irregularidade na desclassificação das propostas das empresas que apresentaram lances menores do que o valor contratado”. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu: I) acolher em parte as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, sem aplicar-lhes multa; II) julgar parcialmente procedente a representação; III) “dar ciência à Secretaria de Administração da Secretaria-Geral da Presidência da República que a exigência de quantitativo mínimo para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, a exemplo do ocorrido no Pregão Eletrônico 133/2010, contraria o estabelecido no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, c/c o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como na jurisprudência deste Tribunal de Contas, conforme consta nos Acórdãos 2.081/2007, 608/2008, 1.312/2008, 2.585/2010, 3.105/2010 e 276/2011, todos do Plenário”. **Acórdão n.º 165/2012-Plenário, TC 005.414/2011-3, rel. Min. Aroldo Cedraz, 1.2.2012.**”

De modo transversal, o estabelecimento de quantitativos mínimos em Editais para a comprovação da capacitação técnico-operacional (Empresa), é perfeitamente condizente com a Lei n 8.666/93, quando em seu art.30, II, estabelece:

“Art. 30, II- comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação...”.

Sobre esse tema, há diversos posicionamentos do Tribunal de Contas da União acerca da capacitação técnico-operacional, no sentido de que o licitante somente poderá estabelecer quantitativo máximo de 50% para os itens mais relevantes da planilha orçamentária. Tal entendimento encontra-se apaziguado, conforme se depreende da SÚMULA Nº 263/2011 que diz:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.”

Portanto a permissão legal para que se estabeleça em edital quantitativos mínimos se aplica para a

qualificação técnico-operacional (empresa) e não para a qualificação técnico-profissional.

Conforme mencionado anteriormente, o edital da concorrência nº 004/2012 traz em seu bojo a exigência de quantitativo de itens relevantes da planilha orçamentária da obra e ainda que se pudesse considerar para fins de comprovação de qualificação técnico-operacional (da empresas) ainda assim, a exigência estaria em desconformidade com o art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, na medida em que foram fixados acima do limite de 50%, conforme se demonstra no quadro abaixo:

Descrição	Quantitativo do edital	Quantitativo da Planilha Orçamentária	Quantitativo máximo permitido=50% dos itens relevantes
Concreto fck 25 MPA	150m3	232,47m3	116,24m3
Laje Pré-moldada	1.036m2	1.036m2	518m2
Estrutura de madeira para telha cerâmica	1.280m2	1.271,78m2	635,89m2
Telhas Cerâmica	1.265m2	1.264,78m2	632,39m2
Revestimento de parede 20x20cm	960m2	959,21m2	479,61m2
Revestimento de parede 10x10cm	460m2	460,27m2	230,14m2
Pavimentação em granitina	885m2	885m2	442,50m2

Uma outra questão que merece ser ressaltada é a relativa à seguinte exigência contida no edital:

“-No ato da visita técnica a proponente fica obrigada a comprovar para a SINFRÁ que o Responsável Técnico ali presente pertence ao quadro de funcionários da empresa.

A comprovação devesse ser feita através da Certidão do CREA e Carteira de Identificação do Responsável Técnico, com cópias dos respectivos documentos dentro do envelope de habilitação.

- O responsável técnico indicado na certidão do CREA deverá ser o mesmo que se responsabilizará pela obra, não podendo ser substituído. O mesmo só poderá ser substituído por profissional equivalente com a devida anuência da Prefeitura Municipal de Balsas.”

Também aqui há elemento de imposição e restrição ao caráter competitivo, na medida em que fere o estabelecido no art. ° 1º da Lei nº 8.666/93, conforme bem acentua o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.028/2006-Primeira Câmara, quando assim escreve:

“b) Exigência de que a visita técnica ao local da obra, com oito dias de antecedência da data marcada para a entrega da proposta, deveria ser feita por profissionais credenciados, com comprovação de que faziam parte do quadro permanente, sendo que no mínimo um deveria ser o responsável técnico pela

empresa, através do registro de quitação na entidade competente do profissional, que deveria apresentar seus acervos técnicos à capacitação ao objeto da licitação, antecedendo, assim a fase de habilitação. [grifos da Unidade Técnica]

4.7. A citada irregularidade está contida no item 3.11 (Envelope 1: 'Habilitação'), alínea 'j' do já mencionado Edital de Tomada de Preços, que diz o seguinte: 'Comprovação, fornecida pela Prefeitura Municipal de Jaguaré, que recebeu os documentos e de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. A visita técnica, necessária para receber a comprovação, deverá ser feita no dia 16/10/2002 às 14:00h (quatorze horas), com solicitação formal à Prefeitura protocolada, com no mínimo 24 horas antes da visita, indicando o nome dos profissionais que farão a vistoria, e que na visita técnica os profissionais credenciados, com comprovação de que fazem parte do quadro permanente, sendo que no mínimo um, deverá ser responsável através do registro de quitação na entidade competente do profissional, que deverão apresentar seus acervos técnicos à capacidade ao objeto da licitação'.

4.8. Entende-se, nesse sentido, que a exigência de comprovação por parte do profissional credenciado, para tomar conhecimento das condições locais, de ser o 'responsável técnico pela empresa', representa uma condição restritiva ao caráter competitivo do certame, vedada pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93".

Vale ressaltar que o posicionamento da Unidade Técnica foi recepcionado no voto do Ministro Relator, nos seguintes termos:

"4.2.1. incluído no subitem 3.1.1, alínea "i" do edital da TP nº 6/2002, exigência de que a visita técnica ao local da obra, com oito dias de antecedência da data marcada para a entrega da proposta, deveria ser feita por profissionais credenciados, com comprovação de que faziam parte do quadro permanente, sendo que no mínimo um deveria ser o responsável técnico pela empresa, através do registro de quitação na entidade competente do profissional, que deveria apresentar seus acervos técnicos à capacitação ao objeto da licitação, antecedendo, assim a fase de habilitação;

4.2.2. incluído no subitem 3.1.1, alínea "j" do edital da TP nº 6/2002, exigência de comprovação por parte do profissional credenciado para tomar conhecimento das condições locais, por ocasião da visita técnica, de ser o 'responsável técnico pela empresa', restringindo o caráter competitivo do certame, o que é vedado pelo art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, assim como a exigência daquele responsável apresentar, na mesma ocasião, 'seus acervos técnicos à capacitação ao objeto da licitação', antecedendo a fase de habilitação e contrariando, por conseguinte, o disposto no art. 30, § 1º, alínea 'a' da mesma lei;"

Com relação a exigência do CRC, verificou-se que a Prefeitura exigiu como critério de habilitação jurídica o Certificado de Registro Cadastral (CRC), emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas. Tal exigência configura-se restrição à competitividade do certame e infringe o artigo 32 da Lei nº 8.666/93. Segundo esta norma, o CRC substitui os documentos enumerados nos artigos 28 a 31. Dessa forma, a apresentação do CRC deveria ser exigida com o objetivo de substituir a documentação constante desses artigos, referentes à habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira. O edital, portanto, não deveria prever a obrigatoriedade de apresentação do certificado além dos outros documentos, haja vista que o CRC se presta exatamente para substituir a documentação que já foi apresentada pelo licitante em outras licitações realizadas pela mesma prefeitura (no caso, Balsas/MA). A exigência do CRC restringe o número de empresas participantes da licitação (o que acabou ocorrendo nos Pregões 034/2011 e 031/2012, considerando que os demais foram direcionados para a contratação de pessoas físicas), uma vez que todos os licitantes que não estivessem registrados na prefeitura de Balsas/MA seriam prontamente inabilitados. Além disso, a imposição do CRC impede que empresas que nunca participaram de licitações no âmbito da prefeitura de Balsas/MA tentassem concorrer, posto que não seriam habilitadas. Por fim, deve-se considerar que a empresa licitante pode não ter o CRC, mas atender plenamente a todos os outros requisitos de habilitação, portanto apta para fornecer o objeto licitado.

Além dessas exigências de caráter restritivo à competitividade do certame, observou-se ainda nos procedimentos licitatórios as seguintes falhas:

a) os processos administrativos não estão devidamente numerados e rubricados em suas folhas, contrariando art. 38 (caput) da Lei nº 8.666/93; e

b) as Atas apresentadas não estão assinadas por todos os membros da CPL, em desacordo com o estabelecido no art. 43, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do documento S/N, de 24 de setembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Balsas apresentou a seguinte justificativa:

“No que toca a referida constatação, é mister esclarecer que não há qualquer irregularidade de procedimento licitatório, uma vez que a exigência de Certificado de Registro Cadastral é manifestamente consentânea com os fundamentos da lei de licitação (lei 8.666/93), tendo em vista que deve ser atestada a regularidade das empresas que têm interesse em participar da licitação.

E prova maior disso é que há previsão expressa no artigo 34, caput e §1º, da Lei nº 8.666/93 do Registro Cadastral, que deve ser mantido pelos órgãos e entidades da Administração Pública que frequentemente realizem licitações, senão vejamos:

“Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§1º. O registro cadastral deve ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, o chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados”.

Assim, é de clareza solar que a própria Lei de Licitações prevê o Registro Cadastral das pessoas jurídicas interessadas em participar do certame licitatório.

Outrossim, é mister ressaltar que no mesmo diploma legal, mais especificamente no seu artigo 37, há a previsão de que se o inscrito deixar de cumprir os requisitos constantes no artigo 27 da Lei 8.666/93, o seu registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado, senão vejamos:

“Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral”.

Como se vê, é conferido ao Registro Cadastral uma relevância substancial, uma vez que caso o inscrito (licitante) deixe de atender aos requisitos do artigo 27, quais sejam, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento das restrições ao trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 (dezoito) anos, pode ser o seu registro inclusive cancelado, o que teria como consequência a impossibilidade de participar da licitação, o que denota a importância do Registro Cadastral.

Em senso(sic) assim, é fato que o município de Balsas, ao exigir no caso em tela o Certificado de Registro Cadastral, apenas cumpre disposição expressa da lei nº 8.666/93, não o fazendo com o intuito de comprometer a competitividade do certame licitatório.

Por tudo, não houve qualquer irregularidade nos editais de licitação no caso em deslinde, não tendo qualquer fundamento a constatação em comento.

Outrossim, cabe salientar que não houve qualquer restrição ilegal à competitividade no certame

quando se fez a exigência, contida no edital, de que a empresa tivesse, em seu quadro de funcionários, o responsável técnico a acompanhar a execução do objeto é plenamente legal, atendendo a previsão expressa da lei 8.666/93.

Análise do Controle Interno:

Resumidamente a constatação enfoca as seguintes impropriedades:

- a) Exigência, nos editais, de comprovação da capacitação técnico-profissional com profissional com formação de engenheiro civil integrante do quadro da empresa, não se aceitando contrato de trabalho particular mesmo que esteja registrado em cartório;
- b) Exigência, nos editais, de quantitativos para a comprovação da capacidade técnico-profissional;
- c) Exigência, nos editais, de quantitativos superiores a 50% (cinquenta por cento) para a capacidade técnica da empresa;
- d) Exigência, como critério de habilitação jurídica, o Certificado de Registro Cadastral (CRC), emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas;
- e) Processos administrativos não numerados e rubricados em suas folhas; e
- f) Atas da CPL não estão assinados por todos os participantes.

Em razão disso, o gestor, ao receber os achados da Equipe da CGU-Regional no Maranhão, apresentou apenas justificativa para a questão relacionada a alínea “d”, e para a alínea “a” somente a afirmação de que a exigência não é ilegal, ficando silente com relação às demais. Da análise da justificativa apresentada retro, entendemos que a mesma não tem força suficiente para elidir a impropriedade, em de razão de:

Sobre a exigência de registro cadastral para participar de licitação, o Gestor Municipal limitou-se em apontar a previsão legal de tal registro, fato que a CGU não desconhece, entretanto, não justificou, nem poderia justificar, por absoluta ausência de base legal, a exigência de somente poder participar dos certames licitatórios acima relacionados empresas que apresentassem o CRC. Cabe observar que a Lei 8.666/93 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral como condição de participação, portanto, considera-se ilegal a exigência desse documento como condição de participação, principalmente, em se tratando de pregão presencial.

O parágrafo 3º do art. 32 da Lei 8.666/93 assim dispõe: *"A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade público, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei"*. Assim, de acordo com este dispositivo a expressão "poderá" indica a faculdade conferida ao licitante à escolha dessa ou daquela formalidade para a habilitação. (grifamos).

Nesse sentido, dentre muitas, vale citar decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre exigência de cadastramento prévio (no âmbito do Governo Federal), haja vista a clareza com que tais decisões pacificam o assunto:

"A exigência de cadastramento prévio no SICAF contraria a Lei 8666/93. O cadastramento é uma facilidade que livra a Administração Pública de exigir todos os documentos que habilitam a empresa a participar do certame; caso a empresa não esteja cadastrada, basta apresentar os documentos demandados pela legislação para tomar parte do processo licitatório." (Acórdão TCU nº 3.146/2004 – Primeira Câmara).

"É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF para efeito de habilitação em licitação." (Súmula TCU nº 274).

"45. A exigência desse certificado restringe o número de empresas participantes da licitação, haja

vista que aquelas licitantes que não são registradas no órgão seriam automaticamente desclassificadas, mesmo que os outros requisitos de habilitação fossem aceitos pelo órgão. Além disso, a obrigação de apresentar o CRC constitui fator impeditivo para que as empresas que nunca participaram de licitações no órgão tentem se habilitar, já que saberiam que não seriam habilitadas.

[...]

“47. O fato de a licitante não possuir o CRC, mas atender a todos os outros requisitos de habilitação é um indício de que a empresa apresenta condições suficientes para a execução do objeto contratado. Portanto, a preocupação com a envergadura da empresa não se constitui real a ponto de exigir que apenas as empresas já cadastradas participem da concorrência, tendo em vista que há possibilidades de outras empresas com similares condições sejam habilitadas e realizem igualmente os serviços.

“48. Destarte, diante dos argumentos apresentados e da análise realizada, conclui-se que o responsável não apresentou razões que elidissem a irregularidade, tendo em vista que ainda resta evidenciado que a exigência de CRC, em complemento às outras documentações expressas na lei, constitui grave restrição à competitividade.” (Acórdão nº 309/2011-Plenário)

Diante do exposto, conclui-se que o CRC pode ser solicitado no edital como opção para a apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha de apresentar o "CRC" ou "todos os documentos de habilitação".

Quanto ao contido na alínea “a”, a mera afirmativa de que “ não houve qualquer restrição ilegal à competitividade no certame quando se fez a exigência, contida no edital, de que a empresa tivesse, em seu quadro de funcionários, o responsável técnico a acompanhar a execução do objeto é plenamente legal, atendendo a previsão expressa da lei 8.666/93”, em nada justifica a exigência editalícia.

Assim, considerando que o gestor não conseguir elidir as impropriedades detectadas pela Equipe da CGU-Regional no Maranhão, somos pela manutenção da constatação.

Ação Fiscalizada	
Ação: 2.3.2. 12KV - IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	
Objetivo da Ação: 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	

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201209411	Período de Exame: 01/01/2012 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 408.000,00
Objeto da Fiscalização: Repasse para atender as acoes do programa aceleracao do crescimento 2 - implant.adeq.estruturas esportivas escolares/PAC II - quadras - 2011 e 2012.	

2.3.2.1. Constatação:

Restrição à Competitividade.

Fato:

A Prefeitura Municipal de Balsas (MA) visando executar as ações do Programa de Aceleração do Crescimento 2 – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares/PAC II-quadras-2011 e 2012, sob o número PAC202173/2011, firmado com o Ministério da Educação, cabendo à União repassar o valor de R\$408.000,00 (Quatrocentos e oito mil reais) e a Prefeitura contribuir com contrapartida no valor de R\$101.999,98 (Cento e um mil, novecentos e noventa e nove reais e noventa e oito centavos).

Para a consecução dessa ação, foi aberto o Processo Administrativo nº 3055, de 01/02/2012, visando realizar procedimento licitatório- Modalidade Tomada de Preços, sob o número 003/2012, cuja vencedora do certame foi a empresa IRCON CONSTRUÇÕES LTDA., CNPJ nº 12.140.885-0001-03, com proposta no valor de R\$ 508.143,21 (Quinhentos e oito mil, cento e quarenta e três reais e vinte e um centavos).

O processo inicia-se com a solicitação formulada pelo Secretário Municipal de Educação, mediante Comunicação Interna-CI nº 71/2012, pedindo ao Presidente da CPL de Balsas (MA), providências de licitação para construção de 01 (uma) Quadra Poliesportiva escolar, coberta e com vestuário, referente ao Termo de Compromisso PAC202173/2011, e com a devida autorização por parte do Prefeito Municipal de Balsas(MA).

De acordo com a análise realizada nas peças que compõem o processo licitatório, a Equipe da CGU Regional no Maranhão constatou-se a existência das seguintes impropriedades:

a) ausência de publicação do Edital da Tomada de Preços nº 003/2012 no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação no Estado, de modo a cumprir o estabelecido no art. 21, III, da Lei nº 8.666/93, no tocante à ampla divulgação do certame.

b) Restrição à competitividade:

No capítulo destinado à habilitação dos interessados a concorrerem ao certame, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação, com aquiescência do Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Balsas, OAB-GO nº25531, mediante Parecer Jurídico, fez constar do edital exigências de cunho restritivo à ampla participação dos interessados, nos seguintes termos:

Item 4.1. Esta licitação está aberta a todos concorrentes, que se enquadrarem no ramo de atividade pertinente ao objeto da Tomada de Preços, que atenderem aos requisitos do presente Edital e comprovarem as seguintes condições.

Habilitação Jurídica:

I (...);

VII-Certificado de Registro Cadastral (CRC), Ano 2012, emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas.

Qualificação Técnica:

I- (...)

V-Comprovação do licitante de possuir, **em seu quadro permanente**, profissionais de nível superior, com formação em engenharia civil e outro com formação em **engenharia mecânica**, devidamente inscrito no CREA;

Verificando-se o conjunto das exigências contidas na Seção II – HABILITAÇÃO, da Lei nº 8.666/93, não se encontra exigências relativas à apresentação, por parte dos licitantes, de Certificado de Registro Cadastral (CRC), Ano 2012, emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas.

Sobre a exigência apresentada para a Qualificação Técnica, de que aos interessados cabe a :

“Comprovação do licitante de possuir, **em seu quadro permanente**, profissionais de nível superior, com formação em engenharia civil e outro com formação em **engenharia mecânica**, devidamente inscrito no CREA”, é necessário deixar assente que a Lei nº 8.666/93, embora possa literalmente induzir ao raciocínio de que para a prova de capacitação técnico-profissional é necessário que o participante do certame deva promover a : “comprovação do licitante possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente...”, o entendimento do Tribunal de Contas da União já se encontra consolidado sobre essa questão, segundo se extrai em diversas decisões, cabendo, em especial, destacar as seguintes:

a) Acórdão nº 80/2010, TC-025.219/2009-7, relator Min-Subs. Marcos Bemquerer Costa, 27.01.2010:

Concorrência para realização de obra: 3 - Exigência no edital, para fim de qualificação técnica, de profissional de nível superior pertencente ao quadro permanente do licitante. Ainda em relação à Concorrência nº 001/CINDACTA IV/2009, foi também constatado que o edital exigia, como requisito de qualificação técnica, que o licitante possuisse, em seu quadro permanente, na data do certame, profissional de nível superior em Engenharia Civil detentor de atestado de responsabilidade técnica ou acervo técnico por execução de obras/serviços com as características técnicas especificadas no projeto básico. Destacou o relator que a exigência encontra óbice na jurisprudência do TCU, que a considera ilegal. Por oportuno, transcreveu excerto do voto condutor do Acórdão nº 2.297/2005-Plenário, da lavra do Ministro Benjamin Zymler, em que restou consignado ser suficiente, para fim de qualificação técnico-profissional, "a comprovação da existência de um contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação comum". Com base nesse entendimento, o Plenário formulou determinação ao CINDACTA IV para que se abstenha de exigir, como condição de qualificação técnica, que os licitantes possuam, em seu quadro permanente, os profissionais com as certificações requeridas no edital.

b) Acórdão TCU nº 361/2006 – Plenário:

O que a lei determina é que na data da entrega dos envelopes e durante a execução da obra ou serviço licitado a contratada conte com profissional qualificado, vinculado à empresa por meio de contrato de prestação de serviços, celebrados de acordo com a legislação civil comum ou que tenha vínculo trabalhista ou societário com a empresa.

c) Acórdão TCU 103/2009 – Plenário:

A respeito da avaliação da capacidade técnico profissional a que se refere o art. 30, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, abstenha-se de exigir a comprovação de vínculo trabalhista entre o profissional e a empresa se dê exclusivamente por meio da relação empregatícia (Carteira de Trabalho e Previdência Social) ou societária, e passe a admitir que tal comprovação possa ser feita mediante contrato de prestação de serviços, regido pela legislação comum.

d) Acórdão TCU nº 1.905/2009 – Plenário

Deve-se observar que a Lei não definiu o conceito de quadro permanente da licitante, circunstância que de ensejo à formação de jurisprudência já consolidada no âmbito deste Tribunal, no sentido de considerar como pertencente ao quadro permanente das licitantes, além do conjunto de pessoas ligadas à empresa mediante contratado de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista e regido pela legislação civil comum.

Outrossim, o art.30, § 1º, inciso I da Lei nº 8.666/93 em nenhum momento leciona que a qualificação técnica deva ser comprovada inclusive **com outro profissional com formação em engenharia mecânica**, devidamente inscrito no CREA, porque aí estaria caracterizado aspecto restritivo. Contrário disso, o que o dispositivo apresenta é que a qualificação pode ser por profissional de nível superior ou **outro** devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.

Portanto, a Comissão Permanente de Licitação ao inserir no edital essa exigência, tal qual se apresenta, o fez de maneira restritiva, contribuindo para que se apresentasse ao certame apenas a empresa IRCON Construções Ltda., conforme registrado na Ata emitida em 23/02/2012.

Constatou-se ainda que não houve a publicação resumida do Contrato nº 61/2012-SEMED, firmado com a IRCON Construções Ltda. no Diário Oficial da União, condição indispensável para sua eficácia legal.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do documento S/N, de 24 de setembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Balsas apresentou a seguinte justificativa:

“No que toca à referida constatação, é mister esclarecer que não há qualquer irregularidade de procedimento licitatório, uma vez que a exigência de Certificado de Registro Cadastral é manifestamente consentânea com os fundamentos da lei de licitação (lei 8.666/93), tendo em vista que deve ser atestada a regularidade das empresas que têm interesse em participar da licitação.

E prova maior disso é que há previsão expressa no artigo 34, caput e §1º, da Lei nº 8.666/93 do Registro Cadastral, que deve ser mantido pelos órgãos e entidades da Administração Pública que frequentemente realizem licitações, senão vejamos:

“Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§1º. O registro cadastral deve ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, o chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados”.

Assim, é de clareza solar que a própria Lei de Licitações prevê o Registro Cadastral das pessoas jurídicas interessadas em participar do certame licitatório.

Outrossim, é mister ressaltar que no mesmo diploma legal, mais especificamente no seu artigo 37, há a previsão de que se o inscrito deixar de cumprir os requisitos constantes no artigo 27 da Lei 8.666/93, o seu registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado, senão vejamos:

“Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral”.

Como se vê, é conferido ao Registro Cadastral uma relevância substancial, uma vez que caso o inscrito (licitante) deixe de atender aos requisitos do artigo 27, quais sejam, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento das restrições ao trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 (dezoito) anos, pode ser o seu registro inclusive cancelado, o que teria como consequência a impossibilidade de participar da licitação, o que denota a importância do Registro Cadastral.

Em senso assim, é fato que o município de Balsas, ao exigir no caso em tela o Certificado de

Registro Cadastral, apenas cumpre disposição expressa da lei nº 8.666/93, não o fazendo com o intuito de comprometer a competitividade do certame licitatório.

Por tudo, não houve qualquer irregularidade no edital de licitação no caso em deslinde, não tendo qualquer fundamento a constatação em comento.

Análise do Controle Interno:

Resumidamente a constatação enfoca as seguintes impropriedades:

- a) Exigência, nos editais, de V-Comprovação do licitante de possuir, em seu quadro permanente, profissionais de nível superior, com formação em engenharia civil e outro com formação em engenharia mecânica, devidamente inscrito no CREA;;
- b) Exigência, como critério de habilitação jurídica, o Certificado de Registro Cadastral (CRC), emitido pela Prefeitura Municipal de Balsas; e
- c) ausência de publicação do Edital da Tomada de Preços nº 003/2012 no Diário Oficial da União e em jornal diário de grande circulação no Estado.

Em razão disso, o gestor, ao receber os achados da Equipe da CGU-Regional no Maranhão, apresentou apenas justificativa para a questão relacionada a alínea “b”, ficando silente com relação às demais. Da análise da justificativa apresentada retro, entendemos que a mesma não tem força suficiente para elidir a impropriedade, em de razão de:

Sobre a exigência de registro cadastral para participar de licitação, o Gestor Municipal limitou-se em apontar a previsão legal de tal registro, fato que a CGU não desconhece, entretanto, não justificou, nem poderia justificar, por absoluta ausência de base legal, a exigência de somente poder participar dos certames licitatórios acima relacionados empresas que apresentassem o CRC. Cabe observar que a Lei 8.666/93 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral como condição de participação, portanto, considera-se ilegal a exigência desse documento como condição de participação, principalmente, em se tratando de pregão presencial.

O parágrafo 3º do art. 32 da Lei 8.666/93 assim dispõe: *"A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade público, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei"*. Assim, de acordo com este dispositivo a expressão "poderá" indica a faculdade conferida ao licitante à escolha dessa ou daquela formalidade para a habilitação. (grifamos).

Nesse sentido, dentre muitas, vale citar decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre exigência de cadastramento prévio (no âmbito do Governo Federal), haja vista a clareza com que tais decisões pacificam o assunto:

"A exigência de cadastramento prévio no SICAF contraria a Lei 8666/93. O cadastramento é uma facilidade que livra a Administração Pública de exigir todos os documentos que habilitam a empresa a participar do certame; caso a empresa não esteja cadastrada, basta apresentar os documentos demandados pela legislação para tomar parte do processo licitatório." (Acórdão TCU nº 3.146/2004 – Primeira Câmara).

"É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF para efeito de habilitação em licitação." (Súmula TCU nº 274).

"45. A exigência desse certificado restringe o número de empresas participantes da licitação, haja vista que aquelas licitantes que não são registradas no órgão seriam automaticamente desclassificadas, mesmo que os outros requisitos de habilitação fossem aceitos pelo órgão. Além disso, a obrigação de apresentar o CRC constitui fator impeditivo para que as empresas que nunca participaram de licitações no órgão tentem se habilitar, já que saberiam que não seriam habilitadas."

[...]

“47. O fato de a licitante não possuir o CRC, mas atender a todos os outros requisitos de habilitação é um indício de que a empresa apresenta condições suficientes para a execução do objeto contratado. Portanto, a preocupação com a envergadura da empresa não se constitui real a ponto de exigir que apenas as empresas já cadastradas participem da concorrência, tendo em vista que há possibilidades de outras empresas com similares condições sejam habilitadas e realizem igualmente os serviços.

“48. Destarte, diante dos argumentos apresentados e da análise realizada, conclui-se que o responsável não apresentou razões que elidissem a irregularidade, tendo em vista que ainda resta evidenciado que a exigência de CRC, em complemento às outras documentações expressas na lei, constitui grave restrição à competitividade.” (Acórdão nº 309/2011-Plenário)

Diante do exposto, conclui-se que o CRC pode ser solicitado no edital como opção para a apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha de apresentar o "CRC" ou "todos os documentos de habilitação".

Assim, considerando que o gestor não conseguir elidir as impropriedades detectadas pela Equipe da CGU-Regional no Maranhão, somos pela manutenção da constatação.

2.3.2.2. Constatação:

Ausência de retenção/recolhimento da contribuição previdenciária de 11% sobre o valor da mão de obra e outros tributos.

Fato:

Da análise da documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Balsas, relativamente aos pagamentos realizados à empresa IRCON Construções Ltda, CNPJ nº 12.140.885-0001-03., constatou-se a ausência da retenção/recolhimento da contribuição previdenciária de 11% (onze por cento) sobre o valor da mão-de-obra aplicada na construção da quadra poliesportiva coberta, localizada na Escola Municipal Dr. José Bernadino Pereira da Silva, na cidade de Balsas(Ma), tendo em vista a Nota Fiscal de Prestação de Serviços nº 1529, de 17/05/2012, no valor de R\$131.196,15 (Cento e trinta e um mil, cento e noventa e seis reais e quinze centavos), cujo valor a ser retido/recolhido importa em R\$14.431,57 (quatroze mil, quatrocentos e trinta e um reais e cinquenta e sete centavos).

De igual modo, não houve a retenção/recolhimento relativo à CSLL/CIFINS/PIS, disciplinados nos termos da IN SRF nº 475/04, no importe de R\$6.100,62, correspondente a 4,65 (quatro virgula sessenta e cinco por cento) sobre o total faturado.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio do documento S/N, de 24 de setembro de 2012, a Prefeitura Municipal de Balsas apresentou a seguinte justificativa:

“Segue anexo documento que comprova que a empresa Ircon, fez o recolhimento do PIS e COFINS.

De largada, é mister ressaltar que a ausência de retenção/recolhimento da contribuição previdenciária de 11% sobre o valor da mão de obra e outros tributos nos dois casos referidos na constatação decorreu de um descuido de funcionário ligado à administração pública municipal, o que se admite como escusável, ainda mais se levando em conta que o município de Balsas é um dos maiores do estado do Maranhão, com uma demanda muito grande e complexa máquina administrativa, sendo, portanto, passível de erros em casos isolados, como o presente.

Ademais, impende destacar que no caso em tela não houve qualquer prejuízo ao erário, e, por

consequente, não houve prática de qualquer ato de improbidade administrativa.

Como cediço, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de dezembro de 2011, senão vejamos:

“Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andirá (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposos”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os desembargadores consideraram que a ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: **8594 vezes**” (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistente aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. (grifo nosso)

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente nem tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa.”

Análise do Controle Interno:

Na análise da documentação constantes dos volumes 1 a 5, que compõem os comprovantes das defesas apresentadas pelo gestor, não se verifica os comprovantes dos recolhimentos da contribuição previdenciária e, tampouco, do COFINS nos valores acima referenciados.

Na verdade, existem, sim, alguns comprovantes de recolhimentos de contribuição previdenciária e do FGTS, porém relacionados ao item 1.1.3.23 Constatação 24 do Informativo (fls.470).

Assim, diante da não comprovação dos recolhimentos dos tributos, mantêm-se a constatação.

Ação Fiscalizada	
Ação: 2.3.3. 4014 - CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
Objetivo da Ação: Realizar, anualmente, em parceria com as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, por escola, a coleta de informações estatístico-educacionais referentes a matrículas e docência, para subsidiar o planejamento e a gestão da Educação nas esferas governamentais.	

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208673	Período de Exame: 01/01/2011 a 31/12/2011
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.
Objeto da Fiscalização: Levantamento detalhado das escolas e do aluno da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio.	

2.3.3.1. Constatação:

Inadequabilidade da documentação dos alunos identificados como integrantes da educação especial no Censo/2011.

Fato:

Por meio de análise das fichas de matrícula dos alunos de 03 (tês) escolas da rede municipal de ensino de Balsas/MA no exercício de 2011, selecionadas por amostragem probabilística, constatou-se a ausência de documentação comprobatória da necessidade especial dos alunos identificados como integrantes da educação especial no Censo/2011, conforme se segue:

Nome da escola	Quantidade de alunos PNE* na amostra (a)	Quantidade de alunos PNE* da amostra sem documentação relacionada (b)	% sem documentação relacionada
----------------	---	---	--------------------------------

E.M. Luís Rocha Junior	01	01	100
E.M. Moisés Coelho e Silva	10	10	100
Creche São Félix	01	01	100
* PNE: identificação de alunos como portadores de necessidades especiais.			

Ressalta-se que as escolas visitadas foram selecionadas por amostragem, assim como os alunos que tiveram a documentação verificada na visita. Assim, depreende-se do quadro anterior a ausência de documentos relacionados à condição de especial do aluno.

Importa acrescentar que na Escola Municipal Moisés Coelho e Silva as fichas de matrícula de quatro alunos não os identificam como alunos especiais. Na Creche São Félix e na Escola Municipal Luís Rocha Junior as coordenadoras afirmaram que os alunos indicados na visita realizada (um em cada unidade escolar) não se tratam de alunos especiais.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Todo início de ano letivo a Secretaria Municipal de Educação realiza uma reunião técnica, onde são repassadas as informações para o processo de matrícula e rematricula de alunos, ressaltando aos diretores da necessidade de preenchimento dos dados constantes na ficha de matrícula para a inserção dos dados no Sistema Educacenso. Após a constatação, nas escolas mencionadas, de falta de dados no preenchimento dos campos, esta Secretaria se compromete em realizar, no início do ano letivo, um encontro de formação com agentes e auxiliares de Secretaria das escolas para repassar orientações da necessidade do preenchimento total da ficha de matrícula, com documentos em anexo que comprove a situação de alunos portadores de necessidade especial para a devida inclusão no campo adequado do Censo.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A justificativa apresentada propõe ações de implementação futura, portanto não solucionam de pronto a situação relatada. Assim, mantém-se a constatação para o posterior acompanhamento da execução das ações propostas.

Por oportuno, cabe acrescentar que o site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apresenta algumas orientações no que se refere à Educação Especial no Educacenso, que podem auxiliar administração municipal nessas ações futuras.

2.3.3.2. Constatação:

Fragilidade na inserção dos dados do Censo Escolar da Educação Básica.

Fato:

Por meio de entrevista com o agente responsável pelo Educacenso no município de Balsas/MA, obteve-se a informação de que a inserção dos dados é feita diretamente por representantes das escolas. Contudo, essa inserção de dados ocorre com o login e senha do entrevistado.

Portanto, o responsável pelo Educacenso repassa as informações sobre o sistema e a sua senha

pessoal para que representantes das escolas efetuem a inserção de dados. Esse procedimento põe em risco a segurança da informação e dificulta a identificação do responsável por eventuais erros na declaração dos dados.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“Esse fato dá-se frequentemente porque algumas escolas não dispõem do técnico em informática e apenas o técnico da SEMED é o responsável pelas informações da rede municipal. Após esta constatação a Secretaria Municipal de Educação providenciará o cadastro de técnico dentro de cada escola, com senhas individuais, para que seja mais fácil a identificação de falhas no preenchimento de dados do Educacenso.” (sic)

Análise do Controle Interno:

O site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apresenta orientações quanto ao Educacenso, o que torna a operacionalização do sistema mais amigável, sendo facilitado o seu uso por um usuário com conhecimentos básicos de informática. Então, não se faz necessário que o profissional a utilizar o Educacenso seja técnico em informática.

Ressalta-se que as informações inseridas no Educacenso precisam refletir a realidade local. Portanto, a utilização de um único *login* e senha por todos os operadores do referido sistema no Município de Balsas/MA dificulta a identificação de eventuais causadores de erros no preenchimento do sistema.

Portanto, a justificativa apresentada propõe ações de implementação futura. Assim, mantém-se a constatação para o posterior acompanhamento da execução das ações propostas.

2.3.3.3. Constatação:

Conselho não supervisiona o Censo Escolar da Educação Básica.

Fato:

Por meio de entrevista com os membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Município de Balsas/MA, obteve-se a informação de que não há atuação do referido conselho no que tange à avaliação do Censo Escolar da Educação Básica.

Segundo os membros entrevistados, os componentes do conselho não receberam capacitação referente à avaliação do Censo Escolar. Informaram, ainda, que até então desconheciam que o conselho teria a atribuição de acompanhar essa atividade.

Por oportuno, cabe ressaltar que o §9º do artigo 24 da Lei 11.494/2007 que regulamenta o Fundeb define que “*Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar (...)*” (grifo nosso). Assim, essa atribuição está prevista na lei que regulamenta o próprio fundo.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de Documento datado de 24/09/2012, a Prefeitura Municipal de Balsas/MA apresentou a seguinte manifestação:

“O CACS tem acesso a todas as informações do CENSO, pois o setor do CENSO Escolar, da Secretaria de Educação divulga publicamente os dados. O CACS não tinha conhecimento da competência de acompanhar a inserção dos dados, pelas escolas, no Sistema Educacenso, mas após

a constatação, a Coordenação da Zona Urbana já informou ao técnico da SEMED, responsável pelo sistema de mais essa atribuição.” (sic)

Análise do Controle Interno:

A justificativa apresentada propõe ações de implementação futura. Assim, mantém-se a constatação para o posterior acompanhamento da execução das ações propostas.

3. MINISTERIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME

Na Fiscalização realizada, por meio de Sorteios Públicos, nos Programas de Governo financiados com recursos federais foram examinadas as Ações abaixo, referentes ao período de 01/01/2011 a 31/05/2012:

- * TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004)
- * SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
- * FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
- * PROTEÇÃO SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES IDENTIFICADAS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL

Detalhamento das Constatações da Fiscalização

3.1. PROGRAMA: 2019 - BOLSA FAMÍLIA

Ação Fiscalizada
Ação: 3.1.1. 8442 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA DIRETAMENTE ÀS FAMÍLIAS EM CONDIÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA (LEI Nº 10.836, DE 2004) Objetivo da Ação: Dados cadastrais dos beneficiários atualizados; renda per capita das famílias em conformidade com a estabelecida na legislação do Programa; cumprimento das condicionalidades das áreas da educação e saúde; Programas/Ações municipais complementares ao Bolsa Família; e Instância de Controle Social do Programa atuante.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208790	Período de Exame: 01/01/2011 a 31/05/2012
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 21.595.861,00
Objeto da Fiscalização: Prefeituras Famílias pobres e extremamente pobres do município cadastradas no CadÚnico; Listas de beneficiários do PBF divulgada; Programas sociais complementares disponibilizados às famílias beneficiárias; Técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades designados e atuantes; Registro do acompanhamento das condicionalidades efetuado nos sistemas informatizados; Existência de um órgão de controle social atendendo ao critério de intersectorialidade e paridade entre governo e sociedade.	

3.1.1.1. Constatação:

Alunos não localizados nas escolas informadas no Projeto Presença.

Fato:

Em que pese constar na base de dados do Projeto Presença que todos os alunos relacionados na amostra se encontram com frequência integral nas escolas ali indicadas, em consulta aos diários de classe e entrevista com os dirigentes de quatro escolas, verificou-se que os alunos abaixo relacionados não foram localizados nas respectivas escolas:

NIS do Aluno	Situação
EM Dr José Bernardino Pereira da Silva	
16124313007	Transferido em 2010
16294683840	Reprovado em 2008 e não retornou à escola
16646647543	Saiu da escola em 2011
21213545422	Reprovado em 2011 e não retornou em 2012
EM Moisés Coelho e Silva	
16235581816	Saiu da escola em 2010
16458421797	Transferido
16464597168	Não localizado, essa informação constava no formulário do Projeto Presença enviado à escola
16463629732	Não localizado, essa informação constava no formulário do Projeto Presença enviado à escola
20173755741	Não localizado, inclusive não consta no formulário do Projeto Presença enviado à escola
EM Luis Rocha Junior	
16433091270	Transferido em 2011
16691735669	Transferido para outro município em 2011
20188860473	Não localizado (não é aluno da escola)

NIS do Aluno	Situação
21214313452	Não estuda na escola há anos, mas ainda consta do formulário Projeto Presença, situação já informada no formulário
Creche São Sebastião	
16169715635	Não frequenta desde 2010
16282272484	Não localizado
21254241061	Não frequenta desde 2011
21239817772	Não frequenta desde 2011
21232358594	Não frequenta desde 2011
16672987747	Não frequenta desde 2011
16599023445	Não localizado
16506624664	Não frequenta desde 2010
16485522795	Não frequenta desde 2010
16484454729	Não frequenta desde 2009
16479592787	Não frequenta desde 2011
16475473171	Não localizado
16460891800	Não frequenta desde 2010
16311139716	Não frequenta desde 2011

NIS do Aluno	Situação
16283455027	Não frequenta desde 2009

A Diretora da Creche São Sebastião informou em nota que ali funcionam turmas do maternal – crianças com 3 anos completos até 31 de março; jardim I – crianças com 4 anos completos até 31/03; e jardim II – crianças com 5 anos completos até 31/03.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que estas famílias já atualizaram o formulário do entrevistador (principal verde) e o município está procedendo a digitação das mesmas, porém encontrando muitas dificuldades devido ao Sistema CAD7. Informamos também, que o gestor máster do bolsa família na área de educação está tomando as providências necessárias para que os dados informados sejam mais consistentes e atualizados de maneira mais ágil.”

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, o Gestor confirma os fatos apontados. Assim, mantém-se a constatação.

3.1.1.2. Constatação:

Atuação deficiente do Órgão de Controle Social.

Fato:

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é a Instância de Controle Social designada para acompanhar/fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família no Município de Balsas/MA.

A leitura das atas de reunião do CMAS, relativas ao período de janeiro/2011 a junho/2012, demonstrou a ausência de ações de acompanhamento e fiscalização no âmbito do Programa, notadamente no que diz respeito às ações de cadastro, de gestão de benefícios, das condicionalidades, e à oferta de programas e ações complementares ao Programa Bolsa Família.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“Diante da ausência de ações de cadastro, de gestão de benefícios, das condicionalidades e a oferta de programas e ações complementares ao Programa Bolsa Família pelo Conselho Municipal de Assistência Social, optou-se pela criação de Instância de Controle Social, sendo realizada uma Assembléia da Sociedade Civil, para escolha dos seus representantes no dia 12/09/2012 conforme ata em anexo. Informamos ainda, que estamos esperando a indicação dos representantes das entidades para providenciar o decreto e a capacitação para os conselheiros.”

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, o Gestor confirma os fatos apontados. Assim, mantém-se a constatação.

3.1.1.3. Constatação:

Atuação deficiente dos técnicos responsáveis no acompanhamento das condicionalidades na área da educação do Programa Bolsa Família.

Fato:

O exame realizado nos formulários de frequência do Projeto Presença, preenchidos pelas escolas, relativos aos bimestre abril/maio/2012, das escolas municipais visitadas, demonstrou as seguintes inconsistências, em relação aos dados de frequência colhidos na base de dados do referido projeto, em que todos os alunos constam com frequência integral:

EM Moisés Coelho e Silva: o aluno NIS 16235581816 não consta da relação encaminha à escola; NIS 16481211922, a escola informou “não localizado”; NIS 16458421797, 16464597168, consta apenas “?”; NIS 16463629732, 20173755741, 20612315856, sem informação, para os demais alunos havia a indicação do percentual de frequência obtido;

EM Luis Rocha Júnior: sem informação, para todos os alunos da amostra; além disso, os alunos NIS 16433091270, 16691735669, 20188860473 e 21214313452 não foram identificados nos diários da escola;

EM Dr Bernardino Pereira da Silva: não foram localizados os formulários de frequência preenchidos pela escola;

Creche São Sebastião: em que pese todos os alunos estarem no Projeto Presença com frequência integral na creche, eles não mais frequentam aquele estabelecimento de ensino. Sendo assim, tem-se que os registros de frequência do Projeto Presença não são fidedignos e não refletem a real situação do aluno beneficiário do programa.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“ Em virtude de dificuldades com antigos Operadores Máster da Frequência Escolar, tivemos problemas sim desse desta natureza. Mas providências já foram tomadas e o Município hoje tem uma nova equipe de Operadores Máster da Frequência Escolar desde 02/08/2012, comprometida com a Secretaria de Educação e com o Programa Bolsa Família. Informamos que reuniões foram realizadas e as providências estão sendo tomadas.”

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, o Gestor confirma os fatos apontados. Assim, mantém-se a constatação.

3.2. PROGRAMA: 2037 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

Ação Fiscalizada	
Ação: 3.2.1. 2A60 - SERVIÇOS DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA Objetivo da Ação: Visa atender e acompanhar as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento às Famílias - PAIF, ofertado nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, nos CRAS itinerantes (embarcações) e pelas equipes volantes, bem como, ofertar Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) de forma a atender demandas e necessidades específicas de famílias com presença de indivíduos.	
Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208701	Período de Exame: 03/01/2011 a 30/06/2012

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 324.000,00
Objeto da Fiscalização: CRAS - Unidade de Referência e Oferta do PAIF Recursos repassados pelo FNAS executados conforme objetivos do programa e outros normativos(contábil-financeiro, licitação); Fornecimento dos subsídios para funcionamento dos CRAS; Formulários e questionários de sistemas de monitoramento preenchidos; Plano de Providências atendido; Unidades Públicas - CRAS implantados e em funcionamento, oferecendo os serviços do PAIF, conforme Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Protocolo de Gestão Integrada e Reoluções da CIT.	

3.2.1.1. Constatação:

Insuficiência dos controles de registro de atendimento/acompanhamento de famílias e indivíduos pelo CRAS.

Fato:

Os registros de atendimento/acompanhamento do CRAS não possibilitam apurar todos os quantitativos exigidos no Registro Mensal de Atendimento ao MDS, notadamente os concernentes aos itens B3 - Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em descumprimento de condicionalidades, e D7 - Pessoas com deficiência participando dos serviços de convivência ou dos grupos do PAIF (estratégias específicas para inclusão de pessoas com deficiência nos serviços), embora conste do Relatório de Atendimentos do CRAS I, relativo ao mês de julho/2012, o atendimento a 48 famílias do PBF em descumprimento de condicionalidades e participação de uma pessoa com deficiência nos serviços de convivência ou dos grupos do PAIF, assim como consta do Relatório de Atendimento do CRAS II, também referente ao mês de julho/2012, a existência de 03 pessoas com deficiência participando dos Serviços de Convivência ou dos grupos do PAIF e registro de que não houve acompanhamento de famílias do PBF em descumprimento de condicionalidades.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número, datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“Os CRAS I e II estão realizando seus atendimentos/acompanhamentos por meio de prontuários, preferencialmente padronizados pelo órgão gestor da assistência social, para uso da rede sócio assistencial, conforme modelo em anexo, oferecendo informações a serem consolidadas, organizadas e enviadas mensalmente para o órgão gestor, especialmente as que se referem à incidência de vulnerabilidade e risco social no território; número de famílias atendidas e acompanhadas; perfil das famílias (se beneficiárias de transferência de renda ou de benefício de prestação continuada), dentre outras. Estas informações servem para alimentar o sistema de vigilância social do município de Balsas, bem como o Censo CRAS.”

Análise do Controle Interno:

O modelo apresentado diz respeito ao Diagnóstico Socioeconômico o qual não trata especificamente dos atendimentos realizados pelos profissionais do CRAS. Os formulários utilizados para o controle de atendimentos diário são preenchidos de forma resumida não especificando nominalmente os atendimentos citados no fato, o que impossibilita aferir os quantitativos obtidos mensalmente. Assim, mantém-se a constatação.

3.2.1.2. Constatação:

CRAS não atende aos critérios de acessibilidade de pessoas com deficiência.

Fato:

A estrutura física do CRAS I não possui condições de acessibilidade, uma vez que faltabanheiro adaptado para pessoas com deficiência. No CRAS II, um banheiro possui barra de apoio, porém, tem pouco espaço para movimentação de cadeirante.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número, datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“A prefeitura de Balsas, vendo a necessidade de uma melhor estrutura para o CRAS I, aderiu à construção do Centro de Referência de Assistência Social- CRAS, financiado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, onde irá dispor dos espaços necessários à oferta do principal serviço e de acordo com as normas de acessibilidade da ABNT, o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, bem como para a função de gestão territorial da proteção básica. Já no CRAS II será feito adequações no espaço para movimentação dos cadeirantes conforme a ABNT.”

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, o Gestor confirma o fato apontado. Assim, Mantém-se a constatação.

3.2.1.3. Constatação:

Restrição e direcionamento de procedimentos licitatórios.

Fato:

Como suporte para as contratações com recursos dos Programas da Assistência Social objeto da fiscalização da CGU, o Gestor Municipal apresentou os Pregões n°s 20/2012, 10/2011, 21/2011, 18/2011, 15/2011, 16/2011, 11/2011, e 35/2011, além dos Convites n°s 02/2011, 81/2011, 47/2011, 22/2011, 62/2011, 72/2011, e 48/2011, dos quais foram objeto de exame os que seguem:

Pregão Presencial n° 018/2011, Processos n°: 000232 e 001105/2011, realizado em 24/03/2011, às 11h00, no valor estimado de R\$ 126.360,00, cujo objeto foi a compra de gás para Secretarias Desenvolvimento Social e Educação, do qual participou a Empresa Arruda Taveira Comércio Ltda., CNPJ 13.060.944/0001-04, com proposta de R\$ 126.360,00.

Pregão Presencial n° 016/2011, Processos n°: 97, 251, 1818 e 38448/2011, realizado em 15/03/2011, às 09h00, no valor estimado de R\$ 254.450,79, cujo objeto foi a aquisição de material de expediente para as Secretarias Municipais, do qual participaram as empresas Maria de Jesus Sousa Fernandes, CNPJ 41.385.550/0001-53, I H Dall Agnol, CNPJ 02.870.734/0001-57, Gilzenir de Sousa Miranda, CNPJ 00761211000147.

Pregão Presencial n° 011/2011, Processos n°: 38454 e 980/2011, realizado em 14/02/2011, às 11h00, no valor estimado de R\$ 420.632,61, cujo objeto foi a aquisição de gêneros alimentícios para atender as necessidades das Secretarias Municipais, do qual participaram as Empresas J da S Costa Comércio, CNPJ 06.036.910/0001-00, e K S COIMBRA, CNPJ 10.593.179/0001-91.

Pregão Presencial n° 035/2011, Processos n°: 74, 79, 55, 108, 89, 406, 258, 12114, 249 e 38041/2011, realizado em 01/08/2011, às 11h00, no valor estimado de R\$ 66.673,20, cujo objeto foi a aquisição de material de informática para as Secretarias Municipais, do qual participaram as empresas INFOTEL, CNPJ 04646468000109, A R DA SILVA INFORMÁTICA, CNPJ 05539417000140, e O. FERNANDES DA SILVA MERCANTIL, CNPJ 05601560000115.

Convite n° 048/2011, Processos n°: 11049 e 3391/2011, realizado em 27/05/2011, às 11h00 (1ª –

não acudiu interessados); e 03/06/2011, às 9h00 (2ª), no valor estimado de R\$ 27.010,80, cujo objeto foi a aquisição de lanches para atender a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, do qual participou a empresa J Amarildo B de Souza, CNPJ 11690394000173.

Do exame dos respectivos processos, constatou-se que, em todos os certames, a Prefeitura exigiu como critério de habilitação jurídica o Certificado de Registro Cadastral (CRC). Ocorre que tal exigência configura-se restrição à competitividade dos certames e infringe o artigo 32 da Lei nº 8.666/1993. Segundo essa norma, o CRC substitui os documentos enumerados nos artigos 28 a 31, ou seja, a apresentação do CRC deveria ser pedida com o objetivo de substituir a documentação constante desses artigos, referentes à habilitação jurídica, regularidade fiscal e qualificação econômico-financeira. O edital, portanto, não deveria prever a obrigatoriedade de apresentação do certificado além dos outros documentos, haja vista que o CRC se presta exatamente para substituir a documentação que já fora apresentada pelo licitante em outra oportunidade para a mesma Prefeitura (no caso, Balsas/MA).

A exigência do CRC restringe o número de empresas participantes da licitação, uma vez que todos os licitantes que não estivessem registrados na Prefeitura de Balsas/MA seriam prontamente inabilitados. Por fim, deve-se considerar que a empresa licitante pode não ter o CRC, mas atender plenamente a todos os outros requisitos de habilitação, portanto, apta para fornecer o objeto licitado.

O item 10.1 dos editais dos Pregões 16/2011, 11/2011 e 35/2011, estabeleceu como critério de julgamento da licitação o menor preço por lote.

Considerando a natureza divisível do objeto, esse parâmetro adotado, além de não garantir a escolha da melhor proposta para cada item, restringe a competitividade do certame, por reduzir a participação de empresas que não possuam capacidade/interesse de fornecer todos os materiais que compõem os lotes, mas somente em relação a alguns itens. O TCU, por meio da Súmula 247 já pacificou a obrigatoriedade de adjudicação por item. Súmula 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

De modo individualizado (por certame), ainda se verificou as seguintes ocorrências:

a) Pregão Presencial nº 018/2011:

a1) O parecer jurídico (fls.46) a respeito da minuta do edital foi emitido em 14/03/2011 e nessa mesma data o aviso de licitação foi publicado no DOE (fls. 13) e em jornal do município (fls. 14). Há, portanto, sinalização de que o parecer não retrata uma análise efetiva do edital da licitação, ou seja, foi anexado apenas para cumprir formalidade legal, haja vista a impossibilidade de ter sido lavrado na mesma data da publicação do edital;

a2) Todos os procedimentos (análise dos documentos de habilitação, emissão da ata de julgamento, envio do processo ao setor jurídico, emissão do parecer jurídico, emissão dos termos de homologação e adjudicação, assinatura do contrato) ocorreram no mesmo dia da abertura da licitação (24/03/2011). O fato indica que as peças do processo foram compostas a um só tempo;

b) Pregão Presencial nº 016/2011:

b1) A prefeitura não atendeu ao prazo fixado no artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/2002, no que se refere à publicação do aviso da licitação. Segundo essa norma, o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis, já a prefeitura publicou o aviso no jornal “O Correio”, em 11/03/2011, e a abertura da licitação estava prevista para 14/03/2011, ou seja, o prazo dado foi de apenas 3 (três) dias úteis;

b2) O parecer jurídico (fls.146) a respeito da minuta do edital foi emitido em 02/03/2011, e nessa mesma data o aviso de licitação foi publicado no DOE (fls. 64). Há, portanto, evidências de que o parecer não retrata uma análise efetiva do edital da licitação, é dizer, foi anexado apenas para cumprir formalidade legal, haja vista a impossibilidade de ter sido escrito na mesma data da publicação do edital;

b3) Todos os procedimentos (análise dos documentos de habilitação, emissão da ata de julgamento, envio do processo ao setor jurídico, emissão do parecer jurídico, emissão dos termos de homologação e adjudicação, assinatura de três contratos) ocorreram no mesmo dia da abertura da licitação (15/03/2011). O fato indica que as peças do processo foram compostas a um só tempo. No tocante ao parecer jurídico, anexo às fls. 303/304, observa-se que a redação do mesmo está dissociada dos acontecimentos concernentes à licitação. Num dos parágrafos, o parecer diz textualmente o seguinte: “(...) **Houve obediência ao que dispõe o artigo 4º, V, da Lei nº 10520, ou seja, o prazo legal de 08 (oito) dias úteis para apresentação das propostas e a realização do evento licitatório – já que este ocorreu em 16/02/2011, conforme prova documental, anexada aos autos do processo (...)**”. Acontece que a licitação (Pregão nº 16/2011), objeto do parecer da Assessora Jurídica da Prefeitura, foi aberta em 15/03/2011, e não no dia 16/02/2011. Este fato denota a falta de credibilidade do referido parecer, o que reforça as evidências de que a peça foi anexada apenas para cumprir formalidade legal.

b4) Embora da licitação tenham participado três empresas, não houve disputa, ou seja, os lotes de 1 a 4 foram “divididos” entre as três licitantes e para cada lote havia apenas uma única proposta de preço, de tal maneira que não houve competitividade, conforme abaixo:

N ° DO LOTE	LICITANTE QUE APRESENTOU PROPOSTA
1	Maria de Jesus Sousa Fernandes
2	I H Dall Agnol
3	I H Dall Agnol
4	Gilzenir de Sousa Miranda

Ressalva-se, ainda, que as três empresas são do ramo de atividade do objeto licitado (material de expediente). Estranhamente, o fato não foi detectado pela CPL.

c) Pregão Presencial nº 011/2011:

c1) O parecer jurídico (fls.86) a respeito da minuta do edital foi emitido em 02/02/2011 e nessa mesma data o aviso de licitação foi publicado no DOE (fls. 28). Há, portanto, evidência de que o parecer não retrata uma análise efetiva do edital da licitação, isto é, foi anexado apenas para

cumprir formalidade legal, haja vista a impossibilidade de ter sido escrito na mesma data da publicação do edital;

c2) Tido por fracassado o Pregão nº 011/2011, o Gestor Municipal partiu para a contratação direta, em que se pode observar duas situações:

c2.1) Embora a aquisição tenha se efetivado por meio de dispensa de licitação, em que a Prefeitura poderia ter consultado diretamente várias empresas, a fim de lhes solicitar proposta de preços, não foi o que aconteceu. A compra consumou-se junto a duas empresas somente. Da seguinte forma: uma delas cotou preços para um único lote e a outra apresentou orçamento para o outro lote, ou seja, não houve pesquisa de preços, assim como não houve justificativa para os preços praticados, nem a observância de outros requisitos previstos no art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. Cada empresa ficou com um lote.

c2.2) Em alguns documentos anexados ao processo, verificou-se que a data consignada no carimbo “CONFERE COM O ORIGINAL” é: 11/04/2011, firmado pelo(a) servidor(a) da Prefeitura, Matrícula nº 27243. Ocorre que essa data (11/04/2011) é posterior a todos os atos concernentes ao Pregão nº 011/2011 e à Dispensa decorrente do fracasso desse certame: a reunião de abertura da licitação fracassada ocorreu em 14/02/2011 (ata, às fls. 89); os atos adjudicatórios e homologatórios da contratação direta foram emitidos em 17/02/2011 e 22/02/2011 (fls. 181 a 184); os respectivos contratos foram assinados também em 17/02/2011 e 22/02/2011. Ressalta-se que essa data não aparece em um só documento ou em somente uma folha do processo, mas em dois documentos e em várias folhas, o que afasta a possibilidade de erro por parte do servidor - os registros foram observados nos seguintes documentos/folhas: proposta da empresa J da S Costa Comércio (fls. 116 a 119); proposta da empresa K S Coimbra (fls. 169 a 175).

c3) Embora o Pregão tenha sido dado por deserto, os atos de adjudicação e homologação (fls. 181 a 184), que deveriam ser concernentes à contratação direta, fazem referência ao Pregão e ao Anexo I de um certo convite, nos seguintes termos:

“... vencedora do PREGÃO PRESENCIAL Nº 011/2011 – MENOR PREÇO POR LOTE (...) Aquisição de Gêneros Alimentícios (...) especificado no Anexo I do convite supra citado.” (sic!)

d) Pregão Presencial nº 035/2011:

d1) O parecer jurídico (fls.82) a respeito da minuta do edital foi emitido em 20/07/2011 e nessa mesma data o aviso de licitação foi publicado no DOE (fls. 41). Há, portanto, evidências de que o parecer não retrata uma análise efetiva do edital da licitação, ou seja, foi anexado apenas para cumprir formalidade legal, haja vista a impossibilidade de ter sido escrito na mesma data da publicação do edital;

d2) Tendo em vista a licitação ter sido deserta, a Prefeitura encaminhou-se para a contratação direta. Para tanto, consultou três empresas: INFOTEL, A R DA SILVA INFORMÁTICA e O. FERNANDES DA SILVA MERCANTIL. Entretanto, verificaram-se ligações entre essas empresas, de tal forma que torna o procedimento de contratação direta viciado, pois não houve pesquisas de preços válidas. Os vínculos observados foram os seguintes:

d2.1) As empresas INFOTEL e A R DA SILVA INFORMÁTICA possuem a mesma contadora: A. M. DE A. S. e estão instaladas no mesmo prédio, conforme a seguir:

EMPRESA	ENDEREÇO
INFOTEL	PRAÇA PADRE BALDUINO, 611 Bairro: CENTRO;

	BALSAS/MA
A R DA SILVA INFORMÁTICA	PRAÇA PADRE BALDUINO, 611, SALA: 01; Bairro: CENTRO; BALSAS/MA
O. FERNANDES DA SILVA MERCANTIL	PRAÇA PE. BALDUINO, 611, B; Bairro: CENTRO; BALSAS/MA

d2.2) O procurador da empresa O. FERNANDES (a quem foi adjudicado o fornecimento de todos os lotes), Sr. A. S. C. N., reside no mesmo endereço da Sra. R. S. DOS R. C, que é sócia da empresa INFOTEL - a procuração consta à fls. 126 do processo.

d3) Em alguns documentos anexados ao processo, verificou-se que a data consignada no carimbo “CONFERE COM O ORIGINAL” é de 24/10/2011, firmado pelo(a) servidor(a) da Prefeitura de Matrícula nº 27243. Ocorre que essa data (24/10/2011) é posterior a todos os atos concernentes ao Pregão nº 035/2011 e à contratação direta: a reunião de abertura da licitação ocorreu em 01/08/2011 (data da ata, fls. 85) e os termos de adjudicação e homologação da contratação direta foram assinado em 10/8/2011 (fls. 128 e 129). Portanto, em 24/10/2011, o processo de aquisição estava encerrado há muito tempo. Sendo assim, os registros, feitos no processo em 24/10/2011, indicam que o procedimento licitatório é um simulacro - o carimbo com essa data aparece às fls. 109 a 119.

d4) Embora o Pregão tenha sido dado por deserto, os atos de adjudicação e homologação (fls. 128 e 129), que deveriam ser concernentes à contratação direta, fazem referência ao Pregão e ao Anexo I de um certo convite, nos seguintes termos:

“... vencedora do PREGÃO PRESENCIAL Nº 035/2011 – MENOR PREÇO POR LOTE (...) Aquisição de Material de Informática (...) especificado no Anexo I do convite supra citado.” (sic!)

e) Carta Convite nº 048/2011:

e1) De acordo com a Lei nº 8.666/93, Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto. Dessa forma, não está correto o convite feito à empresa J Amarildo B de Souza, visto que sua atividade econômica principal, conforme indica o CNPJ, é “Locação de automóveis sem condutor”. Portanto, nada a ver com o objeto da licitação (fornecimento de lanches).

e2) Todos os procedimentos (análise dos documentos de habilitação, emissão da ata de julgamento, envio do processo ao setor jurídico, emissão do parecer jurídico, emissão dos termos de homologação e adjudicação, assinatura do contrato e emissão do empenho) ocorreram no mesmo dia da abertura da licitação (03/06/2011).

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número, datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“No que toca a referida constatação, é mister esclarecer que não há qualquer irregularidade de procedimento licitatório, uma vez que a exigência de Certificado de Registro Cadastral é manifestamente consentânea com os fundamentos da lei de licitação (lei 8.666/93), tendo em vista que deve ser atestada a regularidade das empresas que têm interesse em participar da licitação.

E prova maior disso é que há previsão expressa no artigo 34, caput e §1º, da Lei nº 8.666/93 do Registro Cadastral, que deve ser mantido pelos órgãos e entidades da Administração Pública que frequentemente realizem licitações, senão vejamos:

“Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem freqüentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§1º. O registro cadastral deve ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, o chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados”.

Assim, é de clareza solar que a própria Lei de Licitações prevê o Registro Cadastral das pessoas jurídicas interessadas em participar do certame licitatório.

Outrossim, é mister ressaltar que no mesmo diploma legal, mais especificamente no seu artigo 37, há a previsão de que se o inscrito deixar de cumprir os requisitos constantes no artigo 27 da Lei 8.666/93, o seu registro pode ser alterado, suspenso ou cancelado, senão vejamos:

“Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral”.

Como se vê, é conferido ao Registro Cadastral uma relevância substancial, uma vez que caso o inscrito (licitante) deixe de atender aos requisitos do artigo 27, quais sejam, habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista, e cumprimento das restrições ao trabalho noturno, perigoso e insalubre a menores de 18 (dezoito) anos, pode ser o seu registro inclusive cancelado, o que teria como consequência a impossibilidade de participar da licitação, o que denota a importância do Registro Cadastral.

Em senso assim, é fato que o município de Balsas, ao exigir no caso em tela o Certificado de Registro Cadastral, apenas cumpre disposição expressa da lei nº 8.666/93, não o fazendo com o intuito de comprometer a competitividade do certame licitatório.

a 1 – Quanto a PP-18/2011 – A preparação do Edital dá-se-á da seguinte forma: Telefona-se para o DOE e pede-se uma data de Publicação e daí, é que temos condições de elaborar o Edital e encaminhá-los para publicação; com a elaboração do Edital passa-se ao Setor Jurídico para suas providências, onde o mesmo poderá ser feito no mesmo dia.

a 2 – Quanto aos procedimentos análise dos documentos de habilitação, emissão da Ata de julgamento, envio do processo ao Setor Jurídico, emissão do Parecer Jurídico, homologação e adjudicação, assinatura do contrato se deram na mesma data devido a urgência no atendimento das atividades da Secretaria de Educação e de Secretaria de Desenvolvimento Social, pois se tratava de aquisição de gás de cozinha.

b 1 – Quanto a PP-16/2011 – A Publicação no Diário Oficial do Estado se deu na data de 02 de março de 2011; A Publicação no jornal Correio de Balsas, único existente em nossa região, se dá semanalmente e até mesmo quinzenalmente, dependendo dos assuntos a serem noticiados. Porém nota-se que o prazo de 8 dias úteis são observados no DOE pois no Jornal Correio de Balsas, muitas das vezes não coincide com 8 dias úteis, mesmo assim se observa o cumprimento do Art. 4º, item I, da Lei 10.520/2002.

b 2 - Quanto a Publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado e Parecer Jurídico na mesma data é totalmente aceitável, haja vista, que o Setor Jurídico possui pessoas exclusivas para atender a Comissão de Licitação.

b 3 – Quanto à data do parecer Jurídico constata-se que o mesmo foi elaborado em 15/03/2011, e que por um lapso a data de 16/02/2011 foi colocada erradamente, porém não comprometeu o certame Licitatório, não havendo, portanto má fé do funcionário do Setor.

b 4 – Como se tratou de um Pregão Presencial, Publicado em Diário Oficial, cujos Licitantes se

apresentaram com documento exigidos e prepostos, não há como falar em conluio, uma vez que, todas os requisitos exigidos foram cumpridos.

c 1 - Quanto a PP-11/2011 – A preparação do Edital dá-se-á da seguinte forma: telefona-se para o DOE e pede-se uma data de Publicação e daí, é que temos condições de elaborar o Edital e encaminhá-los para publicação; com a elaboração do Edital passa-se ao Setor Jurídico para suas providências, onde o mesmo poderá ser feito no mesmo dia.

c 2.1 – A cotação de preços foi realizada em três empresas: K.S. Coimbra da Silva, S. de S. Dias Comercio, J. da S. Costa Comércio, conforme poderão observar as páginas 93 a 120, os quais demonstram a participação dos mesmos, nos seguintes lotes:

Empresa Cotada	Lotes
K.S. Coimbra da Silva	Lote 01 – Desenvolvimento Social Lote 01 – Desenvolvimento Social
S. de S. Dias Comercio	Lote 02 – Secretaria de Saúde
J. da S. Costa Comércio	Lote 02 – Secretaria de Saúde

Portanto observa-se que embora tenham sido contratadas duas empresas, participaram da cotação três empresas, de que se constatou economicidade para o município.

c 2.2 – Os documentos referenciados neste item, trata-se das cotações de preços fornecidos pelas empresas já referenciadas, as folhas 101 a 119, folhas 169 a 175, que devido aos originais terem sido encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado, que por força de Instruções normativas do TCE, somos obrigados a encaminhar cópia de todo o processo de Licitação, juntamente com originais das propostas. O fato do carimbo confere com o original ser datado de 11/04/2011 refere a data em que o original foi enviado ao TCE e a cópia reconhecida pelo servidor.

c 3 – Embora tenha havido adjudicação e homologação em aquisição direta, tratou-se de erro meramente pessoal, que não causou prejuízo ao erário público.

d 1 - Quanto a PP-18/2011 – A preparação do Edital dá-se-á da seguinte forma: Telefona-se para o DOE e pede-se uma data de Publicação daí, é que temos condições de elaborar o Edital e encaminhá-los para publicação; com a elaboração do Edital passa-se ao Setor Jurídico para suas providências, onde o mesmo poderá ser feito no mesmo dia.

d 2 – São empresas do mesmo ramo e que participam diretamente de Licitações em toda região e que possuem credibilidade.

d 3 – Os documentos referenciados neste trata-se das cotações de preços fornecidos pelas empresas participantes, as paginas 109 a 119 devido aos originais terem sido encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado, que por força de Instruções Normativas, somos obrigados a encaminhar cópia de todo o processo Licitatório o original das propostas. O fato do carimbo confere com o original ser datado de 24/10/2011, refere-se a data em que o original foi enviado ao TCE e a cópia reconhecida

pelo servidor.

d 4 - Embora tenha havido adjudicação e homologação em aquisição direta, tratou-se de erro meramente formal, que não causou prejuízo ao erário público.

e – Carta Convite 048/2011

e 1 – As folhas 64 do Processo Licitatório, consta o requerimento do empresário, onde no mesmo consta Comércio varejista de outros produtos não especificados anteriormente (artigos para festas). Conforme poderão observar através das notas fiscais em poder de Vossas Senhorias, que a empresa exerce as atividades de fornecimento de lanches.

e 2 – O fato da análise da documentação de habilitação, emissão de Ata de Julgamento, envio ao Setor Jurídico, emissão de homologação e adjudicação se deu no mesmo dia, haja visto, trata-se de um processo simples, e que o Jurídico possui várias pessoas com vistas a atender exclusivamente a Comissão de Licitação.

Como cediço, é necessário que haja a comprovação de dolo do agente para que esteja caracterizada improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública.

Não se pode chegar a outra conclusão que não essa, uma vez que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica nesse sentido, e prova disso é a Notícia do site do STJ datada de 16 de dezembro de 2011, senão vejamos:

“Ausência de dolo livra ex-prefeito de acusação por ato de improbidade administrativa. É necessária a comprovação de dolo do agente – ao menos de dolo genérico – para caracterizar improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública. O entendimento foi manifestado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao dar provimento a recurso especial do ex-prefeito Celso Tozzi, de Andirá (PR).

A questão teve início com ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, com vistas a condenar o então prefeito por ato de improbidade administrativa, caracterizado pelo recebimento de verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sem, contudo, abrir contas específicas para movimentar tais valores. Essa atitude teria ofendido o artigo 3º da Lei nº 9.424/96.

Em primeira instância, o pedido foi julgado procedente, tendo o juiz reconhecido a prática de ato de improbidade pelo ex-prefeito, nos termos do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA).

O ex-prefeito apelou, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) negou provimento à apelação. “Mesmo sendo inexistente o dano patrimonial ao erário, deve ser admitida a prática de ato de improbidade administrativa, mormente quando tal ato infrinja direitos de natureza não patrimonial, como a legalidade e a moralidade, seja por ato doloso ou culposos”, afirmou o TJPR.

Para o tribunal estadual, o ex-prefeito não agiu com dolo no caso, mas com culpa. Os desembargadores consideraram que a ocorrência de dolo é irrelevante – “porque a culpa também serve para validar a prática de ato ímprobo que contrarie os princípios da administração pública” – e que também seria irrelevante a demonstração de dano patrimonial.

No recurso especial dirigido ao STJ, a defesa de Celso Tozzi alegou ofensa ao artigo 11 da LIA. Segundo argumentou, é necessária a comprovação de dolo do agente administrativo ou mesmo a ocorrência de dano para a caracterização de improbidade administrativa por violação dos princípios norteadores da administração.

O recurso especial foi provido. “As infrações tratadas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário”, afirmou, ao votar, o ministro Castro Meira, relator do caso. Esses artigos tratam dos atos de improbidade que causam enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

Já com relação ao artigo 11 da LIA (relativo aos atos que atentam contra os princípios da administração), o ministro observou que a Segunda Turma do STJ adotava a tese de que não seria relevante saber se o gestor público agiu com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material

ao erário ou enriquecimento ilícito. Esse entendimento, porém, foi alterado.

No julgamento do recurso especial 765.212, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, a Turma considerou que, para efeito do artigo 11, há, sim, necessidade de estar configurado na conduta do agente pelo menos o dolo genérico, ou seja, a vontade manifesta de praticar ato contrário aos princípios da administração.

Como o TJPR considerou que o ex-prefeito agiu com culpa, o relator votou pelo provimento do recurso, no que foi acompanhado pela maioria dos ministros da Segunda Turma. “Não há falar em tipicidade da conduta do recorrente, já que não foi comprovado ao menos o dolo genérico”, concluiu Castro Meira.

Coordenadoria de Editoria e Imprensa

Esta página foi acessada: 8594 vezes” (grifo nosso)

Como se vê, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça exige, além do dolo do agente para a prática de ato de improbidade administrativa, que haja a prova do prejuízo ao erário, que inexistente aqui.

É patente que no presente caso não houve qualquer lesão!

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são especificados no artigo 10, da Lei nº 8.429/1992, e, não havendo a prática de nenhuma das modalidades descritas no dispositivo legal supracitado, não há como se sustentar que houve prejuízo ao erário, senão vejamos:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, ou ainda a prestação de serviços por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei”. (grifo nosso)

Não havendo, portanto, nem o dolo do agente nem tampouco o prejuízo ao erário, segundo jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, não há que se cogitar de prática de improbidade administrativa nos casos supramencionados.”

Análise do Controle Interno:

Sobre a exigência de registro cadastral para participar de licitação, o Gestor Municipal limitou-se em apontar a previsão legal de tal registro, fato que a CGU não desconhece, entretanto, não justificou, nem poderia justificar, por absoluta ausência de base legal, a exigência de somente poder participar dos certames licitatórios acima relacionados empresas que apresentassem o CRC. Cabe observar que a Lei 8.666/93 não autoriza o órgão licitante a exigir exclusivamente o Certificado de Registro Cadastral como condição de participação, portanto, considera-se ilegal a exigência desse documento como condição de participação.

O parágrafo 3º do art. 32 da Lei 8.666/93 assim dispõe: *"A documentação referida neste artigo poderá ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade público, desde que previsto no edital e o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei"*. Assim, de acordo com este dispositivo a expressão "poderá" indica a faculdade conferida ao licitante à escolha dessa ou daquela formalidade para a habilitação. (grifamos).

Nesse sentido, dentre muitas, vale citar decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre exigência de cadastramento prévio (no âmbito do Governo Federal), haja vista a clareza com que tais decisões pacificam o assunto:

"A exigência de cadastramento prévio no SICAF contraria a Lei 8666/93. O cadastramento é uma facilidade que livra a Administração Pública de exigir todos os documentos que habilitam a empresa a participar do certame; caso a empresa não esteja cadastrada, basta apresentar os documentos demandados pela legislação para tomar parte do processo licitatório." (Acórdão TCU nº 3.146/2004 – Primeira Câmara).

"É vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF para efeito de habilitação em licitação." (Súmula TCU nº 274).

"45. A exigência desse certificado restringe o número de empresas participantes da licitação, haja vista que aquelas licitantes que não são registradas no órgão seriam automaticamente desclassificadas, mesmo que os outros requisitos de habilitação fossem aceitos pelo órgão. Além disso, a obrigação de apresentar o CRC constitui fator impeditivo para que as empresas que nunca participaram de licitações no órgão tentem se habilitar, já que saberiam que não seriam habilitadas."

[...]

“47. O fato de a licitante não possuir o CRC, mas atender a todos os outros requisitos de habilitação é um indício de que a empresa apresenta condições suficientes para a execução do objeto contratado. Portanto, a preocupação com a envergadura da empresa não se constitui real a ponto de exigir que apenas as empresas já cadastradas participem da concorrência, tendo em vista que há possibilidades de outras empresas com similares condições sejam habilitadas e realizem igualmente os serviços.

“48. Destarte, diante dos argumentos apresentados e da análise realizada, conclui-se que o responsável não apresentou razões que elidissem a irregularidade, tendo em vista que ainda resta evidenciado que a exigência de CRC, em complemento às outras documentações expressas na lei, constitui grave restrição à competitividade.” (Acórdão nº 309/2011-Plenário)

Diante do exposto, conclui-se que o CRC pode ser solicitado no edital como opção para a apresentação dos documentos, sendo faculdade do licitante a escolha de apresentar o "CRC" ou "todos os documentos de habilitação".

O Gestor também não apresentou justificativas para o critério de julgamento de menor preço por lote, previsto no item 10.1 dos editais dos Pregões nº 16/2011, 11/2011 e 35/2011, que restringe a competitividade, além de afrontar o princípio da economicidade.

Sobre as demais alegações, tem-se que:

a) Pregão Presencial nº 018/2011:

a1) O Gestor admite a coincidência de datas e não apresenta justificativa plausível, pelo contrário, os procedimentos que diz adotar são atípicos;

a2) Assim como no caso supra, o Gestor admite os fatos relatados pela CGU e a justificativa apresentada, tal como a anterior, também se mostra desarrazoada, até porque a alegação de urgência, com base no produto a ser adquirido e na destinação desse, não encontra respaldo legal. Em verdade, as alegações ora apresentadas, estão em conflito com o art. 15, § 7º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, a saber:

“... § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda (...)

“II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;”

b) Pregão Presencial nº 016/2011:

b1) É fato que, ao invés de oito, o aviso da licitação foi publicado no Jornal “O Correio de Balsas”, apenas três dias úteis antes da abertura do certame, em afronta ao artigo 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/2002, e a decisão do Gestor de esperar uma semana ou até quinze dias para fazer publicar matérias no citado jornal, não pode desrespeitar os dispositivos legais. Ademais, com as justificativas ora exibidas, não foi apresentada nenhuma razão para o Gestor agir dessa forma. E mesmo que existisse alguma razão para a publicação em blocos (matérias acumuladas), ainda assim, tal ato deveria ser planejado de modo que a publicação do aviso da licitação tivesse antecedência maior de oito dias úteis, e não menor;

b2) A justificativa não apresenta elementos (substância) que comportem análise;

b3) A justificativa não enfrenta o fato de os atos (análise dos documentos de habilitação, emissão da ata de julgamento, envio do processo ao setor jurídico, emissão do parecer jurídico, emissão dos termos de homologação e adjudicação, assinatura de três contratos) terem sido praticados na mesma data (15/3/2011). Quanto à data consignada no parecer jurídico (16/2/2011), dissociada da data de

abertura do certame (15/3/2011), não se vislumbra razão para admitir a alegação de simples equívoco de servidor, nem semelhança existe entre as datas;

b4) A justificativa não apresenta fatos dignos de análise, apenas encerra uma declaração, sem confrontar os fatos relatados pela CGU.

c) Pregão Presencial nº 011/2011:

c1) Toma-se de empréstimo o que foi exposto na alínea “a1” supra;

c2.1) O Gestor não apresentou fatos novos, para fundamentar sua declaração, de que houve economicidade para o município (sic!), apontou fatos já relatados pela CGU. Ainda que tenha declarado consulta a três empresas, não tem como demonstrar que houve três propostas válidas para cada lote;

c2.2) Sobre o exposto nessa alínea, acata-se a justificativa;

c3) Novamente o gestor apela para erro de servidor, cuja ocorrência não encontra razão de ser, haja vista as peculiaridades e as circunstâncias verificadas: em uma contratação direta, com inúmeros indicativos de irregularidades, faz-se referência a pregão e a convite, em um único ato.

d) Pregão Presencial nº 035/2011:

d1) Toma-se de empréstimo o que foi exposto na alínea “a1” supra;

d2) A declaração do Gestor, destituída de prova documental, diga-se de passagem, não desconstitui os fatos relatados pela CGU nas alíneas “d2.1”, “d2.2” e “d.23”;

d3) Sobre o exposto nessa alínea, acata-se a justificativa;

d4) Toma-se de empréstimo o que foi exposto na alínea “c3” supra;

e) Carta Convite nº 048/2011:

e1) Sobre o exposto nessa alínea, acata-se a justificativa;

e2) Toma-se de empréstimo o que foi exposto na alínea “b3” supra.

Por último, quanto à defesa para afastar a ocorrência de prática de improbidade administrativa, exposta no final das justificativas do Gestor Municipal, resta apenas lembrar que esse tipo de apreciação extrapola as competências institucionais da CGU - “in casu”, cabe a CGU, tão-somente, relatar os fatos constatados durante os trabalhos de fiscalização.

Ação Fiscalizada	
Ação: 3.2.2. 8249 - FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
Objetivo da Ação: Os Conselhos 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.	

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208251	Período de Exame: 03/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Não se Aplica	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

Objeto da Fiscalização:

CMAS Instância de controle social instituída, com infraestrutura adequada para o pleno desempenho de suas atribuições normativas; atuação do CMAS na fiscalização dos serviços, programas/projetos, e nas entidades privadas da assistência social; inscrição das entidades privadas de assistência social.

3.2.2.1. Constatação:

Atuação deficiente do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Fato:

Em entrevista, os membros do Conselho afirmaram que acompanham e fiscalizam a execução dos programas assistenciais no Município, que controlam e acompanham a execução orçamentária e financeira dos recursos da Assistência Social, por meio de planilhas e demonstrativos que lhes são apresentados anualmente. Entretanto, em consulta às atas de reunião do CMAS de Balsas, relativas ao período de janeiro/2011 a junho/2012, verificou-se que o Conselho realizou 06 reuniões em 2011 e 03 até junho/2012, contrariando o que estabelece a Lei nº 891, de 14/12/2005, que dispõe sobre o CMAS. Verificou-se, ainda, que a pauta de reuniões do CMAS não registra ações efetivas de fiscalização, acompanhamento dos programas assistenciais e/ou proposições de realizações de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes na implementação da Política e na prestação dos serviços de Assistência Social.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número, datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“O Conselho Municipal de Assistência Social depois de reunião com a equipe da Controladoria Geral da União, tem realizado suas reuniões mensalmente, conforme atas em anexo e, devido o encerramento da atual gestão, estamos providenciando para os novos conselheiros capacitação acerca da fiscalização, acompanhamento dos programas assistenciais e sobre o PAPEL DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL.”

Análise do Controle Interno:

Em sua manifestação, o Gestor confirma os fatos apontados. Assim, mantém-se a constatação.

3.3. PROGRAMA: 2062 - PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Ação Fiscalizada
Ação: 3.3.1. 2060 - PROTEÇÃO SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES IDENTIFICADAS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO INFANTIL Objetivo da Ação: Verificação no âmbito do município da atuação do gestor municipal quanto aos gastos dos recursos da Ação de Governo e a oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

Dados Operacionais	
Ordem de Serviço: 201208309	Período de Exame: 03/01/2011 a 30/06/2012
Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão	
Agente Executor: PREFEITURA MUNICIPAL	Montante de Recursos Financeiros: R\$ 56.000,00

Objeto da Fiscalização:

SCFV Atuação do gestor municipal no planejamento, execução e acompanhamento das atividades socioeducativas, ofertadas no SCFV, principalmente quanto ao oferecimento de infraestrutura adequada para realização do serviço e quanto à qualidade dos gastos realizados para custeio do serviço, assim como a gestão e o controle das frequências dos beneficiários.

3.3.1.1. Constatação:

As atividades socioeducativas são suspensas nos períodos de férias e recessos escolares.

Fato:

De acordo com o controle de frequência, no mês de janeiro, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) funcionou 05 dias com a realização de torneios e 03 dias com capacitação para os profissionais que atuam no Programa, o mesmo aconteceu no mês de julho.

Manifestação da Unidade Examinada:

Por meio de expediente sem número, datado de 24 de setembro de 2012, o Gestor Municipal apresentou a seguinte manifestação:

“São realizadas atividades esportivas como torneio de futebol, capacitação para a equipe de trabalho e reunião com os pais, não são realizadas atividades sócio educativo devido à maioria das crianças/adolescentes passarem as férias na zona rural com seus parentes. Porém observando o referido descumprimento o município está providenciando novo planejamento para os meses de dezembro/2012 e janeiro/2013.”

Análise do Controle Interno:

A manifestação apresentada constitui-se em proposições a serem realizadas. Assim, mantém-se a constatação.