

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701271

Sumário Executivo Arapiraca/AL

Introdução

Este relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre cinco Ações de Governo executadas pelo município de Arapiraca/AL, em decorrência do 4º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A ação de controle foi realizada no período de abril a julho de 2017, sendo o período de campo realizado de 02 a 12 de maio de 2017, e teve por objetivo verificar, quanto à legalidade, economicidade e eficácia, a gestão dos recursos federais, transferidos nos anos de 2015 e 2016, relativa:

- Ao Contrato de Repasse nº 28359/2014 (Siafi nº 810900), celebrado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representado pela Caixa Econômica Federal, no valor total de R\$ 975.000,00, cujo objeto consiste na aquisição de Patrulha Mecanizada para o município de Arapiraca/AL;
- Ao Contrato de Repasse nº 151.001-86 (Siafi nº 474979), celebrado com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representado pela Caixa Econômica Federal, no montante de R\$ 4.110.459,84, objetivando a execução de obras de construção do novo matadouro (frigorífico) público da cidade de Arapiraca/AL;
- À Ação de Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica – Pnae;

- À Ação Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE); e

- Ao Contrato de Repasse nº 297.957-37 (Siafi nº 706514), celebrado com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, no montante de R\$ 14.974.924,52, objetivando a execução de obras de drenagem e pavimentação de ruas localizadas em diversos bairros da cidade de Arapiraca/AL.

As áreas examinadas foram selecionadas com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância. Os exames foram realizados em estrita observância às normas de fiscalização aplicáveis ao Serviço Público Federal, tendo sido utilizadas, dentre outras, técnicas de inspeção física e registros fotográficos, análise documental, realização de entrevistas e aplicação de questionários.

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	214006
Índice de Pobreza:	60,44
PIB per Capita:	6.675,80
Eleitores:	110124
Área:	351

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização	2	2.940.800,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO		2	2.940.800,00
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	2	8.985.849,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		2	8.985.849,00
MINISTERIO DAS CIDADES	GESTAO DA POLITICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO	1	14.974.924,52

TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DAS CIDADES	1	14.974.924,52
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO	5	26.901.573,52

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 12 de julho e, complementarmente, em 24 de julho de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

1. Durante os trabalhos de fiscalização realizados no âmbito do 4º Evento do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, foram constatadas diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, sendo demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local:

2. Na área de Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

- Em relação ao Contrato de Repasse nº 28359/2014 (Convênio nº 810900/2014), cujo objeto consiste na aquisição de Patrulha Mecanizada, pôde-se concluir que o equipamento retroescavadeira não teve todas as revisões previstas no manual realizadas;
- Em relação ao Contrato de Repasse nº 151.001-86 (Siafi nº 474979), cujo objeto consiste em obras de construção do novo matadouro (frigorífico), foi identificado prejuízo de R\$ 468.148,80 relativo a pagamentos irregulares no montante de R\$ 321.430,43 decorrentes da celebração de termo aditivo com acréscimo superior a 25% do valor do contrato, em desacordo com a Lei nº 8.666/93, incluindo serviços de responsabilidade da concessionária; e pagamentos irregulares de R\$ 146.718,37 em decorrência da utilização de BDI inadequado para aquisição de equipamentos. Também foi verificada a aceitação da proposta de preços da empresa vencedora da Concorrência nº 05/2008 em desacordo com o Edital; ausência de projeto e memórias de cálculo de serviços no montante de R\$ 1.154.144,86; e ausência de pesquisa de mercado para determinação do preço de referência de equipamentos frigoríficos.

3. Na área de Educação:

- Em relação à Ação de Apoio a Alimentação Escolar na Educação Básica – Pnae, foram identificadas falhas relativas a: número de nutricionistas abaixo do necessário; nutricionistas contratados com acúmulo de cargos, sem comprovação da compatibilidade de horário; falta de estrutura e atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar; descumprimento de cláusulas contratuais por fornecedores da merenda; entrega de produtos com marcas diferentes das especificadas nos contratos; não aplicação de penalidades a empresas; deficiência na infraestrutura das escolas, como falta de refeitório, instalações para armazenamento de alimentos em condições inadequadas e instalações

físicas das cozinhas e equipamentos inadequados para o preparo das refeições; e falta de fornecimento de merenda nos exercícios de 2016 e 2017 em cinco de quinze escolas visitadas.

- Em relação à Ação Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE), foram identificadas falhas relativas a: deficiências na participação da comunidade na gestão escolar; inexistência de livro de inventário e não tombamento dos bens adquiridos com recursos do programa; não apresentação da prestação de contas, referente ao exercício de 2016, por uma das UEx da amostra analisada; e recebimento de material diferente do especificado em nota fiscal.

4. Na área de Desenvolvimento Urbano, em relação ao Contrato de Repasse nº 297.957-37 (Siafi nº 706514), cujo objeto é a execução de obras de drenagem e pavimentação de diversas ruas, foram identificadas falhas relativas a: restrição de competitividade no edital da Concorrência nº 03/2011; prejuízo efetivo de R\$ 394.432,09 e prejuízo potencial de R\$ 212.052,33 decorrentes de erro e irregularidade no cálculo do BDI da construtora contratada; celebração de Termo de Cessão de serviços sem haver previsão no edital e no contrato; superfaturamento por quantidades no valor de R\$ 145.829,35 decorrentes de pagamentos por serviço não executado e/ou não comprovados; e execução de serviço de baixa qualidade e/ou fora das especificações.

5. 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.

Ordem de Serviço: 201700641

Município/UF: Arapiraca/AL

Órgão: MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 810900

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ARAPIRACA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.040.800,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 12 de maio de 2017 sobre a aplicação dos recursos utilizados na execução do Contrato de Repasse nº 28359/2014, cujo objeto consiste na aquisição de Patrulha Mecanizada para o município de Arapiraca/AL, e tem como objetivo atender às necessidades da comunidade, ampliando a prestação de serviços mecanizados aos agricultores familiares e, com isso, aumentando as oportunidades de comercialização, distribuição dos produtos e facilidade no escoamento da produção através da melhoria das vias de acesso no meio rural.

A ação de controle visa responder às seguintes questões formuladas objetivando aferir a efetividade do contrato firmado:

- a) Quais ações realizadas/resultados alcançados decorrentes da utilização das máquinas adquiridas?
- b) As máquinas estão sendo utilizadas para atender as necessidades do público alvo da ação?
- c) A instalação/edificação utilizada para guarda dos bens adquiridos pelo conveniente é adequada, protegendo o bem das ações do tempo e de roubos, furtos ou vandalismo?
- d) Os bens adquiridos pelo conveniente apresentam-se em bom estado de conservação?

Com o objetivo de responder às questões suscitadas, foi realizada inspeção física no objeto do Contrato de Repasse identificado, com vistas a verificar a execução do Plano de Trabalho e do instrumento pactuado, avaliando o estado de conservação, a efetiva utilização e os benefícios obtidos para o público alvo decorrentes da utilização das máquinas adquiridas.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Inspeção física da execução do Convênio.

Fato

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, firmou em 02 de setembro de 2014, com a Prefeitura Municipal de Arapiraca, o Contrato de Repasse nº 28359/2014 (Convênio nº 810900/2014), no valor total de R\$ 975.000,00, cujo objeto era a aquisição de patrulha mecanizada, visando atender as necessidades da comunidade, ampliando a prestação de serviços mecanizados aos agricultores familiares e incrementando as oportunidades de comercialização, distribuição dos produtos e facilidade no escoamento da produção através da melhoria das vias de acesso no meio rural.

Na relação (acompanhada das respectivas cópias das notas fiscais) de bens adquiridos com recursos do Contrato de Repasse, apresentada pela Gerência Municipal de Convênios da Prefeitura de Arapiraca, constavam os seguintes equipamentos: um caminhão da marca Ford, equipado com guincho veicular e plataforma carrega tudo, uma retroescavadeira da marca Caterpillar, quatro grades aradoras 18X36, marca Baldran, três tratores agrícolas, modelo BM 100, marca Valtra.

Verificou-se que a instalação/edificação utilizada para guarda dos equipamentos é adequada, protegendo-os contra as intempéries (chuvas, geadas, granizo, etc.) e contra roubos, furtos, depredação e atos de vandalismo.

A Prefeitura apresentou a relação dos serviços executados pelos equipamentos nos últimos três meses, na qual constavam o número de agricultores beneficiados, a relação nominal dos mesmos e a quantidade de horas utilizadas para realização dos serviços.

Foi realizada entrevista com os beneficiários, os quais não relataram a ocorrência de problemas para agendamento da utilização dos equipamentos, mediante o fornecimento do combustível.

Em vistoria realizada no dia 11 de maio de 2017 nos equipamentos do convênio, a fim de verificar os seus estados de conservação, constatou-se que uma das quatro grades aradoras estava parada para manutenção, em virtude de quebra durante a realização dos trabalhos no campo, e o vidro da janela lateral da retroescavadeira se encontrava trincado, tendo o motorista do equipamento informado que o acidente/quebra do vidro ocorrera em serviço, com o deslocamento de uma pedra, e que já estava sendo providenciada a sua substituição.

Quanto aos demais equipamentos, todos se encontravam em bom estado de conservação.

O município de Arapiraca, como justificativa para celebração do Contrato de Repasse, destacou a necessidade de prestação de apoio às atividades agrícolas como o preparo do solo

em época oportuna, os serviços de limpeza e ampliação de barragens, barreiros e outros espaços de captação de água. Além disso, destacou que as aquisições dos equipamentos iriam beneficiar os agricultores mais carentes do município, através das operações de preparo do solo, agilizando e oportunizando o plantio das culturas, minimizando os riscos pelas inconstâncias pluviais, proporcionando melhoria das condições de escoamento da produção, reduzindo os custos de produção e auferindo maior rentabilidade às explorações agropecuárias, ampliando a prestação de serviços mecanizados aos agricultores familiares do município de Arapiraca.

Para demonstrar o atingimento desses objetivos, a Prefeitura disponibilizou um relatório dos resultados obtidos com serviços realizados com o uso dos bens adquiridos com os recursos do Contrato de Repasse, o qual se encontra sintetizado no quadro a seguir.

Quadro- Resumo dos resultados obtidos.

Programa	Ações executadas	Resultados obtidos			
		Nº de agricultores beneficiados	Nº de comunidades atendidas	Área (tarefas)	Recursos disponibilizados
Preparo do solo para plantio – Safra 2017	Aração/gradagem	132	55	709	Tratores de pneus com operadores
Construção e limpeza de barragens	Limpeza de barragens	43	32	-	01 retroescavadeira
	Ampliação de barragens	07	07	-	01 trator de esteira 01 retroescavadeira
	Construção de barragens	11	10	-	01 trator de esteira
	Corte de material para piçarra	01	01		01 trator de esteira com caminhão guincho com plataforma
Total:		194	55	709	-

Fonte: Quadro fornecido pelo gestor, por meio do Ofício nº 46/2017, de 10 de abril de 2017.

Assim, pode-se afirmar que os objetivos do termo de Contrato de Repasse têm sido atingidos, uma vez que os equipamentos estão sendo aplicados no preparo do solo, na construção, limpeza e ampliação de barragens, atendendo à população dentro de critérios pré-estabelecidos pelo setor responsável para utilização dos equipamentos, mediante prévio agendamento, conforme citado anteriormente.

2.2.2. Regularidade das informações prestadas acerca dos operadores dos equipamentos.

Fato

A Prefeitura Municipal de Arapiraca encaminhou a relação de operadores de máquinas e técnico responsável pelo controle e uso dos equipamentos adquiridos com recursos do Contrato de Repasse nº 28359/2014, conforme transcreve-se a seguir:

Quadro - Relação de operadores de máquinas e técnico responsável pelo controle e uso.

CPF	Função	Categoria da Carteira de Motorista
***.300.574-**	Operador de trator agrícola	AB
***.131.234-**	Motorista de caminhão com guincho e plataforma	AD
***.843.024-**	Operador de retroescavadeira	AC
***.988.004-**	Operador de trator agrícola	AD
***.182.714-**	Técnico responsável pelo controle e uso dos bens	
***.124.964-**	Operador de trator agrícola	AB

Fonte: Quadro fornecido pelo gestor, por meio do Ofício nº 46/2017, de 10 de abril de 2017.

No dia da vistoria dos equipamentos adquiridos com recursos do Contrato de Repasse, foram realizadas entrevistas com os operadores dos equipamentos, sendo possível conferir a relação de operadores/funcionários disponibilizada pela Prefeitura com os operadores que estavam executando os serviços no momento da vistoria.

A respeito da oferta de treinamentos/capacitações aos operadores dos equipamentos, a Prefeitura informou que estes ainda não foram realizados, mas que serão viabilizados pela nova gestão municipal. Ressalta-se que foi apresentado o comprovante de realização de curso de operador de retroescavadeira do motorista da referida máquina.

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL informou que dois dos operadores contratados possuem certificado de capacitação habilitando a operar retroescavadeira, relativo a cursos realizados em 2012, acrescentando que, apesar dos demais operadores não terem participado de treinamento/capacitação, anteriormente, pela experiência profissional e categoria da carteira nacional de habilitação (CNH), estão aptos a operar as máquinas para as quais foram contratados.

2.2.3. Não apresentação da comprovação da realização de todas as revisões previstas no manual da retroescavadeira adquirida com recursos do contrato de repasse.

Fato

Foi analisada a tempestividade das revisões de quatro dos cinco equipamentos motorizados adquiridos com recurso do Contrato de Repasse (três tratores e uma retroescavadeira).

O guia prático de manutenção da retroescavadeira modelo 416e, marca Caterpillar, informa que deve ser realizada a manutenção de 250 horas, 500 horas, 750 horas, 1.000 horas e 2.000 horas.

Com relação à quantidade de horas trabalhadas dos equipamentos, o gestor informou que, em 19 de maio de 2017, a retroescavadeira caterpillar modelo 416E marcava 1282,3 horas.

No entanto, na documentação encaminhada pelo gestor para comprovação das revisões realizadas, constava somente a comprovação documental de uma revisão realizada, em 21 de junho de 2016, no equipamento retroescavadeira, modelo 416e.

Desta forma, apesar de demonstrar a realização das revisões tempestivas dos outros três equipamentos avaliados, o gestor não comprovou a realização de todas as revisões/manutenções da retroescavadeira adquirida com recursos do Contrato de Repasse.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Sobre a realização das revisões realizadas nos equipamentos seguiram as recomendações do fabricante:

As revisões realizadas foram de acordo com a recomendação do fabricante, no entanto, na máquina retroescavadeira, não foi realizada todas as revisões previstas pela garantia, conforme recomendado pelo guia prático de manutenção da retroescavadeira.

Contudo, como já passou mais de 01 (um) ano de aquisição desta máquina, a gestão atual fará a manutenção fora do período da garantia, para viabilizar a utilização desta máquina em condições adequadas de uso e execução de serviços. Para isso, já existe motivação junto a Comissão de Licitação do Município para realizar os procedimentos necessários à contratação de empresa para realização de manutenção periódica, tanto desta máquina como das demais pertencentes ao patrimônio do município.

Enfatizando ainda que não foi possível a efetivação do procedimento de contratação do serviço de manutenção de máquinas, tendo em vista a Ata de Registro de Preço n. 079/2016 que contempla esse tipo de serviço está sendo rescindida para que novo processo de registro de preço possa ser efetivado para contemplar a máquina retroescavadeira e outras máquinas relacionadas para atendimento nessa ata, bem como outras máquinas que não se encontram contempladas na referida Ata.

Sobre a realização das revisões nas máquinas adquiridas com recursos do Contrato de Repasse nº 810900 – 2014 por empresa autorizada e dentro do período de garantia:

Todas as revisões informadas foram realizadas dentro do período de garantia e por empresa especializada. No entanto, como informado anteriormente, na retroescavadeira não foram realizadas todas as revisões recomendadas pela fabricante.
(...)”.

Análise do Controle Interno

O gestor apenas corroborou não ter realizado todas as revisões recomendadas pelo fabricante.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que as máquinas e equipamentos adquiridos com recursos do Contrato de Repasse estão sendo utilizadas para atender os objetivos previstos no referido termo, atuando no preparo do solo para plantio, executando ações de aração/gradagem e também executando ações de construção, limpeza, corte e ampliação de barragens, sempre voltada para atender o público alvo, de acordo com critérios previamente estabelecidos pela Prefeitura.

Constatou-se o bom estado de conservação dos bens adquiridos pelo conveniente, e que a instalação/edificação utilizada para guarda dos referidos bens é adequada, preservando-os de atos de roubo, vandalismo e de intempéries. No entanto, o equipamento retroescavadeira não teve todas as revisões previstas no manual realizadas.

Ordem de Serviço: 201700698

Município/UF: Arapiraca/AL

Órgão: MINISTERIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 474979

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ARAPIRACA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.900.000,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 02 a 03 de maio de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 20608201420ZV0001 – Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização/Fomento ao Setor Agropecuário no município de Arapiraca/AL.

A fiscalização teve como objetivo a realização de inspeção física nas obras de construção do novo matadouro público da cidade de Arapiraca/AL, objeto do Contrato de Repasse nº 151.001-86 (Siafi nº 474979), celebrado entre o Município de Arapiraca/AL e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representado pela Caixa Econômica Federal, por meio do qual foram destinados recursos no montante de R\$ 4.110.459,84, objetivando a execução de obras de construção do novo matadouro (frigorífico) público da cidade de Arapiraca/AL.

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

Importa destacar que os achados de fiscalização consignados no presente relatório foram previamente comunicados à atual administração municipal, por meio do Ofício nº 11147/2017/Regional/AL-CGU, de 30 de junho de 2017, para manifestação. Havendo resposta, conforme reportado em cada item, no respectivo campo “Manifestação da Unidade Examinada”.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos gestores federais.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Informações gerais sobre as obras de construção do novo matadouro público de Arapiraca/AL.

Fato

A Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL firmou o Contrato nº 45/99, em 14 de junho de 1999, com a EISA - Empresa de Incorporação e Saneamento Ltda., CNPJ nº 12.312.989/0001-58, vencedora da Tomada de Preços nº 01/99, no valor de R\$ 1.362.280,28, objetivando a construção do matadouro público de Arapiraca/AL, com prazo inicial de execução das obras de 150 dias consecutivos.

O valor do Contrato nº 45/99 foi reajustado em 04 de fevereiro de 2003 por meio do Primeiro Termo Aditivo, passando para R\$ 1.761.428,40, reajuste de 29,99%.

Conforme Ofício nº 654/2005 - GIDUR Maceió, de 14 de outubro de 2005, a Caixa Econômica Federal expediu autorização para início de execução do objeto em 28 de julho de 2003.

De acordo com Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE da Caixa, de 12 de dezembro de 2003, foram pagos os seguintes serviços referentes à primeira medição do Contrato nº 45/99:

Tabela – Serviços referentes à primeira medição do Contrato nº 45/99.

Item	Serviços	Valor (R\$)
1	Projetos	22.091,74
2	Instalações de Canteiro	14.644,09
3	Edificações	127.604,34
4	Cercas	44.398,81
Total		208.738,98

Fonte: Relatório de Acompanhamento elaborado pela Caixa em 12 de dezembro de 2003.

A tabela seguinte discrimina as fontes de recursos e detalha os pagamentos efetuados na 1ª medição:

Tabela – Pagamento da 1ª medição de serviços

1ª MEDIÇÃO DE SERVIÇOS			
FONTE RECURSOS	NOTA FISCAL	DATA	VALOR (R\$)
Repasse Federal	191	12/05/2004	204.646,06
Contrapartida	192	12/05/204	4.092,92

1ª MEDIÇÃO DE SERVIÇOS	
Total	208.738,98

Fonte: Processo da Caixa nº 0151001-86, Fls. 796.

Em 05 de agosto de 2004 foi realizada nova mensuração de obras pela engenharia da Caixa, que atestou percentual de obra de 28,14%, totalizando R\$ 545.334,62 de recursos, cumulativamente. A partir desta medição, a obra passou a constar no sistema de acompanhamento da Caixa com *status* de “paralisada”. A Prefeitura se responsabilizou pelo pagamento desses serviços.

Por meio do Ofício s/nº de 06 de dezembro de 2006, o então prefeito de Arapiraca/AL relatou à Caixa a necessidade de realocar as instalações do matadouro público municipal, tendo em vista as justificativas da Associação dos Empresários do Distrito Industrial de Arapiraca (Adedia) contrárias à construção do matadouro, demonstrando a insatisfação dos proprietários das unidades industriais situadas nas proximidades do local de construção do matadouro. Em razão disso, a Prefeitura decidiu transferir a construção do matadouro público para uma outra área e procedeu o distrato do Contrato nº 45/99 em 20 de novembro de 2007.

Com o distrato do Contrato nº 45/99 e após cumprir algumas exigências da Caixa relativas ao novo projeto de construção do matadouro, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL firmou o novo Contrato nº 2786/2009, em 21 de dezembro de 2009, também com a EISA - Empresa de Incorporação e Saneamento Ltda., CNPJ nº 12.312.989/0001-58, vencedora da Concorrência nº 05/2008, no valor de R\$ 3.229.967,62, com prazo inicial de vigência de 13 meses e prazo de execução das obras de 12 meses.

A Prefeitura autorizou, em 05 de janeiro de 2010, o início da execução da nova obra, que foi executada em um terreno pertencente ao Município de Arapiraca/AL, localizado no Sítio Lagoa de Dentro, a 5,0 Km do centro da cidade de Arapiraca/AL.

Por meio do Primeiro Termo Aditivo, datado de 27 de julho de 2010, o valor do Contrato nº 2786/2009 foi acrescido em R\$ 785.325,17 (24,3% do valor original do contrato), referentes a acréscimos de serviços nos itens Lagoa de decantação, Pavimentação interna e Acesso, passando o contrato a ter um valor de R\$ 4.015.292,79.

O Segundo Termo Aditivo, de 16 de agosto de 2014, prorrogou o prazo de vigência contratual por mais 230 dias, iniciando-se a partir do término do prazo de vigência inicial do contrato.

O Terceiro Termo Aditivo ao Contrato nº 2786/2009, de 14 de dezembro de 2015, promoveu uma nova readequação de serviços no valor de R\$ 321.430,43 (9,95% do valor original do contrato), passando o valor contratual de R\$ 4.015.292,79 para R\$ 4.336.723,22.

De acordo com o Relatório de Acompanhamento de Engenharia – RAE, de 27 de setembro de 2016, as obras foram totalmente concluídas utilizando recursos no montante de R\$ 4.110.459,84 tendo a Caixa realizado as seguintes glosas:

1- Glosa definitiva por serviços não executados do item 10 – Lagoas no valor de R\$ 95.743,41; e

2- Glosa definitiva por recomposição do valor do repasso federal liberado no projeto anterior (1ª medição de serviços do Contrato nº 45/99) no valor de R\$ 130.519,97.

Ressalte-se que no RAE, de 27 de setembro de 2016, não há quadro de glosas discriminando os serviços não executados nas lagoas, existe apenas a indicação do valor total dos serviços glosados no item 10 - Lagoas.

Os dois aditivos de aumento de serviços acarretaram um acréscimo de 34% no valor original do contrato nº 2786/2009, ultrapassando o limite máximo de 25% fixado pelo § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93), de 21 de junho de 1993, conforme constatação registrada neste Relatório.

A construção do matadouro público de Arapiraca/AL foi financiada com recursos públicos provenientes do Contrato de Repasse nº 151.001-86/2002, celebrado em 13 de dezembro de 2002 com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa, representado pela Caixa Econômica Federal, com valor de repasse de R\$ 1.900.000,00 e contrapartida da Prefeitura de R\$ 38.000,00, totalizando R\$ 1.938.000,00 e cuja vigência expirou em 12 de dezembro de 2016.

A contrapartida da Prefeitura foi aumentada de R\$ 38.000,00 para R\$ 1.354.993,44 por meio da celebração de Termo Aditivo ao Contrato de Repasse nº 151.001-86/2002, datado de 15 de dezembro de 2010.

Em 17 de março de 2015, foi celebrado novo Termo Aditivo ao Contrato de Repasse nº 151.001-86/2002 reduzindo a contrapartida para R\$ 774.201,98.

Com a redução da contrapartida da Prefeitura e a utilização de rendimentos financeiros auferidos no período de 2004 a 2016, no montante de R\$ 1.904.325,78, conforme extrato da conta de investimento fornecido pela Caixa, o valor final do Contrato de Repasse nº 151.001-86/2002 passou a ser de R\$ 4.578.527,76, sendo R\$ 3.804.325,78 (R\$ 1.900.000,00 + R\$ 1.904.325,78) referentes a recursos da União e R\$ 774.201,98 a título de contrapartida da Prefeitura.

A Prestação de Contas final do Contrato de Repasse nº 151.001-86/2002 foi aprovada, conforme Relatório de Prestação de Contas, de 16 de dezembro de 2016, tendo sido devolvidos rendimentos de aplicação financeira no montante de R\$ 468.067,92.

2.2.2. Matadouro funciona em regime de concessão onerosa.

Fato

Amparada pela Lei nº 2.967/2013, de 30 de dezembro de 2013, de outorga de concessão do novo matadouro público, a Prefeitura realizou a licitação na modalidade Concorrência nº PMA/001/2014 em 11 de março de 2014, tendo por objeto a Concessão onerosa de uso e administração do espaço do imóvel Matadouro Público Municipal/Regional de Arapiraca/AL e seus equipamentos. O matadouro está destinado à exploração para abate de

animais bovinos, bubalinos, suínos, ovinos e caprinos, beneficiamento e comercialização dos subprodutos do processo de abate, pelo período de 25 anos.

A licitante vencedora da Concorrência nº PMA/001/2014, a empresa Frigovale do Guaporé Com. e Ind. de Carne Ltda., CNPJ nº 13.154.151/0001-46, firmou o Contrato nº 237/2014 com a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL em 07 de maio de 2014.

De acordo com os itens 14.1 e 14.2, do Contrato nº 237/2014, a Concessionária pagará ao Município Concedente o valor correspondente a 2,1% sobre o faturamento mensal bruto decorrente das tarifas de abate, após cumprido o prazo de carência de três anos, em razão do custo das obras de adequação.

Ainda de acordo com o Contrato nº 237/2014, no item 1.2 consta que a concessão seria precedida de obras de adequação e ampliação a cargo da concessionária, de acordo com o termo de referência anexo ao contrato, que deveriam ser concluídas em 03 (três) meses após a assinatura do contrato de concessão, conforme subitens “oo” e “pp”, do item 9.2, do Termo de Referência, reproduzidos a seguir:

“[...]

oo) Realizar, as suas expensas, a ampliação do número de banheiros e vestiários masculinos e femininos e a readequação dos currais, bebedouros, tubulações de esgoto, iluminação da área de processamento de vísceras e demais itens integrantes dos projetos e planilhas referenciais contidas no anexo II, conforme especificações técnicas, memorial descritivo contidos no anexo IV, antes do início das operações industriais, no prazo de até 03 (três) meses após a assinatura do contrato pela CONCESSIONÁRIA CONTRATADA.

[...]”

Os serviços citados no subitem “oo” e constantes do anexo II foram orçados em R\$ 545.435,35.

“[...]

pp) Realizar a construção, as suas expensas, dos galpões para câmaras frigoríficas, instalações elétricas, área de higienização de veículos, sala de necropsia e câmaras frigoríficas, além da readequação da atual estrutura de congelamento e armazenamento de vísceras, transformando-a em mais uma câmara para o congelamento/estocagem de carcaças, todos itens integrantes dos projetos e planilhas referenciais contidas no anexo III conforme especificações técnicas, memorial descritivo contidos no anexo IV. Para a execução dessa etapa de obras, será necessário que a demanda atinja a média mensal de 4.000 (quatro mil) abates de bovinos/mês no período sequencial de seis meses.

[...]”

Os serviços citados no subitem “pp” e constantes do anexo III foram orçados em R\$ 1.043.258,46.

Conforme noticiado em página da internet e no site da Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária de Alagoas – Adeal, em 04 de janeiro de 2016, o frigorífico iniciou suas atividades em Arapiraca/AL no início do mês de janeiro de 2016.

Atualmente, além de Arapiraca e municípios circunvizinhos, o frigorífico também atende parte da região do Sertão do Estado, com capacidade de abater até 200 bovinos por dia, além de bubalinos, ovinos, caprinos e suínos.

A entrada em operação do frigorífico Frigovale representa a efetiva consumação do benefício a que se destina a obra objeto do Contrato de Repasse nº 151.001-86/2002.

2.2.3. Registro da visita realizada no frigorífico Frigovale.

Fato

De acordo com o memorial descritivo do projeto executivo (“como executado/as built”), os recursos provenientes do Contrato de Repasse nº 151.001-86/2002 foram utilizados na construção dos seguintes itens:

- Galpão industrial processamento de abate (bovinos, suínos e caprinos), inclusive câmaras frigoríficas;
- Galpão industrial/área para caldeira;
- Galpão industrial/área abrigo casa de máquinas;
- Galpão industrial/área oficina/almoxarife;
- Edificação/abrigo casa de força (transformador 500 KVA);
- Bloco administrativo (recepção/processamento administrativo/sala, banheiro e vestiário para serviço de Inspeção);
- Edificações/equipamentos de apoio - banheiros, vestiários para funcionários;
- Edificações/equipamentos de apoio - refeitório e cozinha para atendimento a funcionários;
- Edificações/equipamentos de apoio - circulação para acesso ao galpão industrial e interfaces com bloco administrativo/refeitório/cozinha e banheiros/vestiários;
- Edificações/equipamentos de apoio - guarita para controle de acesso de veículos, funcionários e visitantes;
- Galpão industrial - pocilga (recepção dos suínos a serem abatidos);
- Currais (recepção dos bovinos a serem abatidos e inspeção);
- Estruturas de ligação (corredores) entre a pocilga e galpão/matadouro dos suínos, e entre os currais e o galpão/matadouro dos bovinos;
- Área de pavimentação a paralelepípedo - recepção de veículos junto a área da guarita; acesso à pocilga e currais; acesso à administração/refeitório/vestiários; acesso a área de embarque das carnes resfriadas (expedição dos produtos comercializados); e
- Estação de tratamento de esgotos (Lagoas).

Também foram adquiridas câmaras frigoríficas e vários equipamentos para operação.

A equipe de fiscalização da CGU visitou as dependências do frigorífico Frigovale no dia 03 de maio de 2017, oportunidade em que se verificou a existência dos seguintes itens:

- Galpão industrial processamento de abate (bovinos, suínos e caprinos), inclusive câmaras frigoríficas;
- Bloco administrativo (recepção/processamento administrativo/sala, banheiro e vestiário para serviço de Inspeção);
- Edificações/equipamentos de apoio - banheiros, vestiários para funcionários;
- Edificações/equipamentos de apoio - refeitório e cozinha para atendimento a funcionários;
- Edificações/equipamentos de apoio - circulação para acesso ao galpão industrial e interfaces com bloco administrativo/refeitório/cozinha e banheiros/vestiários;
- Edificações/equipamentos de apoio - guarita para controle de acesso de veículos, funcionários e visitantes;
- Galpão industrial - pocilga (recepção dos suínos a serem abatidos);
- Currais (recepção dos bovinos a serem abatidos e inspeção);
- Estruturas de ligação (corredores) entre a pocilga e galpão/matadouro dos suínos, e entre os currais e o galpão/matadouro dos bovinos;
- Área de pavimentação a paralelepípedo – Estacionamento do bloco administrativo;
- Lagoas de estabilização para tratamento de esgotos; e
- Câmaras frigoríficas.

Conforme relatório de acompanhamento e aprovação da prestação de contas final pela Caixa, as obras foram consideradas executadas em conformidade com o previsto no plano de trabalho. Apesar disso, algumas impropriedades no processo de contratação/execução contratual foram constatadas, conforme detalhado neste relatório.

Fotos - Registro fotográfico da visita ao matadouro:

	
<p>Vista geral externa do frigorífico Frigovale. Arapiraca/AL, 03 de maio de 2017.</p>	<p>Vista do bloco administrativo do frigorífico Frigovale. Arapiraca/AL, 03 de maio de 2017.</p>



2.2.4. Aceitação da proposta de preços da empresa vencedora da Concorrência nº 05/2008 em desacordo com o Edital.

Fato

Na análise da documentação disponibilizada pela Prefeitura, verificou-se que a proposta orçamentária da licitante vencedora não continha todas as composições dos custos unitários nem o detalhamento do BDI dos serviços, embora tais composições tenham sido exigidas na alínea “d”, item 7 do Edital.

Sem apresentar todas as composições, a Proposta de preços da licitante vencedora do certame não deveria ter sido aceita, conforme disposto no item 11.1 do Edital da Concorrência nº 05/2008.

O Parecer Técnico CGM emitido pela Controladoria Geral do Município de Arapiraca/AL, em 18 de agosto de 2009, inclusive, registrou nos itens 4.6 e 4.7, adiante descritos, a falta de composição de custos unitários de vários serviços contratados:

4.6 as composições de preços constantes da proposta da licitante vencedora não contemplam todos os itens da planilha de custos – faltam as composições dos itens 3.10.4; 3.8.11; 5.2.26; 5.2.22; 5.1.25; 6.1.6; 3.9.12; 3.19.17; 3.6.19; 3.5.22; 3.8.18; 3.1.15; 3.6.21; 3.5.21; 3.1.14; 4.8; 5.2.27; 4.1.4; 3.6.10; 3.1.11.7; 3.9.8; 8.14; 3.10.10; 3.10.11; 3.10.12; 3.3.11; 3.7.13; 3.4.11; 3.6.18; 3.9.11; 5.1.23; 9.4; 3.1.17; 3.1.7; 3.6.8; 3.8.20; Estacas/tubo galvanizado 4” (sem identificação de item); Travessas em tubo de 2” (sem identificação de item); e travessas em tubo de 4” (sem identificação de item)

4.7 das composições de preços apresentadas, parte significativa não se enquadra como composição, mas sim como se verba fosse, a exemplo de cocho (3.9.11); caixa d’água (3.11.1); fossa séptica (4.7); poço absorvente (4.8); caixa de passagem (6.1.2); box abate bovino;”

Na conclusão do Parecer Técnico CGM, a Controladoria Municipal recomendou a apresentação das composições de custos unitários faltantes.

“[...]

3. Que sejam solicitados e acostados ao procedimento, as composições de preços faltantes, indicados no item 4.6 deste Parecer;

[...]”

Entretanto, a citada recomendação da Controladoria Municipal contrariou o disposto no item 6.3 do Edital da Concorrência nº 05/2008:

“[...]

6.3 – Em nenhuma hipótese será concedido prazo para a apresentação de documentos para habilitação exigidos neste Edital. A Comissão Permanente de Licitação poderá exigir em qualquer oportunidade, os esclarecimentos complementares que julgar necessários ao perfeito entendimento e compreensão das propostas apresentadas.”

[...]” (Original sem grifo)

É importante salientar que, conforme noticiado no site do Ministério Público de Alagoas em 17 de dezembro de 2013, foi firmado um Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta - TAC com os gestores municipais, por meio do qual o Poder Executivo se comprometeu a iniciar procedimento licitatório para conceder à iniciativa privada o direito de uso da estrutura física e dos equipamentos do novo matadouro, que seria destinado ao abate de

animais bovinos, bubalinos, suínos, ovinos e caprinos para consumo humano, além do beneficiamento e comercialização dos subprodutos derivados desse processo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2017 PGM-RGA, de 24 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“ (...)

As composições foram acostadas, ainda que extemporaneamente, e a CGM, à época, estava empenhada em orientar e capacitar os colaboradores/servidores do município, sobretudo nas áreas de controle - processos de compra, licitações e gestão de contratos.

A Prefeitura, apesar das capacitações oferecidas ao seu corpo técnico, deve continuar a implementar políticas de capacitação, focada no princípio da eficiência, com ênfase na adoção de boas práticas, especialmente no âmbito das licitações e contratações, medida que trará resultados sob o aspecto da economicidade e da otimização na aplicação de recursos.”

Análise do Controle Interno

Apesar do gestor ter informado que as composições de custos unitários foram acostadas ao processo, mesmo que extemporaneamente, o mesmo não se manifestou acerca do descumprimento, por parte da licitante vencedora do certame, do contido na alínea “d”, item 7 do Edital, bem como sobre o fato da Comissão Permanente de Licitação não ter observado nem cumprido o disposto no item 6.3 do citado edital.

Ressalte-se que foram acostadas, posteriormente, as composições de custos unitários de apenas alguns serviços, não constando no processo todas as composições dos custos unitários, principalmente, aquelas que se referem aos serviços adicionados por meio de termos aditivos.

2.2.5. Pagamentos irregulares no montante de R\$ 321.430,43 decorrentes da celebração de termo aditivo com acréscimo superior a 25% do valor do contrato, em desacordo com a Lei nº 8.666/93, incluindo serviços de responsabilidade da concessionária.

Fato

Em 27 de julho de 2010 o Contrato nº 2786/2009 já havia sido aditado em R\$ 785.325,17, correspondentes a 24,3% do valor inicial do contrato. Com a celebração do 3º Termo Aditivo, no valor de R\$ 321.430,43, o contrato original foi aumentado em 34%, ultrapassando em 9% o limite máximo fixado pelo § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93.

Conforme o Parecer nº 4.692/2015, emitido pelo Procurador Geral de Arapiraca, em 11 de dezembro de 2015, a Prefeitura baseou-se na necessidade de melhorar a eficiência do

tratamento de efluentes, bem como de melhorar a qualidade de vida da população que vive nos arredores do matadouro para justificar a celebração do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 2786/2009. Para isso, a configuração do tratamento primário e secundário seria alterada, além de haver a inserção de um tratamento complementar objetivando a melhoria da eficiência do sistema.

O citado parecer também ressalta que nos últimos cinco anos houve uma significativa expansão urbana no município de Arapiraca o que ocasionou, também, a implantação de um conjunto habitacional com 2.000 unidades residenciais a uma distância de menos de 400 metros do matadouro.

A Prefeitura alegou que com a urbanização do entorno e a implantação do Condomínio Brisa do Lago, verificou-se a necessidade de melhorar a qualidade do projeto de tratamento de efluentes.

O Parecer nº 4.692/2015 conclui de forma favorável à celebração do 3º Termo Aditivo, destacando o seguinte trecho, da Decisão do TCU nº 215/1999 – Plenário, para embasar sua decisão:

“(…)

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: (Original sem grifo)

I – não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II – não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III – decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

V – não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V – ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI – demonstrar-se – na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea “a”, supra – que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência;”

Considerando que a 10ª medição do contrato foi elaborada em 14 de novembro de 2015, um mês antes da celebração do 3º Termo Aditivo, certificando a conclusão das obras previstas até aquele momento, que o Instituto do Meio Ambiente - Ima havia expedido a Certidão IMA/GELIC nº 048/2015, em 19 de novembro de 2015, registrando que não foi encontrado nenhum impedimento para a instalação da Estação de Tratamento de Efluentes Líquidos, e aprovando o projeto.

E que além disso, a Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária de Alagoas – Adeal publicou no seu site, em 04 de janeiro de 2016, informação de que concedeu a certificação de registro de estabelecimento emitida pelo Serviço de Inspeção Estadual (SIE), autorizando o funcionamento do matadouro, e comunicando que frigorífico *Frigovale do Guaporé Comércio e Indústria de Carnes Ltda.*, CNPJ nº 13.154.151/0001-46, entraria em operação, oficialmente, no dia seguinte.

A equipe de fiscalização da CGU entende que a melhoria da qualidade do projeto de tratamento de efluentes, por si só, não é suficiente para justificar a superação dos limites legais de alteração contratual, pois a obra já se encontrava concluída quando da celebração do 3º Termo Aditivo em 14 e dezembro de 2015.

Ressalte-se que, na documentação disponibilizada pela Prefeitura, não consta nenhum documento/informação esclarecendo o que teria sido efetivamente executado/implantado no sistema de tratamento de efluentes visando melhorar sua eficiência.

Assim, verifica-se que os itens II e V da Decisão do TCU nº 215/1999 – Plenário não se aplicam ao presente caso, pois as obras do matadouro já estavam finalizadas, não havendo sentido em se falar de possibilidade de inexecução do contrato, nem em necessidade relevante à completa execução do objeto original do contrato. Da mesma forma não há impactos relativos à rescisão contratual, a serem considerados nos termos dos itens I e VI da Decisão em questão, tendo em vista o encerramento natural do Contrato nº 2786/2009, com a finalização das obras.

A 11ª e última medição foi elaborada apenas com os serviços acrescidos por meio do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 2786/2009, não necessários à conclusão das obras, mas visando a melhoria da eficiência do sistema de tratamento de efluentes.

Por outro lado, considerando que o frigorífico Frigovale entraria em operação no mês de janeiro de 2016, os fiscais da CGU entendem que, uma vez entregue a obra nas condições previstas quando da Concorrência nº PMA/001/2014 (concessão), eventuais melhorias e adequações do sistema de tratamento de efluentes, que viessem a ser necessárias, passariam à inteira responsabilidade da empresa concessionária.

O entendimento da CGU é baseado no conteúdo disposto no subitem “u”, do item 9.2, do Termo de Referência, anexo da Concorrência nº PMA/01/2014 (concessão), segundo o qual a concessionária deve fazer, às suas expensas, o tratamento e destinação dos resíduos sólidos e líquidos, resultantes da atividade, inclusive atendendo às determinações do (s) representante (s) dos órgãos fiscalizadores e/ou da Concedente.

Adicionalmente, no próprio Contrato nº 237/2014, o item 4.8, da Cláusula Quarta – Das obrigações da Concessionária, prevê que qualquer resíduo produzido, adquirido ou gerado

pela CONCESSIONÁRIA, independentemente da razão, quer em decorrência do processo produtivo ou não, serão de sua responsabilidade a coleta e destinação, de acordo com as normas ambientais. Assim como consta no item 4.19 que é obrigação da Concessionária: *“Cumprir integralmente com as condicionantes ambientais e medidas compensatórias, das licenças de instalação e de Operação, quando houver, do Matadouro e com novas exigências solicitadas pelos órgãos ambientais decorrentes do projeto adotado pela CONCESSIONÁRIA.”*

Assim, sendo obrigação da Concessionária cumprir as condicionantes ambientais e novas exigências dos órgãos ambientais, bem como proceder o tratamento de efluentes, também seriam de sua responsabilidade as despesas decorrentes das ações de melhoria da eficiência desse sistema de tratamento.

É importante frisar que, conforme publicado em página da internet, a Defensoria Pública do Estado ingressou com Ação Civil Pública - ACP (Processo do Ministério Público nº 08.2016.00042432-0) contra a empresa Frigovale do Guaporé Comércio e Indústria de Carnes Limitada, requerendo a tomada de providências para extinguir o forte odor que saía das instalações do matadouro, e que, segundo populares, estaria provocando aumento de insetos e problemas de saúde aos moradores do Residencial Brisa do Lago e vizinhança.

Tal ocorrência, inclusive, lança dúvida sobre a efetividade das medidas aplicadas em função do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 2786/2009, a que se referiu os serviços apurados na 11ª e última medição, que são considerados não essenciais à conclusão das obras, e teriam visado somente a melhoria da eficiência do sistema de tratamento de efluentes.

Assim, em decorrência do acréscimo irregular de tais serviços, o valor original do Contrato nº 2786/2009 sofreu acréscimo percentual total de 34%, portanto acima do limite máximo fixado pelo § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93, gerando pagamentos irregulares no montante de R\$ 321.430,43.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2017 PGM-RGA, de 24 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

“A falha demonstrada por essa CGU, se comprovada, resulta da reduzida experiência do corpo técnico e dos gestores, à época, frente a circunstâncias que se deparam no dia a dia dos Entes, mormente o município, cuja problemática exige solução, nem sempre compreendida com clareza e absoluta segurança por aqueles que lidam com essas demandas.

Ainda que se caracterize obrigação dos Entes Públicos conhecer a lei e no campo específico do tema em comento; conhecer a orientação do TCU em relação ao vasto tema das licitações e dos contratos; muito se avançou, mas ainda não foram supridas todas as dúvidas, frente as demandas apresentadas.

Por outro lado, o tema abordado nesse item (01.3), sobre aditivo em percentual superior ao preconizado pela Lei, observa-se a existência de alguns posicionamentos, não só doutrinários mas jurisprudenciais que acolhem e que não aceitam tal procedimento.

Sob o aspecto doutrinário, o administrativista Renato Geraldo Mendes nos ensina (Lei de Licitações e Contratos) anotada, Zênite, Edição 2013, pag. 1207:

“Nenhuma condição prevista na ordem jurídica pode ser considerada absoluta, nem mesmo quando o texto preveja proibição literal. A evolução em torno da interpretação jurídica possibilitou compreender que não se pode confundir o enunciado prescritivo (texto) com a norma que dele pode ser extraída. Aliás, afirma o autor, nem mesmo a vida - que é o valor mais importante da ordem jurídica - é considerada como absoluta, basta ver que o Código Penal acolhe a legítima defesa, o exercício geral de direito e o estado de necessidade”.

Continuando afirma o autor:

“Vamos imaginar que o limite de acréscimo previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 Encerra-se como condição absoluta. Sendo assim, como resolver a situação na qual, para obter a solução desejada para atender a integral necessidade da Administração, fosse necessário realizar um acréscimo cujo percentual é superior ao do limite definido no referido preceito? Por outro lado, o TCU também apresenta, de forma clara e contundente, opiniões acerca do tema, dignos de registro: Na Decisão 215/1999, o entendimento da Corte foi no sentido de que tanto nas alterações contratuais quantitativas quanto nas alterações qualitativas deve ser observado o limite legal, só se admitindo a extrapolação desse limite em casos excepcionais, desde que satisfeitos os pressupostos fixados na referida Decisão. No Acórdão 448/2011, Plenário, Rel. Ministro Aroldo Cedraz, o entendimento, analisando aditivo de aproximadamente 2.700% ao valor inicialmente constante do contrato que, embora a assinatura do Aditivo nº 01/2010 não se coadune com a Decisão nº 215/1999 — Plenário e, por conseguinte, tenha representado, a princípio, afronta ao art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, o resultado prático da realização de processo licitatório distinto possivelmente seria o mesmo...”.

Considerando a natureza da matéria, de elevada complexidade, solicita-se que se reveja o caso considerando as limitações técnicas do Ente.

Logo, se confirmadas as dúvidas suscitadas por essa CGU, a Prefeitura deverá promover medidas voltadas a recuperação dos valores pagos por serviços cuja responsabilidade não eram (sic) da Prefeitura, em razão do Contrato de Concessão celebrado com a Frigovale, face à lógica expressa no relatório.

Informar ao Chefe do Poder Executivo e aos Técnicos e Gestores responsáveis pelo empreendimento, à época, bem como, formular encaminhamento a partir do que seja entendido como correto.

Justificativa acolhida pela PGM, à época, com embasamento relacionado a “melhoria de eficiência do sistema”, cuja documentação é a execução da ETE a partir da elaboração do projeto, setembro de 2015 (projeto diferenciado em relação ao inicial, no que se refere a volume a ser tratado, mas não especificamente com relação a “melhoria de eficiência do

sistema”, ou mesmo que possa assim ser entendido, ele estaria contemplado na concepção do projeto final ETE/setembro 2015).”

Análise do Controle Interno

De início, o gestor atribuiu o fato constatado à reduzida experiência do corpo técnico e dos gestores, à época.

E, em complemento, alegou a relativização do limite imposto na Lei nº 8.666/93, citando a Decisão TCU nº 2015/1999 e o *Acórdão TCU nº 448/2011*, bem como o ensinamento do administrativista Renato Geraldo Mendes, para quem nenhuma condição prevista na ordem jurídica pode ser considerada absoluta. Lançando, ainda, o seguinte questionamento:

“Vamos imaginar que o limite de acréscimo previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93 encerra-se como condição absoluta. Sendo assim, como resolver a situação na qual, para obter a solução desejada para atender a integral necessidade da Administração, fosse necessário realizar um acréscimo cujo percentual é superior ao do limite definido no referido preceito?”

Sobre tais argumentos do gestor, cabe ressaltar que a reduzida experiência do corpo técnico e dos gestores, à época, não justifica a falha apontada.

Já em relação à extrapolação do limite, ainda que nenhuma condição prevista na ordem jurídica possa ser considerada absoluta, no caso específico do terceiro aditamento ao contrato nº 2786/2009, a equipe de fiscalização da CGU entende que a situação deveria ter sido resolvida repassando as despesas efetuadas com os serviços de melhoria da eficiência do sistema de tratamento de efluentes para a concessionária responsável (empresa Frigovale), pois, no próprio Contrato de Concessão nº 237/2014, o item 4.8., da Cláusula Quarta – Das obrigações da Concessionária, prevê que quaisquer resíduos produzidos, adquiridos ou gerados pela CONCESSIONÁRIA, independentemente da razão, quer em decorrência do processo produtivo ou não, serão de sua responsabilidade a coleta e destinação, de acordo com as normas ambientais. Assim como, consta no item 4.19 que é obrigação da Concessionária: *“Cumprir integralmente com as condicionantes ambientais e medidas compensatórias, das licenças de instalação e de Operação, quando houver, do Matadouro e com novas exigências solicitadas pelos órgãos ambientais decorrentes do projeto adotado pela CONCESSIONÁRIA.”*

Ademais, o próprio gestor considera lógico o argumento da CGU quanto à obrigação da concessionária em providenciar, por conta própria, a melhoria da eficiência do sistema de tratamento de efluentes, quando afirma o seguinte:

“Logo, se confirmadas as dúvidas suscitadas por essa CGU, a Prefeitura deverá promover medidas voltadas a recuperação dos valores pagos por serviços cuja responsabilidade não eram (sic) da Prefeitura, em razão do Contrato de Concessão celebrado com a Frigovale, face à lógica expressa no relatório.” (Original sem grifo)

Ademais, reafirma-se o posicionamento da equipe da CGU em relação à inaplicabilidade da Decisão TCU nº 2015/1999 ao caso em análise. Quanto ao *Acórdão TCU nº 448/2011*, não

há que se falar em resultado prático da realização de processo licitatório distinto, pois as obras já se encontravam concluídas quando da celebração do Terceiro Termo Aditivo.

Ressalte-se que o frigorífico Frigovale entrou em operação decorrido menos de trinta dias da data da assinatura do termo aditivo que extrapolou em 9% o limite máximo fixado pelo § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93.

2.2.6. Prejuízo no montante de R\$ 146.718,37 em decorrência da utilização de BDI inadequado para aquisição de equipamentos.

Fato

A construtora contratada adquiriu os equipamentos do frigorífico no valor de R\$ 1.222.653,05, correspondente ao percentual de 28,2% do valor global da obra, com a incidência do mesmo BDI (25%) pago para os serviços, o que gerou distorção no preço final desses equipamentos. O valor do BDI aplicável neste caso deveria ter sido de 10%, em observância ao entendimento à época do Tribunal de Contas da União, a exemplo do contido nos Acórdão nº 1.600/2003, 1.020/2007 e 2.158/2008, todos Plenário.

Durante os estudos de viabilidade e anteprojetos, ou seja, antes mesmo de se realizar a licitação para construção do empreendimento, o gestor deveria ter estudado a possibilidade de adquirir os equipamentos em separado com o objetivo de proceder o parcelamento do objeto previsto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Esse dispositivo legal dispõe que:

“§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala”.

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou diversas vezes sobre essa questão, como nos Acórdãos nº 159/2003 - Plenário, 446/2005 - Plenário e o 1601/2004 - Plenário dos quais se reproduz o seguinte trecho:

“[...] constitui irregularidade grave a falta de licitação autônoma, sem o parcelamento do objeto da licitação quanto à compra de equipamentos, conforme preconizado no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993

[...]”

Assim, quando existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas com especialidades próprias e diversas ou quando for viável técnica e economicamente, o parcelamento em itens se impõe, desde que seja vantajoso para a Administração. Uma das vantagens que se pode apontar é que a administração estará evitando pagar pela dupla incidência de BDI, ou seja, o BDI da empresa comercializadora de equipamentos e o da empresa construtora que incidirá sobre aquele.

Outro benefício é a possível ampliação da competitividade, possibilitando a obtenção de preços mais vantajosos pela administração.

Caso tal parcelamento não se comprovasse técnica ou economicamente viável, com base em estudos fundamentados, a aquisição dos equipamentos poderia ter sido realizada juntamente com a execução da obra. Neste caso, o administrador público no seu orçamento deveria ter adotado para compra dos equipamentos uma taxa de BDI diferenciada em relação ao adotado para os serviços de engenharia e também deveria ter exigido dos licitantes o detalhamento das suas taxas para comparação com o que foi orçado.

Quanto à Administração Central e ao Lucro, nesta situação, entende-se que seus percentuais devem ser inferiores em relação aos estabelecidos para a execução da obra, tendo em vista que a natureza desta operação tem complexidade menor, exigindo menos esforço e tecnologia para sua realização.

Também deve ser considerado que as atividades precípuas da construtora são serviços de engenharia, enquanto o fornecimento de equipamentos é uma atividade acessória. Portanto, sua estrutura e seus recursos tecnológicos são dedicados à prestação de serviços e têm seus custos estimados para isso. A intermediação para fornecimento de equipamentos é uma tarefa residual, que não deve onerar os custos operacionais da empreiteira e, em consequência, o impacto no custo de administração central previsto no BDI deve ser mínimo.

Portanto, a Prefeitura deveria ter avaliado a forma mais vantajosa de adquirir os equipamentos, diretamente do fabricante ou fornecedor, ou através da intermediação da contratada, a fim de identificar qual alternativa se revelaria técnica e economicamente mais adequada.

A equipe de fiscalização da CGU não localizou na documentação fornecida pela Prefeitura nenhum estudo técnico demonstrando a viabilidade técnica de não parcelar o objeto licitado.

Além da falta do citado estudo técnico, a Prefeitura aceitou a proposta de preços da licitante vencedora da Concorrência nº 05/2008 contendo o mesmo BDI tanto para a aquisição dos equipamentos quanto para as obras civis de construção do matadouro, contrariando o disposto no item 9.1.4, do Acórdão nº 325/2007 – TCU – Plenário, reproduzido adiante:

“[...]

9.1.4. o gestor deve promover estudos técnicos demonstrando a viabilidade técnica e econômica de se realizar uma licitação independente para a aquisição de equipamentos/materiais que correspondam a um percentual expressivo das obras, com o objetivo de proceder o parcelamento do objeto previsto no art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993; caso seja comprovada a sua inviabilidade, que aplique um LDI reduzido em relação ao percentual adotado para o empreendimento, pois não é adequada a utilização do mesmo LDI de obras civis para a compra daqueles bens;

[...]”

Cabe ressaltar, ainda, que há jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido de que a utilização de mesmo BDI para prestação de serviços e para aquisição de materiais e equipamentos deve ser rechaçada (Acórdãos nº 67/2005, 1.772/2004, 1.120/2004, 790/2003, 268/2003 e Decisão 1.433/2002, todos do Plenário)."

Considerando que os equipamentos do frigorífico foram adquiridos com incidência de BDI de 25%, o mesmo adotado para serviços, é necessário a adequação para o percentual de 10% (incidente sobre o custo dos equipamentos), na linha do que já vinha sendo determinado à época pelo Tribunal de Contas da União, tendo como exemplos o contido nos Acórdão nº 1.600/2003 – Plenário e 1.020/2007 - Plenário e, sobretudo, o que restou decidido no Acórdão nº 2.158/2008 – Plenário.

Custo dos equipamentos do frigorífico sem BDI = R\$ 978.122,44

Custo dos equipamentos do frigorífico com BDI de 25% = R\$ 1.222.653,05

Custo dos equipamentos do frigorífico com BDI de 10% = R\$ 1.075.934,68

Diferença a maior = R\$ 146.718,37

Com a readequação do percentual do BDI incidente sobre equipamentos para 10%, restou comprovado a ocorrência de superfaturamento nos preços dos equipamentos do frigorífico, ocasionando um prejuízo de R\$ 146.718,37 ao erário.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2017 PGM-RGA, de 24 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

Ouvido o Engenheiro Raimilson Nascimento, responsável técnico pela Obra, enquanto município, o mesmo relatou que a administração municipal, ainda que não tenha procedido memória de cálculo/mensuração sobre parcelamento de itens a serem licitados - serviços x equipamentos, vantagens x desvantagens - construiu seu modelo conjugando-os, inclusive pelo fato de viabilizar a facilidade de suas aquisições e consequentemente, ajustar respectivas fundações e sistemas de fixação/engastamento/ancoragem.

Destacou ainda o técnico que era elemento preponderante a nossa cultura gerencial nas obras, não envolver diversos fornecedores de serviços em uma mesma obra, e, que, ainda hoje, continua com essa cultura.

Quanto ao uso de BDI diferenciado para serviços e para fornecimento e montagem de equipamentos, mais uma vez, o Engenheiro Raimilson Nascimento, responsável técnico pela Obra, enquanto município, informou que não tinha ciência desta necessidade, e que a Caixa Econômica, interveniente e gestora do contrato, também não detectou referida necessidade, daí ter sido composto o valor de fornecimento dos equipamentos com mesmo BDI dos serviços - planilha aceita sem questionamentos da mesma.

A área técnica de Engenharia do município, em geral, era instada a evoluir, a partir das demandas, orientações e exigências da Caixa Econômica - parceria que sempre foi destacada positivamente pelas gestões municipais. A única restrição era relativa ao lapso de tempo para fins de análise de cada evento técnico, a exemplo de: análise de projetos/planilhas e processo licitatório para autorização de execução de Contratos de Repasse; análise e visita técnica para fins de liberação de recursos para pagamento de medições; análise de proposta de readequação de planilhas e Planos de Trabalho; ...), sempre considerado extenso.

O mesmo técnico informou que foi procedida a coleta de preços dos equipamentos foi processada junto a 03 (três) empresas, e que as mesmas foram entregues e submetidas ao crivo analítica (sic) da Caixa Econômica, que as acatou. Infelizmente não foram localizadas nos arquivos disponíveis na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras.

Análise do Controle Interno

A falta de ciência, do Engenheiro responsável pela obra, da necessidade de utilização de BDI diferenciado para fornecimento de equipamentos, e o fato de a Caixa Econômica Federal não ter detectado referida necessidade, conforme citados pelo gestor, não são suficientes para justificar a aplicação de mesmo BDI (25%) para serviços e equipamentos.

2.2.7. Ausência de projetos e memórias de cálculo de serviços no montante de R\$ 1.154.144,86.

Fato

A Prefeitura não disponibilizou projetos e as memórias de cálculo relativos a alguns serviços contratados de alta materialidade, especialmente, no que se refere aos itens 10 - Estação de Tratamento de Esgoto (Lagoas) e 11 - Pavimentação e Drenagem, que juntos somam R\$ 1.154.144,86, representando 28,07% do valor total do empreendimento, conforme descrito na tabela seguinte.

Tabela – Itens de serviços de alta materialidade cujas memórias de cálculo não foram apresentadas pela Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL.

Item	Serviço	Valor (R\$)
10	Estação de Tratamento de Esgoto (Lagoas)	969.351,31
11	Pavimentação e Drenagem	184.793,55
Total		1.154.144,86

Fonte: 11ª e última medição dos serviços das obras de construção do matadouro

A falta de memória de cálculo para justificar o volume de serviço a ser contratado contribui para elevar os seguintes riscos: necessidade de aditivos de acréscimo em relação ao objeto, gerando perda de escala e custo administrativo; excesso ou escassez de serviços contratados em relação à necessidade real do órgão; e 'jogo de planilha', podendo resultar em superfaturamento contratual.

Assim, sem as memórias de cálculo dos quantitativos de serviços contratados, não foi possível destacar o trabalho efetivamente realizado pela contratada em cada medição, prejudicando a verificação com segurança da ocorrência ou não de superfaturamento dos citados serviços.

Considerando a materialidade dos recursos federais envolvidos nas obras de construção do matadouro, seria fundamental que as memórias de cálculo fossem documentadas, principalmente, para atender às solicitações dos órgãos de controle.

No entanto, em resposta às Solicitações de Fiscalização nº 201700698/02 e 201700698/03, por meio das quais foram requisitados os projetos e memórias de cálculo em questão, a Controladoria Geral do Município de Arapiraca/AL encaminhou à CGU os Ofícios nº 199/2017 e 200/2017, ambos datados de 12 de maio de 2017, apresentando a justificativa reproduzida adiante:

“[...]

Quanto aos arquivos solicitados, foram realizadas várias buscas na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras e infelizmente até o presente momento não foi possível localiza-los.

[...]”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2017 PGM-RGA, de 24 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“(...) ”

“Procedida nova verificação, foram localizados nas Pastas do Contrato de Repasse, respectivas peças técnicas, como a seguir elencadas:

a) Estação de Tratamento de Esgotos — peça técnica referente a dimensionamento da rede de efluentes e suas edificações estruturantes - calculada a partir da demanda compatibilizada ao atendimento regional, demanda ampliada (projeto elaborado em setembro 2015) em relação ao projeto original (componente do processo licitatório) — necessidade decorrente das diretrizes governamentais que regionalizaram a implantação de matadouros frigoríficos, enquanto financiamento público, em função dos custos e impactos ambientais - peças e projetos que passam a compor o anexo a estas justificativas.

b) memória de cálculo — as memórias de cálculo compuseram as medições nº 10 e 11 e passam a compor o anexo a estas justificativas.”

Análise do Controle Interno

Juntamente com sua manifestação o gestor apresentou novos documentos. Da análise destes verificou-se que as cópias das peças técnicas integrantes do Memorial Descritivo do Projeto de Implantação do Sistema de Tratamento de Efluentes do Matadouro, referência setembro/2015, e componentes do Dimensionamento do Sistema de Tratamento de Efluentes Líquidos e Resíduos Sólidos do Matadouro, referência abril/2009, não possuem assinaturas e carimbo “confere com o original”, bem como não atendem ao que foi requerido pela equipe de fiscalização da CGU por meio das Solicitações de Fiscalização nº 201700698/02 e 201700698/03.

Observou-se ainda a ausência dos seguintes elementos da Estação de Tratamento de Esgotos e emissário final, necessários à conferência do quantitativo de serviços orçados e pagos:

- 1- Levantamento topográfico planialtimétrico da área selecionada para construção da ETE e curvas de nível;
- 2- Estudo preliminar da necessidade e existência de áreas de empréstimo e bota-fora;
- 3- Planta de situação do sistema de tratamento em relação à área de projeto e ao corpo receptor;
- 4- Planta de locação das unidades de tratamento; e
- 5- Plantas de escavações e aterros com os respectivos volumes de corte e aterro, com cortes e detalhes das unidades de tratamento, inclusive, as áreas das seções transversais de projeto geométrico e quadro de cubação.

Em relação ao item 11 – Pavimentação e drenagem, o gestor não apresentou os projetos solicitados e as memórias de cálculo dos quantitativos de serviços.

As planilhas de memória de cálculo dos quantitativos, constantes das medições nº 10 e 11, não contemplam todos os itens de serviços da estação de tratamento de esgotos e do emissário final. Em alguns itens de serviços, há informação de que o quantitativo foi obtido em planta, em outros o cálculo do quantitativo não está demonstrado de forma clara e explícita.

2.2.8. Ausência de pesquisa de mercado para determinação do preço de referência de equipamentos frigoríficos.

Fato

Os equipamentos do matadouro orçados em R\$ 1.222.653,05, os quais não se enquadram no mecanismo de levantamento de preços das obras (Sinapi/Orse), não tiveram demonstrada a execução de pesquisa de mercado, para definição do preço de referência informado na planilha orçamentária.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 012/2017 PGM-RGA, de 24 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“(…)

Conforme já expresse (...), a coleta de preços dos equipamentos foi processada junto a 03 empresas, e que as mesmas foram entregues e submetidas ao crivo analítico da Caixa Econômica”.

Análise do Controle Interno

O gestor afirma que realizou coleta de preços dos equipamentos junto a 03 empresas, porém não apresentou documentação comprobatória.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, gerando prejuízo ao erário.

Do montante de R\$ R\$ 4.110.459,84 fiscalizado, foi identificado prejuízo de R\$ 468.148,80.

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

- Aceitação da proposta de preços da empresa vencedora da Concorrência nº 05/2008 em desacordo com o Edital;
- Pagamentos irregulares no montante de R\$ 321.430,43 decorrentes da celebração de termo aditivo com acréscimo superior a 25% do valor do contrato, em desacordo com a Lei nº 8.666/93, incluindo serviços de responsabilidade da concessionária;
- Prejuízo no montante de R\$ 146.718,37 em decorrência da utilização de BDI inadequado para aquisição de equipamentos;
- Ausência de projeto e memórias de cálculo de serviços no montante de R\$ 1.154.144,86;
- Ausência de pesquisa de mercado para determinação do preço de referência de equipamentos frigoríficos.

Ordem de Serviço: 201700602

Município/UF: Arapiraca/AL

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: ARAPIRACA GAB PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 6.728.116,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 12 de maio de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 1230 - Educação de qualidade para todos / 6208 – Apoio à alimentação escolar na Educação Básica (Pnae) no município de Arapiraca/AL.

A ação fiscalizada destina-se a alocar recursos financeiros, via transferência direta, nas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais para atender alunos na educação básica matriculados em escolas públicas ou filantrópicas, que tenham registro e certificado no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e que oferecem alimentação escolar.

O período objeto de análise está compreendido entre 01 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2016, tendo se estendido, para fins de verificação da atuação das escolas na execução do programa, em especial quanto à regularidade da armazenagem, preparo e fornecimento da alimentação escolar, até 12 de maio de 2017.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município pelo Ministério da Educação, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2016, que perfizeram o seguinte montante: R\$ 3.246.844,00 referente ao exercício de 2015 e R\$ 3.481.272,00 referente ao exercício de 2016. A contrapartida do município totalizou, no exercício de 2015, R\$ 372.968,42, e R\$ 358.778,31 no exercício de 2016.

As seguintes ações foram realizadas para fins de verificação da execução do programa de governo pelo gestor municipal: verificação da atuação do profissional de nutrição responsável técnico pelo Pnae na elaboração dos cardápios, ocorrência do atendimento às resoluções do FNDE quanto à aplicação de testes de aceitabilidade dos alimentos da merenda, análise da regularidade da movimentação dos recursos repassados pela União e das contratações realizadas no âmbito do programa.

Realizou-se visita às escolas para verificar a atuação destas na execução do Pnae, em especial para verificação das condições de armazenagem dos alimentos, preparo da alimentação escolar e fornecimento da alimentação escolar aos alunos da rede pública.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Inexistência de refeitório para o fornecimento de alimentação aos alunos ou com dimensões reduzidas para a totalidade da clientela.

Fato

Em visita realizada às quinze escolas constantes da amostra selecionada, foi constatado que apenas três dispõem de refeitório, que, no entanto, é pequeno para comportar a totalidade de alunos por turno, conforme fotos a seguir.



Foto – Escola Enéas Benedito dos Santos, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017.



Foto – Escola Prof.ª Maria Cleonice Barbosa de Almeida, (AL), 09 de maio de 2017.

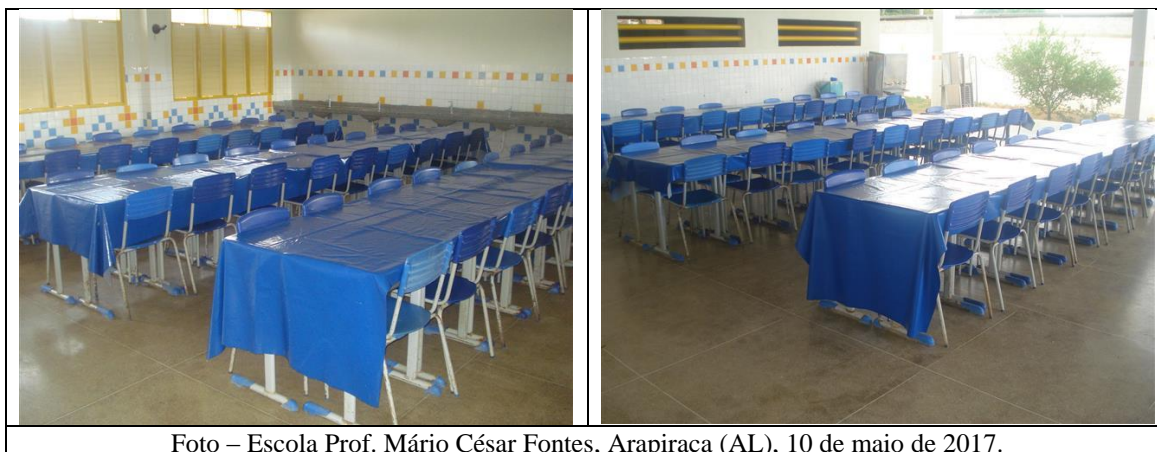


Foto – Escola Prof. Mário César Fontes, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017.

As outras doze escolas visitadas não dispõem de refeitório, havendo, em alguns casos, equipamentos (mesas e bancos) em quantidades insuficientes para a demanda, estando dispostos no pátio das mesmas, local que deveria servir para recreação dos alunos.

Escolas com equipamentos no pátio:

- a) Claudecy Bispo dos Santos;
- b) Crispiniano Ferreira de Brito;
- c) João Saturnino de Almeida;
- d) Lourenço de Almeida;
- e) Marieta Rodrigues Peixoto;
- f) Zélia Barbosa Rocha.

Escolas sem nenhum tipo de equipamento:

- a) Antonio Cesário de oliveira;
- b) Domingos Lopes da Silva;
- c) Governador Fernando Collor de Mello;
- d) Hugo José Camelo Lima;
- e) Maria de Nazaré;
- f) Pedro Correia das Graças.

Apresentamos, a seguir, fotos de algumas escolas:



Foto – Escola Claudecy Bispo dos Santos, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, ausência de refeitório e equipamentos insuficientes.

Foto – Escola Lourenço de Almeida, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, ausência de refeitório e equipamentos inadequados e insuficientes.

	
Foto – Escola Antonio Cesário de Oliveira, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, ausência de refeitório e de equipamentos.	Foto – Escola Pedro Correia das Graças, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, ausência de refeitório e de equipamentos.
	
Foto – Escola João Saturnino, Arapiraca (AL), 11 de maio de 2017, ausência de refeitório e pátio utilizado infestado por cupins.	

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Sabemos da necessidade de espaços que devem ser destinados ao uso de refeitórios em todas as escolas da rede municipal de ensino. No entanto, sabemos das dificuldades enfrentadas pela Secretaria Municipal de Educação e Esporte no trato a solucionar os problemas existentes quanto a estrutura física da Rede Municipal. Vale salientar, que estamos elaborando relatório situacional da infraestrutura, e posteriormente, iniciarmos as medidas cabíveis para a solução da problemática.

As escolas visitadas na amostragem e identificadas com espaço de refeitório, consideradas insuficientes para atender a clientela, foram: Escola de Ensino Fundamental em Tempo Integral Enéas Benedito dos Santos - Sítio Cangandu; Escola em Tempo Integral Profª. Maria Cleonice Barbosa de Almeida - no Conjunto Residencial Brisa do Lago – Bairro Olho D’água dos Cazuzinhas; Escola em Tempo Integral Profº. Mário César Fontes - Rua Dr. Carlos André – Bairro Planalto. Salientamos que após a conclusão do relatório situacional de infraestrutura, dentre as 03 (três) selecionadas que apresentarem condições de espaço para adequação ou construção de refeitório, a Secretaria de Educação poderá pleitear recursos orçamentários e financeiros no intuito de atender a solicitação.

Outras escolas observadas na amostragem, no total de 06 (seis), sendo: Escola de Ensino Fundamental em Tempo Integral Profª Claudecy Bispo dos Santos – Bairro Jardim Esperança; Escola de Ensino Fundamental Crispiniano Ferreira de Brito – Bairro Cacimbas; Escola de Ensino Fundamental João Saturnino de Almeida – Boa Vista; Escola de Ensino Fundamental Lourenço de Almeida – Sítio Bálsamo; Escola de Ensino Fundamental Marieta Rodrigues Peixoto – Baixa da Onça e Escola de Ensino Fundamental em Tempo Integral Zélia Barbosa Rocha – Nova Esperança, e que também não possuem refeitório e utilizam o pátio que deveria servir como espaço de recreação, serão atendidas de acordo com a disponibilidade de espaço para adequação ou construção, e ainda, de acordo com as condições orçamentárias e financeiras do Fundo Municipal de Educação.

As demais escolas citadas no item 1 do relatório, no total de 06 (seis) não apresentaram nenhum tipo de equipamento destinado ao uso de refeitório, sendo: Escola de Ensino Fundamental Antônio Cezário de Oliveira – Vila São José; Escola de Ensino Fundamental Domingos Lopes da Silva – Canafistula; Escola de Ensino Fundamental Governador Fernando Collor de Melo – Povoado Canaã; Escola de Ensino Fundamental Hugo José Camelo Lima - Centro; Escola de Ensino Fundamental Maria de Nazaré – Bairro São Luiz e Escola de Ensino Fundamental Pedro Correia das Graças – Bairro Caititus. Salientamos que a Secretaria Municipal de Educação e Esporte fez aquisição de mobiliário para a função em comento, através de adesão as Atas de Registros de Preços nº 006/2016, Pregão Eletrônico - SRP Nº 106/2015 Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, com assinatura do Contrato Nº 539/2016 em 30 de dezembro de 2016; Ata de Registro de Preços 001/2016, Pregão Presencial nº 012/2016 – Presidente Dutra-MA, com assinatura do Contrato 537/2016 em 30 de dezembro de 2016; Ata de Registro de Preços nº 26042016/001, Pregão Presencial Nº 15032016/09-002 – Prefeitura Municipal de Ourilândia do Norte -PA, com assinatura do Contrato 538/2016 em 30 de dezembro de 2016. A referida aquisição tem como objetivo atender às escolas da rede municipal proporcionando aos educandos condições adequadas com as exigências mínimas, para que o processo de ensino aprendizagem alcance as aspirações pretendidas.

Salientamos ainda, que as adesões para aquisição do mobiliário para os refeitórios foram realizadas na gestão anterior, a serem pagos com recursos oriundos dos precatórios, estando sob o poder da justiça e aguardando liberação para conclusão dos processos de adesão as Atas de Registro de Preços e assim, podermos atender as necessidades dos nossos educandos.”

Análise do Controle Interno

É primordial que todas as escolas disponham de refeitório e com espaço físico adequado para a clientela atendida em cada turno, deste modo se faz necessário que o Município corrija o problema no mais breve espaço de tempo possível.

2.2.2. Fornecimento de alimentos em desacordo com o cardápio estipulado.

Fato

Nas visitas realizadas nas quinze escolas da amostra, foi constatado que os cardápios elaborados pela nutricionista não têm sido seguidos pelas escolas, que realizam adaptações

em virtude, por exemplo, da falta de alguns gêneros alimentícios e do atraso na entrega destes. Importante registrar que as entregas são realizadas diretamente pelas empresas contratadas às escolas do município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A compra dos Gêneros Alimentícios destinados a Alimentação Escolar deste município é centralizada, realizada através de Pregão Eletrônico e por item, conforme exigência do TCU. No entanto, nos contratos assinados entre os fornecedores com o Município exige que os mesmos entreguem nas unidades escolares. A dificuldade em cumprir o cardápio estipulado pelas nutricionistas da Secretaria Municipal de Educação acontece devido às diferenças nos dias de entrega de cada fornecedor, devido a isso, os itens não se combinam e dificulta a realização dos cardápios pelas escolas e creches.”

Análise do Controle Interno

Os cardápios ao serem feitos precisam levar em consideração não somente as questões nutricionais, mas também os hábitos da população atendida, sendo em alguns casos a única refeição realizada pelo aluno durante todo o dia. Desta forma, é imperioso que os cardápios sejam seguidos para tentar minimizar ou até mesmo acabar com as carências nutricionais da clientela atendida.

2.2.3. Ausência da comprovação de realização de controle de pragas e roedores.

Fato

Das quinze escolas visitadas, somente na Escola Maria de Nazaré foi comprovado o controle de pragas, roedores e animais por programa preventivo e periódico, nas áreas externas ao local de armazenagem dos alimentos e áreas internas. A ausência desse procedimento contraria o item 4.3 da Resolução RDC nº 216, de 15 de setembro de 2004, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a comprovação da realização de controle de pragas e roedores, informamos que houve adesão a Ata de Registro de Preços nº 001/2017, Pregão Eletrônico nº 079/2016, Processo nº 610/2016 com assinatura de contrato nº 100/2017 em 19/05/2017, por ter sido observado a necessidade de dedetização de todos os estabelecimentos educacionais onde os serviços deram início no dia 03/07/2017 com perspectiva de término em 30/08/2017, como documentação comprobatória anexa digitalizado.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do Gestor apenas ratifica a constatação, ou seja, a não comprovação da realização de controle de pragas no período anterior à fiscalização. O controle de pragas e roedores é procedimento que necessita ser realizado em todas as escolas de forma periódica, haja vista a necessidade de se evitar que possa ocorrer a contaminação de alimentos da merenda escolar.

2.2.4. Acondicionamento do lixo em área externa realizado de forma inadequada.

Fato

O lixo, após ser retirado da cozinha de todas as quinze escolas visitadas, não tem ficado em local fechado, isento de moscas, roedores e outros animais, deixando, assim, o ambiente propenso à contaminação. Seguem fotos de algumas escolas:

	
Foto - Escola Enéas Benedito dos Santos, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017.	Foto - Escola Gov. Fernando Collor de Mello, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017.
	
Foto - Escola João Saturnino de Almeida, Arapiraca (AL), 11 de maio de 2017.	Foto - Escola Profª. Maria Cleonice Barbosa de Almeida, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017.

	
<p>Foto - Escola Prof. Mário César Fontes, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017.</p>	<p>Foto - Escola Pedro Correia das Graças, Arapiraca (AL), 11 de maio de 2017.</p>

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação a este item, informamos que já temos o Processo Administrativo Licitatório nº 45/2017, datado de 09 de fevereiro de 2017, em tramitação, o qual trata do fornecimento de mobiliário, equipamentos e material permanente destinados às Unidades Escolares e Centros de Educação Infantil, o qual inclui o item lixeira com tampa. Encaminharemos cópia do processo em anexo.”

Análise do Controle Interno

O acondicionamento do lixo de forma adequada deve ser realizado pelas escolas, haja vista a possibilidade de contaminação do ambiente em decorrência do aparecimento de moscas, roedores ou outros animais.

Os itens constantes do Processo Administrativo Licitatório nº 45/2017 não atendem à necessidade apresentada nesta constatação, haja vista o seguinte:

- Cesto plástico para lixo com dimensões de 47x40x35 cm: essas dimensões sugerem que ele seria para uso dentro da cozinha;
- Lixeiro para pátio: a própria indicação já comprova que o mesmo se destinará para o pátio da escola.

O problema identificado diz respeito ao acondicionamento do lixo após ser retirado da cozinha e do pátio, antes de ser recolhido pelo sistema de coleta de lixo do município.

2.2.5. Armazém das escolas sem equipamentos adequados para pesagem dos gêneros alimentícios.

Fato

Em visita aos armazéns da merenda nas quinze escolas da amostra, foi identificada a inexistência de balança para realizar a conferência das quantidades entregues pelo fornecedor de gêneros alimentícios *in natura* (tomate, cebola, batata inglesa, batata doce,

macaxeira, abacaxi, etc.), o que pode acarretar no recebimento de quantidades inferiores às que deveriam ser entregues pelo fornecedor, com consequente pagamento a maior e não atendimento da necessidade de cada escola (*per capita*).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação aos equipamentos para a pesagem dos gêneros alimentícios, informamos que já temos o Processo Administrativo Licitatório nº 226/2017, datado de 23 de março de 2017, em tramitação, o qual encaminharemos cópia em anexo.”

Análise do Controle Interno

O recebimento de gêneros alimentícios *in natura* precisa ser realizado com verificação do quantitativo entregue, o que somente pode ser realizado através de balanças em cada uma das escolas do município, o que poderá ser resolvido caso ocorra a aquisição das balanças e sua distribuição a todas as escolas e creches do município.

2.2.6. Quantidade de nutricionistas responsáveis pelo Pnae em desacordo com a Resolução CFN nº 465/2010.

Fato

Segundo informações prestadas pela Prefeitura Municipal de Arapiraca, o município possui atualmente quatro nutricionistas em seu quadro funcional que atendem ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae. Verificou-se que até dezembro de 2015 o número de nutricionistas era apenas dois, uma vez que um dos nutricionistas tomou posse em 12/2015 e outra em 02/2016.

Em consulta ao sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, verificou-se que foram atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Arapiraca, nos exercícios de 2015 e 2016, respectivamente, 37.201 e 37.839 alunos. No exercício de 2017 estão sendo atendidos 37.860 alunos pelo Pnae no município.

De acordo com o artigo 10 da Resolução CFN nº 465/2010, o número mínimo de nutricionistas, no caso de Arapiraca, seria de 1 Responsável Técnico – RT e mais 17 nutricionistas em seu quadro técnico (QT) para atender à totalidade de alunos matriculados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Ciente de que a função da nutricionista é essencial para a adequada execução do PNAE, pois compete ao responsável técnico (RT) assumir as atividades de planejamento, coordenação, direção, supervisão e avaliação de todas as ações de alimentação e nutrição no âmbito da alimentação escolar, o Município está estudando uma forma de regularizar a situação apontada.”

Análise do Controle Interno

A manifestação do Gestor apenas corrobora a constatação apresentada.

2.2.7. Não comprovação do requisito de compatibilidade de horários para a regularidade do acúmulo dos cargos privativos de profissionais de saúde.

Fato

Em consulta formulada nos sistemas Rais e CnisWeb, verificou-se que as servidoras, ***. 383.554 -**, CPF ***. 316.304 -** e CPF ***.789.204-**, que ocupam cargo de nutricionista na Prefeitura Municipal de Arapiraca, com carga horária de 40 horas, exercem cargos públicos em outros municípios do Estado de Alagoas, como segue.

A servidora CPF ***. 383.554 -** ocupa o cargo de nutricionista na Secretaria Municipal de Saúde do município de Maceió, com carga horária de 30 horas; a servidora CPF ***. 316.304 -** ocupa o cargo de nutricionista na Secretaria Municipal de Saúde no município de União dos Palmares, com carga horária de 30 horas; e a servidora CPF ***.789.204-** ocupa o cargo de nutricionista no município de Limoeiro de Anadia, com carga horária de 40 horas.

O Parecer AGU Nº GQ-145, de 16 de março de 1998, entende que são incompatíveis os acúmulos de cargos, empregos e funções que excedem o limite de 60 horas semanais. No entanto, esse não seria um critério único, pois além da quantidade de horas acumulada, a acumulabilidade de cargos pelo servidor, para ser lícita, necessita que o servidor comprove a compatibilidade de horários e a ausência de prejuízo às atividades desenvolvidas.

Desta forma, verifica-se que, no caso das três servidoras supracitadas, a soma das cargas horárias totaliza 70, 70 e 80 horas, respectivamente, todas acima do limite máximo de 60 horas, configurando incompatibilidade na acumulação dos cargos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“O Município abrirá processo administrativo para verificar se a situação apontada caracteriza-se como acumulação ilícita ou se poderia ser considerada lícita caso demonstrada a compatibilidade entre horários, que deve ser verificada no caso concreto levando em consideração as jornadas de cada vínculo, a distância entre os locais de trabalho e ausência de prejuízos para o exercício das atividades públicas”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o Município informa que abrirá processo administrativo para verificar a situação apontada, o que demonstra a falta de controles efetivos sobre os acúmulos de cargos de seus servidores.

2.2.8. Índice de aceitabilidade da preparação ofertada inferior ao índice mínimo previsto na Resolução nº 26/2013 do FNDE.

Fato

A Prefeitura Municipal de Arapiraca apresentou, para o período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016, um cardápio elaborado para cada modalidade de ensino ofertada, tendo sido elaborado um cardápio para o ensino fundamental/pré-escolar, um cardápio para o Mais Educação, um para as creches, um para o tempo integral e um para o Ensino de Jovens e Adultos – EJA.

Durante esse período foi aplicado apenas um teste de aceitabilidade para avaliar a aceitação dos cardápios aplicados frequentemente, tendo sido utilizado o método de execução com escala hedônica facial. O referido teste foi aplicado no dia 14 de maio de 2015 nas escolas Walter Bezerra e Maria de Nazaré. As preparações escolhidas para teste foram: canja de galinha na primeira escola citada e suco com biscoito na segunda escola.

Não foi apresentado o relatório elaborado pela nutricionista responsável pelo Pnae, previsto no §4º do artigo 17 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, acerca do teste de aceitabilidade realizado, o qual deveria conter todas as etapas da aplicação do teste, desde o planejamento até o resultado alcançado.

Da análise dos registros de realização do teste de aplicabilidade apresentados pelo gestor, constatou-se que o índice de aceitabilidade de ambas as preparações testadas foi inferior ao índice mínimo de 85% no caso de utilização da Escala Hedônica, previsto no §6º do art. 17 da Resolução FNDE nº 26/2103. Segue tabela resumo dos registros da realização do teste de aceitabilidade nas escolas supracitadas.

Quadro -Resumo do Teste de Aceitabilidade aplicado

Nome da Escola	Nome da Preparação	Número de alunos que participaram do teste	Número de alunos que frequentam a escola	Percentual de aceitabilidade do teste.
E. Walter Bezerra	Suco c/ biscoito	43	247	76,70
E. Maria de Nazaré	Canja de galinha	50	357	76,00

Fonte: Anexos ao ofício nº 171/2017-CGM, encaminhado pela unidade examinada.

Registre-se que, apesar da preparação não ter sido aceita no teste realizado, a mesma continuou a ser ofertada durante o final do exercício de 2015 e todo o exercício de 2016, sem que fosse realizado novo teste para reavaliação da aceitabilidade da preparação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

"Os testes de aceitabilidades foram realizados e encaminhados anteriormente para avaliação da Controladoria Geral da União. Porém o relatório contendo todas as etapas da aplicação do teste, desde o planejamento até o resultado alcançado, não foi produzido.

Contudo, a partir da presente data, os relatórios acerca dos testes de aceitabilidade aplicados nas escolas serão elaborados”.

Análise do Controle Interno

Embora o gestor tenha informado que os testes de aceitabilidade foram realizados e encaminhados à CGU/AL, somente foi encaminhado um teste, que foi realizado em duas escolas, sendo que em cada uma destas escolas foi contemplada uma preparação diferente.

O gestor não se manifestou acerca do índice de aceitabilidade da preparação ofertada ter sido inferior ao previsto na Resolução do FNDE, se limitando apenas a informar que a partir desta data realizará os relatórios após a aplicação dos testes de aceitabilidade das preparações ofertadas.

2.2.9. Descumprimento de dispositivos da Resolução FNDE nº 26/2013 relativos à elaboração dos cardápios da merenda escolar.

Fato

A Prefeitura Municipal de Arapiraca apresentou os cardápios utilizados para elaboração da merenda escolar no município no período de janeiro de 2015 a maio de 2017, referente ao ensino fundamental/pré-escolar, creche em tempo integral, ensino em tempo integral, educação de jovens e adultos-EJA e do Programa Mais Educação. Da análise dos referidos documentos constatou-se o descumprimento de dispositivos da Resolução FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013, que *“dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae”*, conforme segue.

Verificou-se que os cardápios elaborados no exercício de 2015 foram os mesmos aplicados no exercício de 2016, sem nenhuma alteração. Os cardápios apresentavam a identificação (nome e CRN) da nutricionista responsável pela elaboração e estavam assinados. No entanto, não foram apresentadas as fichas técnicas de preparo dos referidos alimentos, nem havia indicação da faixa etária dos alunos e das porções a serem servidas de acordo com as necessidades nutricionais de cada idade, tendo sido encaminhado somente o per capita dos produtos que constavam em cada preparação.

Ressalta-se que os cardápios apresentados não continham as informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras que compunham as preparações, em desconformidade com o que dispõe o § 7º do artigo 14 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

Também não constavam nos cardápios apresentados adequações para atendimento a alunos com necessidades nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras.

Constatou-se, nos cardápios analisados, que algumas preparações se repetiam em todas as quatro semanas do mês, chegando a ser ofertada a mesma preparação para o aluno oito vezes ao mês, como foi o caso do “suco de fruta com biscoito” oferecido no lanche da tarde nas creches em tempo integral.

Nos quadros a seguir apresenta-se as preparações que foram ofertadas todas as semanas durante os períodos letivos dos anos de 2015 e 2016.

Quadro - Cardápio Creche em tempo integral

Preparação	1ª e 3ª semanas	2ª e 4ª semana	Refeição
------------	-----------------	----------------	----------

Mingau de cremogema	Segunda	Terça	Lanche da manhã
Cuscuz com leite	Terça	Quinta	Lanche da manhã
Macarrão com carne moída e molho	Terça	Quinta	Almoço
Suco de fruta com biscoito	Segunda e Sexta	Segunda e Sexta	Lanche da tarde
Canja de galinha	Quinta	Terça	Jantar

Fonte: Documentação encaminhada pela unidade examinada, por meio do ofício nº 171/2017 – CGM.

Quadro - Cardápio Mais Educação

Preparação	1ª e 3ª semanas	2ª e 4ª semana	Refeição
Suco de fruta com biscoito maisena	Terça	Quinta	Lanche
Vitamina Mista	Quarta	Sexta	Lanche
Salada de Frutas	Sexta	Terça	Lanche

Fonte: Documentação encaminhada pela unidade examinada, por meio do ofício nº 171/2017 – CGM.

Quadro - Cardápio Tempo Integral

Preparação	1ª e 3ª semanas	2ª e 4ª semana	Refeição
Cuscuz com leite	Segunda	Quarta	Café da manhã
Macaxeira com ovos	Sexta	Terça	Café da manhã

Fonte: Documentação encaminhada pela unidade examinada, por meio do ofício nº 171/2017 – CGM.

Quadro - Cardápio EJA

Preparação	1ª e 3ª semanas	2ª e 4ª semanas	Refeição
Biscoito com suco	Quinta	Terça	Lanche Noite

Fonte: Documentação encaminhada pela unidade examinada, por meio do ofício nº 171/2017 – CGM.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

"Os cardápios previstos para o ano de 2015 não foram executados desde o início do ano letivo uma vez que o processo de licitação para os itens que compunham estes cardápios aconteceu apenas em meados do mês de setembro. Com o processo de compra dos itens e entrega dos mesmos, o cardápio começou a ser executado nas escolas e creches a partir do mês de outubro de 2015. Com isto, decidimos permanecer com o cardápio no ano de 2016.

As fichas técnicas de preparo, assim como a quantidade das porções não foram apresentadas em relação ao cardápio anterior, porém, para o ano de 2017, elas já foram produzidas e enviadas para o gestor de cada instituição de ensino”.

Análise do Controle Interno

O gestor justificou apenas que a licitação para aquisição de alimentos ocorreu em setembro de 2015, não elidindo a ocorrência do fato apresentado.

2.2.10. Aquisição pela Prefeitura de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar em percentual inferior ao previsto na Resolução do FNDE em 2015.

Fato

De acordo com o artigo 24 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no mínimo 30% (trinta por cento) do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar devem ser utilizados para aquisição de produtos diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural.

Nos exercícios de 2015 e 2016, foram repassados pelo FNDE recursos para o município de Arapiraca nos valores totais de R\$ 3.246.844,00 e R\$ 3.481.272,00, respectivamente, referente ao Pnae.

De acordo com informações prestadas pela Prefeitura Municipal de Arapiraca, em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 201700602/02, o valor total de recursos gastos na aquisição de produtos da agricultura familiar no exercício de 2016 foi de R\$ 1.099.085,61 (representando 31,57% dos recursos repassados). No entanto, no exercício de 2015, o valor total foi de R\$ 763.935,48 (representando 23,53% dos recursos repassados), inferior ao percentual mínimo estabelecido na Resolução FNDE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“No artigo 24 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar devem ser utilizados para aquisição de produtos diretamente da Agricultura Familiar e o Empreendedor Familiar Rural. Porém, no ano de 2015, o Município de Arapiraca apresentou dificuldades financeiras, com isso tivemos deficiência em recurso de convênios para a compra dos produtos. Além disso, foi uma época em que o preço de mercado do feijão carioca onerou bastante, fazendo com que os agricultores apresentassem dificuldades para a entrega do produto no valor do contrato. Assim, a quantidade de entrega do produto em relação ao valor do pedido, era menor” .

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor apenas corrobora a constatação em análise, uma vez que o gestor se limitou a justificar o não atingimento do índice previsto na legislação do FNDE.

2.2.11. Não aplicação de penalidades às empresas por descumprimento de cláusulas contratuais.

Fato

Para fins de verificação do acompanhamento realizado pelos fiscais dos contratos celebrados para fornecimento de alimentos para a confecção da merenda escolar, foram solicitadas as notificações expedidas no período de janeiro de 2015 a maio de 2017, tendo sido verificado que os principais motivos ensejadores das notificações eram os atrasos ocorridos no fornecimento dos produtos, havendo necessidade de expedir notificação às empresas para que as mesmas regularizassem a distribuição dos alimentos. O quadro a seguir apresenta o resumo das notificações expedidas às empresas Agreste Distribuidora de Alimentos em Geral Eireli (CNPJ 19.382.930/0001-85) e MN Sezini Comercial EPP (CNPJ 10.528.382/0001-84), no período supramencionado.

Quadro - Resumo das Notificações Expedidas.

Data da Notificação	Empresa	Motivo da Notificação	Nº do Contrato(s)
04/11/2015	Agreste Distribuidora de Alimentos em Geral Eireli (CNPJ 19.382.930/0001-85)	Não atendimento das ordens de fornecimento expedidas em 14/10/2015 e 27/10/2015, ficando as escolas até a data de expedição da notificação sem receber os produtos. Na ocasião foi concedido um prazo improrrogável de 72 horas para regularização das entregas.	186/2015
23/11/2015	MN Sezini Comercial EPP (CNPJ 10.528.382/0001-84)	Não atendimento das ordens de fornecimento expedidas em 27/10/2016 e 13/11/2016, ficando as escolas até a data de expedição da notificação sem receber os produtos. Na ocasião foi concedido um prazo improrrogável de 72 horas para regularização da entrega dos produtos.	187/2015
24/11/2015	Agreste Distribuidora de Alimentos em Geral (CNPJ 19.382.930/0001-85)	Atendimento parcial das ordens de fornecimento expedidas, tendo a empresa sido informada na ocasião que uma creche precisou interromper as aulas em virtude da falta de gêneros alimentícios da merenda. Ficou estabelecido o prazo de 72 horas para regularização da entrega.	186/2015
12/08/2016	MN Sezini Comercial EPP (CNPJ 10.528.382/0001-84)	Não atendimento das ordens de fornecimento expedidas em 27/07/2016. Na ocasião foi determinado o prazo improrrogável de 72 horas para regularização do fornecimento dos produtos	187/2015

Data da Notificação	Empresa	Motivo da Notificação	Nº do Contrato(s)
24/08/2016	MN Sezini Comercial EPP (CNPJ 10.528.382/0001-84)	Nova notificação em virtude de ordens de fornecimento expedidas em 27/07/2016. Na ocasião foi concedido novo prazo de 72 horas para regularização do fornecimento dos produtos.	187/2015

Fonte: Documentação apresentada pelo fiscal dos contratos de merenda escolar no período objeto dos exames.

Em que pese tenha ocorrido a expedição de mais de uma notificação para uma mesma empresa, dentro do mesmo mês, como ocorreu com as empresas Agreste Distribuidora de Mercadorias em Geral (CNPJ 19.382.930/0001-85), que recebeu notificações nos dias 04 e 24 de novembro de 2015; MN Sezini Comercial EPP (CNPJ 10.528.382/0001-84), que recebeu notificações nos dias 12 e 24 de agosto de 2016, verificou-se que não foram aplicadas sanções para as empresas por descumprimento de cláusulas contratuais.

Com relação à empresa (CNPJ 10.528.382/0001-84), a gestora do contrato encaminhou ofício à Procuradoria Geral do Município – PGM/Arapiraca, acompanhado do contrato e dos ofícios nº 1015/2016 – SME-DAE e 1178/2016 – SME-DAE, ambos de notificações realizadas à empresa, solicitando que o órgão jurídico realizasse a análise do contrato/execução e orientasse as providências que poderiam ser adotadas pela Secretaria Municipal de Educação.

Em despacho exarado em 14 de outubro de 2016, a PGM/Arapiraca orientou que a Secretaria Municipal de Educação ratificasse o ofício à empresa solicitando o retorno do fornecimento dos produtos no prazo máximo de até 72 horas, e, caso não houvesse a regularização do fornecimento, que fossem aplicadas as sanções previstas no contrato. Acresceu, ainda, que se por acaso já tivesse decorrido trinta dias do atraso, o município poderia rescindir o contrato com a fornecedora.

Em virtude dessa orientação, a Secretaria Municipal de Educação expediu o ofício nº 1725/2016 – SME-DA, de 27 de dezembro de 2016, à Secretaria de Gestão de Pessoas, Patrimônio e Documentos, e em anexo o contrato, as cópias das notificações expedidas à empresa e cópia do despacho da PGM/Arapiraca, a fim de que esta Secretaria adotasse as providências cabíveis com relação à empresa.

Não foi comprovada a adoção de medidas, pela administração municipal, em virtude da reincidência no descumprimento das cláusulas contratuais pelas empresas retro mencionada.

Quanto à empresa Agreste Distribuidora de Alimentos em Geral (CNPJ 19.382.930/0001-85), que celebrou o contrato nº 186/2015, celebrado em 26 de outubro de 2015, oriundo do Pregão nº 37/2015, para fornecimento de alimentos, esta encaminhou pedido de desistência de execução do contrato à Secretaria em 25 de fevereiro de 2016, fundamentado na alta dos preços dos itens ofertados no pregão, e no fato do referido contrato ser o primeiro que vinculava as marcas para fornecimento, o que, segundo a empresa, dificultava uma

solicitação de reequilíbrio de preços, pois a empresa não possuía notas fiscais de compras desses itens em data anterior ao certame, e apenas com data posterior.

Verificou-se que o contrato foi rescindido, de forma amigável, sem que houvesse aplicação de penalidades à empresa, em 18/03/2016, por meio do distrato ao contrato nº 186/2015, contendo na cláusula segunda a condição resolutiva de que a empresa se comprometeria a entregar os itens até a conclusão do processo administrativo de contratação emergencial, conforme sugestão do Parecer nº 740/2016 – PGM/Arapiraca, para que não houvesse descontinuidade na entrega dos gêneros alimentícios.

Ressalta-se que os quatro contratos assinados em decorrência do Pregão Eletrônico nº 37/2015, dentre estes os contratos nº 185, 186 e 187/2015, possuíam cláusula de sanções pela inexecução total ou parcial do contrato, que previam, garantida a prévia defesa:

“1. Advertência quando se tratar de infração leve, a juízo da fiscalização, no caso de descumprimento das obrigações e responsabilidades assumidas no contrato, ou ainda, no caso de outras ocorrências que possam acarretar transtornos ao desenvolvimento dos serviços do CONTRATANTE, desde que não caiba a aplicação de sanção mais grave;

2. Multas:

a) de 0,03% (três centésimos por cento), por dia de atraso sobre o valor total dos produtos/serviços entregues com atraso, quando a adjudicatária, sem justa causa, deixar de cumprir, dentro do prazo estabelecido, a obrigação assumida. A partir do décimo dia de atraso, essa multa será aplicada em dobro, e decorridos 30 dias corridos de atraso, o CONTRATANTE poderá decidir pela continuidade da multa ou pela rescisão contratual;

b) em razão da inexecução total do contrato, a Administração poderá aplicar multa de 10% (dez por cento) sobre o valor do contrato, essa hipótese é caracterizada, quando a execução do objeto contratado for inferior a 50% (cinquenta por cento), quando houver reiterado descumprimento das obrigações assumidas, ou quando o atraso na execução ultrapassar o prazo limite de 30 (trinta) dias corridos, hipótese em que será rescindido o instrumento contratual”.

Solicitou-se ao gestor que apresentasse as medidas punitivas adotadas pelo descumprimento das cláusulas contratuais pelos contratados, tendo o gestor informado, por meio do ofício nº 975/2017 – SMEDE, de 29 de maio de 2017, que: “Não foram aplicadas medidas punitivas pela administração aos fornecedores de gêneros alimentícios, uma vez que os mesmos cumpriram o prazo de 72 horas exigido nas notificações que foram expedidas pela Secretaria Municipal de Educação”.

No entanto, o gestor não apresentou justificativa para a não aplicação de penalidade para as empresas supracitadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Não foram aplicadas medidas punitivas pela administração aos fornecedores de gêneros alimentícios, uma vez que os mesmos cumpriram o prazo de 72 horas nas entregas em atraso exigido nas notificações expedidas pela Secretaria Municipal de Educação.

Em relação ao item “carne bovina sem osso”, entregue em desconformidade com o padrão de qualidade existente no contrato como relatado na notificação emitida no dia 08/05/2017. Nesse sentido, foi realizada a troca do produto em questão, pelo fornecedor”.

Análise do Controle Interno

Apesar das justificativas apresentadas pelo gestor de que as empresas cumpriram o prazo de 72 horas após notificação para regularizar as entregas de produtos, não foi o que verificou-se no caso das empresas Agreste Distribuidora de Mercadorias em Geral (CNPJ 19.382.930/0001-85), que recebeu notificações nos dias 04 e 24 de novembro de 2015; e MN Sezini Comercial EPP (CNPJ 10.528.382/0001-84), que recebeu notificações nos dias 12 e 24 de agosto de 2016, e, apesar da reincidência, ambas não sofreram qualquer penalidade.

2.2.12. Gêneros alimentícios entregues pelo fornecedor que não estão de acordo com o estipulado em contrato.

Fato

Em visita realizada às quinze escolas constantes da amostra selecionada, no período de 8 a 11 de maio de 2017, foram constatados produtos com marcas diferentes das especificadas nos contratos em dez escolas, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Quadro - Produtos entregues com marca diferente das especificadas nos contratos.

Escola visitada	Produto	Marca especificada no contrato	Marca Entregue na escola	Nº do Contrato vigente à época das visitas
E. Prof. ^a Claudecy Bispo	Frango	Mister frango	Ave Nova	512/2016
E. Crispiniano F.de Brito	Arroz	Kiarroz/Barchet	Gringo	185/2015, 188/2015
	Leite em Pó	Camila/Bom Leite	Bela Rosa	514/2016
E.Domingos Lopes da Silva	Arroz	Kiarroz/Barchet	Gringo	185/2015, 188/2015
E.Fernando Collor de Mello	Arroz	Kiarroz/Barchet	Gringo	185/2015, 188/2015
E. Hugo José Camelo Lima	Cream cracker	Fabise/ Vitamassa	Estrela	512/2016
	Arroz	Kiarroz/Barchet	Gringo	185/2015, 188/2015
E. Maria Cleonice Barbosa de Almeida	Cream cracker	Fabise/ Vitamassa	Mauricéia	512/2016
	Arroz	Kiarroz/Barchet	Emoções	185/2015, 188/2015
E. Maria de Nazaré	Arroz	Kiarroz/Barchet	Gringo	185/2015, 188/2015
	Frango – coxa/sobrecoxa	Mister frango	Ave Nova	512/2016
E. Marieta Rodrigues	Arroz	Kiarroz/Barchet	Gringo	185/2015, 188/2015
E. Mário César Fontes	Arroz	Kiarroz/Barchet	Gringo	185/2015, 188/2015
E. Zélia Barbosa	Cream cracker	Fabise/Vitamassa	Mauricéia	512/2016
	Leite em pó	Camila/Bom Leite	Bela Rosa	514/2016

Fonte: Exames realizados pela CGU, em 11 de maio de 2017.

Ressalta-se que os contratos 185/2015, 188/2015, 512/2016 e 514/2016 contém a previsão de penalização àquele que receber produto sem observância de todas as especificações constantes dos referidos termos contratuais e seus anexos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Periodicamente é realizado formação/capacitação com as diretoras das unidades de ensino do município. Para as mesmas são repassadas informações à respeito das entregas dos produtos pelos fornecedores.

No momento em que o fornecedor leva os produtos nas unidades escolares, com ele está a guia de entrega elaborada por esta Secretaria de Educação, a qual contém informações como nome do fornecedor, descrição do produto, unidade de medida dos mesmos e suas marcas. Esta guia de entrega deve ser assinada pelo responsável pelos recebimentos em cada escola ou creche. Se o produto que está sendo entregue estiver em desacordo com o que está descrito na guias, o responsável é orientado a não aceitá-lo. Segue em anexo um exemplo de guia de recebimento.

Como citado no item 6 deste documento, ressaltamos que a partir do mês de abril do ano corrente houve um aumento no controle dos estoques de alimentos das escolas, uma vez que dispomos de pessoal responsável pela fiscalização dos mesmos”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor esclarece que os diretores das escolas são orientados acerca dos procedimentos a serem adotados no recebimento dos produtos da merenda escolar. No entanto, não esclarece quais as medidas adotadas pela Secretaria no caso de recebimento de produtos, pelos diretores/responsáveis nas escolas, fora das especificações dos contratos.

2.2.13. Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar - CAE no exercício de 2016.

Fato

De acordo com o Art. 6º do seu Regimento Interno, é competência do Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Arapiraca/AL:

“

I- acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;

II-acompanhar e monitorar a aquisição dos produtos adquiridos para o PNAE, zelando pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição, distribuição, até o recebimento da refeição pelos escolares;

III-orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios, seja depósitos da E.Ex.e/ou escolas;

IV-comunicar à E.Ex. a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvio e furtos, dentre outros, para que sejam tomadas as devidas providências;

V- divulgar em locais públicos os recursos financeiros do PNAE transferidos à E.Ex.;

VI-acompanhar a execução física -financeira do Programa, zelando pela sua melhor aplicabilidade;

VI-noticiar qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE ao FNDE, à Secretaria Federal de Controle, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União;

VII- receber e analisar a prestação de contas do PNAE enviada pela E.EX. e remeter posteriormente, ao FNDE, apenas o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeiro, com parecer conclusivo;

IX-discutir com o (a) nutricionista responsável, a elaboração do cardápio de alimentação escolar”

Da análise das atas de reunião do Conselho de Alimentação Escolar realizadas nos exercícios de 2015 e 2016, disponibilizadas pelo gestor, para avaliar a atuação do mesmo nesse período, verificou-se que o CAE realizou seis reuniões no exercício de 2015 e apenas uma reunião no exercício de 2016, sendo esta para realizar a análise da Prestação de Contas referente ao exercício de 2015.

Não foram apresentados os planos de ação do CAE para os anos de 2015 e 2016, tendo sido verificado da análise das atas, que durante o exercício de 2015, o CAE atuou na análise e apreciação do cardápio a ser aplicado nas escolas no referido exercício, analisou a Prestação de Contas do exercício de 2014, realizou visitas às escolas para verificação das condições de armazenamento dos alimentos e a situação dos estoques de alimentos nas escolas, executando, ainda que parcialmente, as atribuições constantes do regimento interno.

Em reunião realizada no dia 10 de maio de 2017 com o ex-Presidente e dois ex-membros do CAE (cujos mandatos compreendeu o período de 13 de março de 2013 a 13 de março de 2017), houve a confirmação das informações constantes das atas relativas ao exercício de 2015. Com relação ao exercício de 2016, os ex-membros do CAE informaram que praticamente não realizaram atividades de acompanhamento/fiscalização do Pnae nesse ano, e que houve apenas uma reunião para realizar a análise da Prestação de Contas do exercício de 2015, acrescentando, que não lhes foi disponibilizada a infraestrutura (local para reunião e veículos para realização de fiscalização) para desempenhar suas atribuições, corroborando o que havia sido concluído da análise do livro de atas do CAE relativo ao exercício de 2016.

Com relação à treinamento, os antigos membros do CAE informaram que durante o período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016 não foram realizados treinamentos/capacitações, mas que agora em 2017 estava sendo realizada uma capacitação para os atuais membros do CAE.

No mesmo dia, 10 de maio de 2017, realizou-se uma reunião com os membros do CAE com mandato atual (2017-2021), em que estes informaram que, até a data desta reunião, o CAE só tinha realizado duas reuniões, sendo que uma delas foi a de posse dos membros do Conselho.

Os membros do CAE atual informaram estar participando de uma ação de capacitação ofertada pela Prefeitura Municipal com a participação de servidor da CGU/AL, e que o gestor afirmou que está providenciando um espaço físico para abrigar todos os conselhos, inclusive o CAE.

Quanto ao plano de ação para esse exercício os membros informaram que estavam finalizando o documento, e que já estavam acompanhando a execução da merenda, mas que estavam faltando produtos nas escolas, impossibilitando a execução do previsto no cardápio.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Das observações constantes no Relatório em relação ao item acima, a SMEDE informa:

- Mediante análise documental e informações recebidas dos ex conselheiros e atuais conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar e que apontam para uma atuação deficiente nos anos de 2015 e 2016, a SMEDE proporcionará formações a todos os conselheiros, buscando junto a estes uma atuação eficiente; disponibilizará condições para o desenvolvimento de suas funções no tocante a visitas de fiscalização”.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor apenas corrobora a constatação em tela.

2.2.14. Infraestrutura insuficiente para o Conselho de Alimentação Escolar - CAE desenvolver suas atividades.

Fato

De acordo com o art. 17, inciso VI, da Lei nº 11.947/2009:

“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:

[...]

VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população;”

Ainda na mesma linha, o art. 36 da Resolução FNDE nº 26/2013, dispõe que:

“Art. 36 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:

I – garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:

a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;

b) disponibilidade de equipamento de informática;

c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE;

Visando aferir a aderência do município às determinações legais previstas na Lei nº 11.947/2017 e na Resolução FNDE nº 26/2013, descritas acima, a equipe de fiscalização se reuniu, em 10 de maio de 2017, com os membros atuais do CAE e com ex-membros do CAE no Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Arapiraca.

Durante a reunião realizada com os ex-membros do CAE, cujos mandatos compreenderam o período de 13 de março de 2013 a 13 de março de 2017, os mesmos afirmaram que, durante o exercício de 2015, possuíam infraestrutura para desenvolver suas atividades. No entanto, durante o ano de 2016 tiveram que sair do imóvel que ocupavam, e ficaram sem um local adequado, equipamentos de informática e nem transporte para desenvolver suas atividades de acompanhamento e fiscalização do Pnae.

Na reunião realizada com os membros atuais do CAE (mandato 2017-2021), os mesmos informaram que ainda não estão com um local definido para realização das reuniões, tendo a atual gestão municipal informado que estava providenciando um local para alocar todos os conselhos, inclusive o de alimentação escolar.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Das observações constantes no Relatório em relação ao item acima, a SMEDE informa:
- Um espaço destinado a ser a “Sede dos Conselhos” está sendo providenciado pela SMEDE e, uma vez definido, será disponibilizada toda a infraestrutura necessária ao seu bom funcionamento”.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor apenas corrobora a constatação apresentada.

2.2.15. Informações sobre os processos licitatórios realizados

Fato

Segundo documentação apresentada pela Prefeitura Municipal, durante o período objeto de análise, compreendido entre janeiro de 2015 e dezembro de 2017, foram realizados dois pregões eletrônicos e uma contratação emergencial/dispensa de licitação para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para a merenda escolar, além de duas chamadas públicas, visando a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do empreendedor Familiar Rural.

Efetuuou-se a análise do pregão eletrônico nº 37/2015, realizado em 2015, e da contratação emergencial, realizada em 2016, em virtude da desistência por parte de uma das empresas vencedoras do pregão eletrônico nº 37/2015, empresa Agreste Distribuidora de Mercadoria em Geral Eireli (CNPJ 19.382.930/0001-85), de continuar o fornecimento dos gêneros alimentícios.

Verificou-se que os tipos e quantidades de gêneros alimentícios constantes do edital estavam compatíveis com o cardápio apresentado para as escolas nos exercícios de 2015 e 2016.

Os processos licitatórios analisados continham as seguintes peças: edital, comprovantes de realização da publicação do resumo do edital, ato de designação da comissão de licitação, atas, relatórios e deliberações da comissão julgadora, parecer jurídico emitido sobre a

licitação, atos de adjudicação e de homologação, termos de contrato firmados com os fornecedores vencedores da licitação.

As empresas vencedoras do certame pregão eletrônico nº 37/20015 foram: Melo Supermercado Ltda (CNPJ 09.290.721/0001-58), Agreste Distribuidora de Mercadoria em Geral Eireli (CNPJ 19.382.930/0001-85), MN Sezini Comercial EPP (CNPJ 10.528.382/0001-84) e J L F Felicetti – EPP (CNPJ 09.372.287/0001-55).

Verificou-se que as empresas vencedoras do certame estavam regularmente inscritas no cadastro da Secretaria da Receita Federal e que não estavam impedidas, suspensas ou proibidas de contratar com a administração pública.

Participaram da dispensa de licitação para contratação emergencial as empresas Campos e Falcão Comércio de Alimentos Ltda (CNPJ 17.783.054/0001-73), J. Tarso de Lima (CNPJ 16.874.988/0001-58) e Melo Supermercado Ltda (CNPJ 09.290.721/0001-58), tendo esta última apresentado os menores valores para o fornecimento dos produtos constantes do termo de referência.

2.2.16. Falta de alimentação escolar, com dano ao erário de R\$ 63.295,50.

Fato

Foi identificada falta de fornecimento de merenda escolar em cinco das quinze escolas visitadas. A causa apresentada, para os anos de 2016 e 2017, foi que a quantidade entregue havia sido insuficiente para o período.

Tabela – Prejuízo com a falta de merenda

Escola	Alunos		Dias de falta		Prejuízo		
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	Total
Domingos Lopes da Silva	1183	986	10	2	3.549,00	591,60	4.140,60
Marieta Rodrigues Peixoto	630	543	100	10	18.900,00	1.629,00	20.529,00
Gov. Fernando Collor de Mello	1003	910	30	0	9.027,00	0,00	9.027,00
Claudecy Bispo dos Santos	1229	636	7	5	2.580,90	954,00	3.534,90
Pedro Correia das Graças	720	488	80	60	17.280,00	8.784,00	26.064,00
Totais					51.336,90	11.958,60	63.295,50

(*) Quantidade de alunos 2017 informada pelas diretoras.

Fonte: Entrevistas realizadas e sítio do FNDE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“No período da fiscalização realizada pela Controladoria Geral da União, existiam algumas empresas cujas vigências de contrato haviam acabado, além de saldo insuficiente de alguns itens em empresas em contrato vigente, como o item leite em pó. Neste mesmo período estava em andamento o processo de compra emergencial.

Devido aos motivos supracitados, a compra de alguns itens não poderia ser realizada, acarretando consequente falta de alimentação escolar nas instituições de ensino do município.

Com relação à Escola Pedro Correia das Graças, identificada com 60 dias de falta de merenda escolar, verifica-se nas guias de entrega assinadas pelo responsável pelo recebimento dos itens, que foram realizadas entregas nas datas de 17/04/17, 05/05/17 e 08/05/17.”

Análise do Controle Interno

Não houve manifestação quanto ao ano de 2016. Em relação a 2017, o Gestor deve buscar garantir o atendimento as demandas nutricionais da clientela atendida, não podendo ocorrer falta de merenda em decorrência de término de contrato ou outros procedimentos burocráticos existentes.

Quanto especificamente à Escola Pedro Correia das Graças, as guias apresentadas comprovam o recebimento de alguns itens da merenda, não atestando, portanto, que houve outras entregas desde o início do ano letivo, que ocorreu em 29/03/2017, nem servindo para comprovar a existência e utilização de outros itens constantes do cardápio e não entregues, como polpa de fruta, macarrão e leite.

2.2.17. Instalações em condições inadequadas para garantir o bom acondicionamento dos produtos alimentícios.

Fato

As instalações físicas utilizadas para o armazenamento dos gêneros alimentícios, em nove das quinze escolas visitadas, apresentaram problemas, conforme relatado a seguir:

1 - Inexistência de tela milimétrica na janela do local de armazenamento, possibilitando assim o acesso de insetos, roedores e aves e expondo os alimentos à infestação ou contaminação nas escolas:

- a) Escola João Saturnino de Almeida;
- b) Escola Maria de Nazaré.

2 – Tela milimétrica danificada ou mal fixada, possibilitando assim o acesso de insetos, roedores e aves e expondo os alimentos a infestação ou contaminação nas escolas:

- a) Escola Enéas Benedito dos Santos;
- b) Escola Zélia Barbosa Rocha.

2 – Sala com janela sem tela milimétrica e inadequada, haja vista não ficar aberta todo o tempo, diminuindo assim a ventilação necessária:

- a) Escola Antonio Cesário de oliveira;
- b) Escola Prof.^a Maria Cleonice Barbosa de Almeida;
- c) Escola Prof. Mário César Fontes;
- f) Escola Pedro Correia das Graças.

3 - Sala sem janela, o que diminui a ventilação necessária, na Escola Hugo José Camelo Lima.



Foto - Escola João Saturnino de Almeida, Arapiraca (AL), 15 de maio de 2017, janela sem tela de proteção.



Foto - Escola Maria de Nazaré, Arapiraca (AL), 11 de maio de 2017, janela sem tela de proteção.



Foto - Escola Enéas Benedito dos Santos, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, tela de proteção danificada.



Foto - Escola Zélia Barbosa Rocha, Arapiraca (AL), 12 de maio de 2017, tela de proteção fixada incorretamente.



Foto - Escola Antonio Cesário de oliveira, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, janela inadequada e tela de proteção fixada incorretamente.



Foto - Escola Prof.^a Maria Cleonice Barbosa de Almeida, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, janela inadequada e sem tela de proteção.

	
<p>Foto - Escola Prof. Mário César Fontes, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, janela inadequada e sem tela de proteção.</p>	<p>Foto - Escola Pedro Correia das Graças, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, janela inadequada e sem tela de proteção.</p>

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A estrutura física das escolas da rede municipal de ensino necessita de manutenção constante, como já citado anteriormente após a conclusão de relatório situacional de infraestrutura serão observados todos os itens para que possamos atender as necessidades estruturais das escolas da rede municipal, de acordo com as condições orçamentárias e financeiras. No entanto, observa-se que os itens citados, a exemplo da inexistência da tela milimétrica na janela do local de armazenamento, de fato possibilita o acesso de insetos, roedores e aves, expondo os alimentos à infestação ou contaminação, sendo o item considerado essencial. Para atender a solicitação do relatório a Secretaria municipal de Educação e Esporte poderá orientar as escolas que dispõe de saldo de recurso federal Escola Sustentável, Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE, Programa Municipal de Melhoria da Escola – PMME, na utilização desses, com o objetivo de sanar os problemas referentes às instalações físicas, pois entendemos, que as boas condições para o acondicionamento de alimentos é fator essencial para a sua conservação, visto que, essa conservação poderá interferir na saúde e refletir na qualidade de vida, o que é primordial para todo ser humano.”

Análise do Controle Interno

Necessário se faz que os problemas sejam corrigidos o mais rápido possível para garantir o perfeito armazenamento dos gêneros alimentícios.

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

Fato

Identificaram-se problemas na infraestrutura e equipamentos das cozinhas em dez das quinze escolas visitadas, conforme detalhado a seguir:

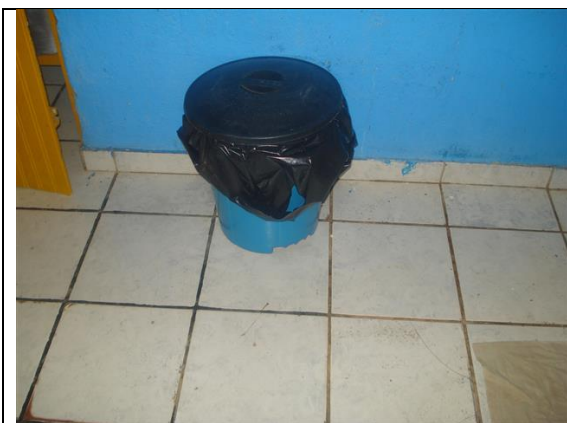


Foto – Escola Antonio Cesário de oliveira, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, lixeira inadequada.



Foto – Escola Antonio Cesário de Oliveira, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, freezers com ferrugem.



Foto – Escola Claudcy Bispo dos Santos, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, geladeira com ferrugem.



Foto – Escola Domingos Lopes da Silva, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, lixeira inadequada.



Foto – Escola Enéas Benedito dos Santos, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, lixeira inadequada.



Foto – Escola Hugo José Camelo Lima, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, lixeira inadequada.



Foto – Escola Hugo José Camelo Lima, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, piso precisando de reforma.



Foto – Escola Lourenço de Almeida, Arapiraca (AL), 11 de maio de 2017, freezer com ferrugem.



Foto – Escola Prof.^a Maria Cleonice Barbosa de Almeida, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, câmara fria com ferrugem.



Foto – Escola Prof.^a Maria Cleonice Barbosa de Almeida, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, panelas armazenadas no chão.



Foto – Escola Maria de Nazaré, Arapiraca (AL), 13 de maio de 2017, geladeira com ferrugem.



Foto – Escola Maria de Nazaré, Arapiraca (AL), 13 de maio de 2017, lixeira inadequada.

Foto – Escola Maria de Nazaré, Arapiraca (AL), 13 de maio de 2017, encanção necessitando de conserto.	
Foto – Escola Pedro Correia das Graças, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, freezers com ferrugem.	Foto – Escola Pedro Correia das Graças, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, lixeira inadequada.
Foto – Escola Zélia Barbosa Rocha, Arapiraca (AL), 12 de maio de 2017, geladeira com ferrugem.	Foto – Escola Zélia Barbosa Rocha, Arapiraca (AL), 12 de maio de 2017, lixeira inadequada.

Além disso, o gás de cozinha se encontra instalado indevidamente dentro do local de preparo de todas as escolas visitadas, exceto na Escola Crispiniano Ferreira de Brito.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Em resposta a este item, informamos que está sendo tomada medidas para sanar as problemáticas apresentadas. Vamos intensificar as oficinas para orientação dos gestores e conselhos escolares com relação a aplicação dos Recursos Federais (escola sustentável/ PDDE básico) a serem gastos em 2017, mostrando a necessidade do planejamento das ações, priorizando a troca dos equipamentos com ferrugem, proteção de telas nas janelas e instalações adequadas de botijões de gás nas cozinhas. Em contrapartida, a equipe de planejamento da Secretaria Municipal de Educação e Esporte fará um levantamento desses equipamentos, com quantitativo, avaliando a possibilidade de manutenção e recuperação da pintura. Ressaltamos ainda, que estamos com processo em andamento de número 226/2017 para adquirirmos novos equipamentos que possam substituir os que estiverem sem condições de uso.”

Análise do Controle Interno

É necessário que todos os anos, antes do início do ano letivo, seja realizada visita às unidades escolares para identificação de necessidades de reparos, adequações e aquisições de equipamentos, sendo, portanto, procedimento que deveria fazer parte do cronograma da Secretaria Municipal de Educação como forma de corrigir os problemas identificados e suprir as carências existentes em cada escola.

Quanto aos equipamentos identificados com ferrugem, estes precisam ser reformados e a demora em corrigir esse problema faz com que os gastos sejam ainda maiores, ante o aumento da área de ferrugem e também pela possibilidade de causarem cortes nas merendeiras, inclusive com risco de infecções.

2.2.19. Gênero alimentício com prazo de validade expirado, com má qualidade e/ou armazenado inadequadamente.

Fato

Foi identificada, entre os gêneros alimentícios distribuídos para a escola Enéas Benedito dos Santos, a existência de cenouras e cebolas com estado de conservação inadequado, conforme fotos a seguir:

	
<p>Foto – Escola Professora Senador Arnon de Mello, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, cebolas brotando, entregues em 03 de maio de 2017.</p>	<p>Foto – Escola Professora Senador Arnon de Mello, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, cenouras com mofo, entregues em 19 de abril de 2017.</p>

Identificou-se, ainda, pacotes de arroz com validade expirada nas escolas a seguir elencadas.



Foto – Escola Prof.ª Maria Cleonice Barbosa de Almeida, Arapiraca (AL), 09 de maio de 2017, 19 quilos de arroz com validade expirada em 11 de abril de 2017.



Foto – Escola Prof. Mário César Fontes, Arapiraca (AL), 10 de maio de 2017, 29 quilos de arroz com validade expirada em 10 de abril de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Periodicamente é realizado formação/capacitação com as diretoras das unidades de ensino do município, assim como com as merendeiras. Para as mesmas são repassadas informações a respeito do armazenamento e prazo de validade dos produtos alimentícios, de acordo com o anexo. As mesmas informações são repassadas nas visitas técnicas às escolas, realizadas pelas nutricionistas da Secretaria Municipal de Educação e Esporte.

Ressaltamos que a partir do mês de abril do ano corrente houve um aumento no controle dos estoques de alimentos das escolas, uma vez que dispomos de pessoal responsável pela fiscalização dos mesmos. Ademais, serão aplicadas medidas punitivas e notificações às escolas que mesmo informadas sobre a importância do controle de estoque e prazo de validade dos alimentos, não realize esse controle.”

Análise do Controle Interno

O Gestor não se pronunciou quanto às cenouras e cebolas com estado de conservação inadequado, sendo que o problema em questão pode estar no armazenamento inadequado ou ainda na entrega pelo fornecedor dos produtos já sem condições de uso que não deveriam ter sido aceitos.

Já em relação ao arroz com prazo de validade expirado, fica evidente que as capacitações, caso tenham ocorrido, não foram suficientes para que os envolvidos na situação entendessem a necessidade de observância mais atenta deste controle. Também é importante destacar que existe a possibilidade, inclusive, de tais produtos terem sido entregues em grande quantidade e com prazo de validade próximo a expirar, o que teria levado a não serem consumidos em tempo hábil.

2.2.20. Entregas sem planejamento e gêneros alimentícios constantes do cardápio provisório não encontrados nas escolas.

Fato

Em visita realizada às quinze escolas constantes da amostra selecionada, foram solicitadas as guias de entrega dos gêneros alimentícios da merenda escolar. Para avaliar a efetividade do planejamento das entregas analisou-se um item, o macarrão. As quantidades entregues para escolas com quantitativo de alunos semelhantes deveriam ser próximas, o que não se verificou na prática, como pode ser observado no detalhamento a seguir:

Tabela – Comparativo de quantidades entregues

Escola Claudecy Bispo dos Santos			Quantidade de alunos	636
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	47	09/05/2017	1,8	
Escola Crispiniano Ferreira de Brito			Quantidade de alunos	1.309
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	81	09/05/2017	1,5	
Escola Domingos Lopes			Quantidade de alunos	986
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	90	05/05/2017	2,2	
Escola Enéas Benedito dos Santos			Quantidade de alunos	464
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	20	03/05/2017	1,0	
Escola Gov. Fernando Collor de Mello			Quantidade de alunos	910
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	49	27/04/2017	1,3	
Escola Hugo José Camelo Lima			Quantidade de alunos	1.010
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	70	09/05/2017	1,7	
Escola João Saturnino de Almeida			Quantidade de alunos	927
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	42	05/05/2017	1,5	
Escola Lourenço de Almeida			Quantidade de alunos	892
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	62	02/05/2017	1,7	
Escola Prof.^a Maria Cleonice Barbosa de Almeida			Quantidade de alunos	1.300
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	45	22/03/2017	0,8	
Escola Maria de Nazaré			Quantidade de alunos	556
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)	
Macarrão	34	05/05/2017	2,0	
Escola Marieta Rodrigues Peixoto			Quantidade de alunos	543

Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)
Macarrão	84	17/04/2017	3,86740331
Escola Prof. Mário César Fontes		Quantidade de alunos	1.102
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)
Macarrão	47	04/05/2017	1,0
Escola Pedro Correia das Graças		Quantidade de alunos	488
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)
Macarrão	51	08/05/2017	2,6
Escola Zélia Barbosa Rocha		Quantidade de alunos	418
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)
Macarrão	27	17/03/2017	1,6
Escola Domingos Lopes		Quantidade de alunos	986
Item	Quantidade entregue (kg)	Data Entrega	Duração (semanas)
Macarrão	90	05/05/2017	2,2

(*) Escola Antonio Cesário de Oliveira não foi entregue as guias de entrega.

Fonte: Cardápio provisório e guias de entrega realizadas em 2017.

Enquanto há escolas que receberam quantitativo suficiente para apenas uma semana, há outras cuja entrega seria suficiente para quase quatro semanas.

Foi constatado, ainda, que alguns gêneros alimentícios constantes do cardápio provisório não estavam armazenados em algumas escolas, impedindo assim a realização da preparação conforme previsto no cardápio, fazendo com que sejam feitas outras preparações em substituição à prevista, o que o estoque acabe mais rapidamente e a clientela não tenha suas necessidades nutricionais atendidas. A seguir apresenta-se detalhamento do identificado:

Quadro – Alimentos constante do cardápio, mas não estocados nas escolas

Escola	Produto	Última entrega (mês)
Escola Antonio Cesário de Oliveira	Polpa de fruta	(*)
	Leite em pó	
Escola Claudecy Bispo dos Santos	Polpa de fruta	75 quilos em 19/04/2017.
	Leite em pó	56 quilos em 17/03/2017.
Escola Crispiniano Ferreira de Brito	Polpa de fruta	71 quilos em 20/04/2017.
	Leite em pó	78 quilos em 20/03/2017.
Escola Enéas Benedito dos Santos	Carne moída	35 quilos em 17/03/2017.
Escola Gov. Fernando Collor de Mello	Polpa de fruta	24 quilos em 23/03 e 12 quilos em 29/03/2017.
Escola Hugo José Camelo Lima	Polpa de fruta	55 quilos em 17/04/2017.
Escola João Saturnino de Almeida	Leite em pó	33 quilos em 17/03/2017.
Escola Lourenço de Almeida	Carne moída	52 quilos em 17/03/2017.
Escola Marieta Rodrigues Peixoto	Carne moída	44 quilos em 06/03/2017.
	Leite em pó	19,6 quilos em 22/03/2017.
Escola Prof. Mário César Fontes	Polpa de fruta	100 quilos em 19/04/2017.

(*) Não houve disponibilização das guias de entrega.

Fonte: Cardápio provisório, guias de entrega realizadas em 2017 e visitas realizadas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Quando o cardápio é elaborado, é feita a distribuição de itens alimentícios por escola, de acordo com a quantidade de alunos das mesmas. Porém, como o cardápio por vez não é cumprido, acontece de ter acúmulo de algum item nas escolas, assim como a sua falta antes do tempo previsto. Quando ocorre de ter algum alimento em maior quantidade no estoque das escolas, a quantidade no pedido/compra do mesmo é diminuído, afim de evitar que haja uma maior aglomeração do item.

No caso da Escola Marieta Rodrigues Peixoto, na qual verificou-se um estoque maior do item analisado, justifica-se o fato da escola ter passado por uma reforma no período de agosto à dezembro de 2016, não havendo aula neste período. Com a falta de uso do item pelo aluno, houve um acúmulo do mesmo.”

“(...) a dificuldade em cumprir o cardápio estipulado pelas nutricionistas da Secretaria Municipal de Educação, acontece devido as entregas realizadas pelos fornecedores serem em dias diferentes, devido a isso, muitas vezes os itens presentes nas escolas e creches não se combinam afim das escolas realizarem o cardápio.”

Análise do Controle Interno

Verifica-se a falta de planejamento em relação a quantidade entregue dos produtos, a qual deve levar em consideração a quantidade de alunos de cada escola e os turnos existentes, sendo esperado, portanto que, escolas com cardápios, quantidade de alunos e turnos semelhantes recebam quantidades semelhantes, o que não veio a ocorrer nos casos citados.

Além disso, não é aceitável que alimentos constantes do cardápio elaborado pela nutricionista, com a finalidade melhorar o atendimento as necessidades nutricionais dos alunos, não estejam disponíveis para utilização pelas merendeiras. As entregas precisam ser planejadas de forma a atender à necessidade de todas as escolas, sem gerar falta em nenhum momento.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, concluiu-se pela aderência às normas legais do processo licitatório/dispensa constantes da amostra selecionada, pela adequação dos contratos firmados às licitações realizadas, assim como, verificou-se a regularidade da movimentação financeira dos recursos repassados.

Com relação à execução do programa no município, foram constatadas várias impropriedades, tanto no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, quanto no âmbito das escolas municipais. Cita-se algumas das impropriedades constatadas, como: o descumprimento da Resolução CFN Nº 465/2010, em virtude da quantidade de nutricionistas contratados para acompanhamento da execução do PNAE estar abaixo do previsto no referido normativo; nutricionistas contratados com acúmulo de cargos, sem comprovação da compatibilidade de horário; atuação praticamente inexistente do Conselho de Alimentação Escolar no exercício de 2016; e falta de estrutura básica para o exercício das suas funções.

Quanto à execução dos contratos de fornecimento de gêneros alimentícios para merenda escolar, verificou-se reincidência no descumprimento de cláusulas contratuais por diversos

fornecedores, entrega de produtos com marcas diferentes das especificadas nos contratos, e não aplicação de penalidades pelo ente público às empresas envolvidas.

Com relação à atuação das escolas na execução do PNAE, verificou-se deficiência na sua infraestrutura, com escolas onde não existe refeitório para o fornecimento da alimentação, escolas com instalações para armazenamento de alimentos em condições inadequadas; e instalações físicas das cozinhas e equipamentos inadequados para o preparo das refeições.

Ademais, conforme consignado em item próprio deste relatório, em cinco das quinze escolas visitadas, constatou-se falta de fornecimento de merenda nos exercícios de 2016 e 2017.

Ordem de Serviço: 201700808

Município/UF: Arapiraca/AL

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE ARAPIRACA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.257.733,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 8 a 12 de maio de 2017, sobre a aplicação dos recursos do programa 2080 - Educação de qualidade para todos / 0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PDDE) no município de Arapiraca/AL.

O programa destina-se a alocar recursos financeiros, via transferência direta, com o objetivo de aprimorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a autogestão escolar nos planos financeiro, administrativo e pedagógico, contribuindo para elevar os índices de desempenho da educação básica por meio da assistência financeira, em caráter suplementar.

Na consecução dos trabalhos, foi analisada a aplicação de R\$ 206.860,00, correspondentes a 9,16% do total dos recursos financeiros federais repassados ao município pelo Ministério da Educação, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2015 até 31 de dezembro de 2016, que perfizeram o montante de R\$ 2.257.733,00, sendo R\$ 699.800,00 em 2015 e R\$ 1.557.933,00 em 2016, para as 82 escolas do município.

As escolas de ensino fundamental selecionadas para verificação da execução do programa foram:

Escola Djalma Matheus Santana;

Escola Crispiano F. de Brito;

Escola Professora Maria Cleonice Barbosa de Almeida;

Escola Marieta Rodrigues; e

Escola de Deputado José Pereira Lúcio.

Para fins de verificação da execução do programa de governo pelo gestor municipal, foi realizada a solicitação de documentos à Secretaria Municipal de Educação e Esporte – SMEDE do município e visita às escolas selecionadas com vistas a avaliar a participação da comunidade escolar na gestão e no controle social do PDDE, a gestão de compras e contratações, no que diz respeito à regularidade dos processos de aquisições e a regularidade dos procedimentos adotados para a prestação de contas dos recursos pelas Unidades Executoras (UEx)/Conselhos Escolares.

Foram formuladas as seguintes questões e subquestões, visando a aferir a efetividade da execução do programa PDDE nas UEx, em especial quanto aos aspectos de transparência e controle social, realização dos processos de aquisições e prestação de contas dos recursos repassados:

1. Há transparência e incentivo à participação da comunidade escolar, fomentando o controle social sobre a execução dos recursos do PDDE? 1.1. Os diversos segmentos da comunidade escolar são incentivados a participar da gestão escolar? 1.2. As UEx fomentam a transparência e o controle social, dando publicidade às transferências financeiras e aos gastos do PDDE?

2. O processo de aquisição de materiais e serviços está em conformidade com os normativos e procedimentos aplicáveis ao PDDE? 2.1. Os normativos relativos à cotação de preço, compra e contratação estão sendo aplicados? 2.2. As aquisições estão em conformidade com a destinação do Programa? 2.3. Há evidências de direcionamento, sobrepreço ou restrição à competitividade, nos processos de aquisição? 2.4. O pagamento e recebimento dos produtos estão de acordo com o firmado em contrato?

3. A movimentação dos recursos é realizada em conformidade com a previsão normativa? 3.1. Os pagamentos aos fornecedores são realizados utilizando-se os meios indicados na Resolução nº 10/ 2013? 3.2. As UEx identificam os favorecidos e os ordenadores de despesa em seus meios de pagamentos? 3.3. A movimentação da conta do Programa é realizada por pessoas autorizadas? 3.4. Há aplicação financeira dos recursos não utilizados, conforme a orientação normativa?

4. O processo de prestação de contas está em conformidade com a legislação aplicável ao PDDE? 4.1. As UEx adotam os procedimentos necessários para realização da prestação de contas? 4.2. A SMEDE avalia as prestações de contas das UEx, embasando-se na documentação comprobatória?

5. O processo de acompanhamento e monitoramento está ocorrendo? 5.1. A SMEDE apoia tecnicamente as UEx em relação à utilização dos recursos? 5.2. A SMEDE monitora a utilização dos recursos pelas UEx?

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

Dessa forma, compõem o relatório para conhecimento dos Ministérios repassadores de recursos federais, bem como dos Órgãos de Defesa do Estado para providências no âmbito de suas competências, embora não exijam providências corretivas isoladas por parte das

pastas ministeriais. Este Ministério não realizará o monitoramento isolado das providências saneadoras relacionadas a estas constatações.

2.2.1. Deficiências na participação da comunidade na gestão escolar.

Fato

Foi selecionada uma amostra de cinco escolas com o objetivo de verificar a execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Destas, somente duas escolas (E. Maria Cleonice Barbosa de Almeida e E. Crispiniano Ferreira de Brito), disponibilizaram, durante as visitas realizadas às mesmas, para análise cópias dos estatutos do conselho educacional. Da análise desses documentos, verificou-se que os membros da comunidade escolar, tais como pais, alunos, servidores, professores, são devidamente representados na constituição daquelas duas UEx.

Apesar dos diretores das escolas visitadas terem informado que realizam a divulgação das reuniões/assembleias das UEx, apenas duas escolas apresentaram comprovação documental dessa divulgação, por meio de avisos que haviam sido encaminhados aos pais dos alunos, informando acerca de reuniões agendadas.

Nenhuma das escolas visitadas informou sobre a realização de atividades de conscientização (palestras, reuniões, panfletos, carro de som, cartazes, dentre outras ações que se adequem à realidade local) acerca da importância da participação de todos na formação e gestão das UEx.

Nas escolas visitadas não foram localizadas a relação dos membros da UEx e nem o demonstrativo sintético das aquisições e contratações realizadas às expensas do PDDE, o que, além de ser uma forma de promover a transparência na gestão escolar, consiste em uma das atribuições da UEx, prevista no artigo 26, inciso III da Resolução FNDE nº 10, de 18 de abril de 2013.

Quanto ao levantamento das necessidades prioritárias das escolas visitadas, verificou-se que as UEx realizam esse levantamento, sendo que apenas duas escolas consolidaram em ata a discussão do tema, tendo as demais informado que o assunto foi discutido em reuniões do conselho, mas não foi realizada ata para registro.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação e Esporte oferece anualmente formação continuada aos 81 Conselhos Educacionais existentes nas Escolas e Centros de Educação Infantil da Rede Municipal e acompanha suas ações através da Gerência de Gestão e Supervisão Educacional. Em 2017, promoveu a participação dos Conselhos Educacionais na capacitação ministrada pela Controladoria Regional da União-CGU. Dos fatos apresentados para o item acima vale ressaltar:

1. - Todos os Conselhos Educacionais possuem seu respectivo Estatuto, documento este indispensável para o reconhecimento de sua constituição em cartório. As formações e o acompanhamento a serem oferecidos pela SMEDE possibilitarão aos Conselhos, por meio de estudos, a devida apropriação e utilização de seu Estatuto;

2. - Os Conselhos Educacionais são orientados pela SMEDE quanto a divulgação de suas reuniões e assembleias, utilizando-se de vários meios de comunicação (exposição em mural, editais, comunicação aos pais, avisos em reuniões etc.), sendo advertidos, a partir de então, a terem consigo comprovações dessas divulgações (em anexo, documentos de orientações enviados às escolas em 2016);

3. - A constituição dos Conselhos Educacionais obedece ao previsto em seus Estatutos, com a representatividade de seus segmentos (devidamente eleitos) e atuação junto a gestão e comunidade escolar. Assim, diante do fato da não localização da relação dos membros da UEx e do demonstrativo sintético das aquisições e contratações realizadas às expensas do PDDE, a SMEDE procederá as devidas orientações e acompanhamento por meio da Supervisão Educacional e Gerência de Gestão;

4. - Os Conselhos são orientados quanto aos registros em atas, nas quais devem constar a pauta, discussões e deliberações. Diante do fato de que alguns Conselhos não consolidam em atas suas discussões, a SMEDE promoverá as devidas orientações nas formações e "in loco" por meio da Supervisão Educacional.

Para sanar as deficiências apontadas no referido Relatório, serão adotadas pela SMEDE as seguintes providências:

- Intensificação na orientação e acompanhamento quanto a organização e funcionamento dos Conselhos Educacionais (Supervisão Educacional e Gerência de Gestão);
- Execução em 2017 do Projeto de Formação para os Conselheiros Educacionais, com ênfase nas deficiências apresentadas (Projeto em anexo);
- Promover junto à comunidade escolar, através dos diversos Setores da SMEDE e gestores escolares, ações de mobilização quanto a importância da participação da comunidade escolar na gestão democrática”.

Análise do Controle Interno

Apesar de o gestor informar que todos os conselhos escolares possuem estatuto, não houve comprovação neste sentido para as outras três escolas fiscalizadas. O gestor informou que adotará providências com vistas a orientar a atuação dos conselhos escolares, o que não elide a ocorrência do fato apontado.

2.2.2. As prestações de contas e os processos de aquisição de materiais e/ou serviços analisados estão em conformidade com a Resolução nº 9/2011.

Fato

Foram analisados os processos de despesas de capital nas escolas constantes da amostra selecionada, tendo sido verificado que estas realizaram o levantamento das necessidades prioritárias, selecionando os materiais e bens e/ou serviços necessários para suprir essas necessidades; efetuaram pesquisa de preços, com pelo menos três fornecedores, em todas as aquisições analisadas; e selecionaram o fornecedor com base no menor preço obtido na pesquisa realizada.

Nas aquisições analisadas, verificou-se a existência de documento fiscal original, tendo os pagamentos sido realizados mediante a emissão de cheque nominativo. Além disso, todas as despesas estavam de acordo com o objetivo/finalidade do programa, conforme determina a Resolução FNDE nº 10 de 18 de abril de 2013.

Com relação à movimentação financeira dos recursos do PDDE, nas cinco escolas constantes da amostra, foi possível aferir que os pagamentos foram realizados pelos membros do conselho autorizados a movimentar as referidas contas e ordenar os pagamentos, bem como constatou-se que os recursos do PDDE foram regularmente aplicados, enquanto não utilizados na execução do programa.

Verificou-se que, em quatro das cinco escolas visitadas, os produtos/serviços entregues pelos fornecedores guardam as mesmas especificações e quantidades e estão em conformidade com os contratos, faturas, notas fiscais e recibos disponibilizados pelas UEx. Ressalta-se que o único caso em que houve desconformidade entre os produtos adquiridos e a nota fiscal ocorreu na Escola Djalma Matheus Santana, o qual será relatado em item específico deste Relatório.

No exercício de 2016, o Conselho Escolar Marieta Rodrigues Domingues adquiriu, com recursos do PDDE, bens de capital com recursos destinados a suprir despesas de custeio, no valor de R\$ 578,00, tendo deixado de atender ao limite de gasto de capital determinado pelo FNDE para o exercício em análise (20% do valor repassado). Este fato foi comunicado pela UEx à Entidade Executora e consignado em ata de reunião do Conselho.

Posteriormente, em consulta formulada ao sítio do FNDE, verificou-se que a prestação de contas do Conselho Escolar Marieta Rodrigues Domingues, referente ao exercício de 2016, no Sistema de Gestão de Prestação de Contas - SiGPC está na situação de “aprovada com ressalva”.

Segue tabela com o resumo da execução financeira da UEX no exercício de 2016.

Tabela – Resumo da Execução Financeira do Conselho Escolar Marieta Rodrigues Domingues

Origem dos Recursos	Custeio (R\$)	Capital (R\$)	Total (R\$)
(+) Saldo reprogramado do exercício anterior	49,42	30,00	79,42
(+) Creditado pelo FNDE no exercício	9.728,00	2.432,00	12.160,00
(+) Recursos próprios	0,00	0,00	0,00
(+) Rendimentos de aplicação financeira	241,92	0,00	241,92
Receita Total	10.019,34	2.462,00	12.481,34
(-) Despesa realizada aprovada	3.040,00	3.040,00	6.080,00
(-) Despesa realizada não aprovada	0,00	0,00	0,00

(-) Saldo a reprogramar para o exercício seguinte	6.401,34	0,00	6.401,34
(=) Valor a Comprovar (Sem prestação de contas)	578,00	-578,00	0,00

Fonte: Consulta formulada no sítio do FNDE, em 21 de junho de 2017.

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou o seguinte esclarecimento para este fato: *“A execução equivocada para gastos com capital e custeio referente a Escola Marieta Rodrigues Domingues referente ao exercício de 2016, encontra-se justificada em ata do Conselho Educacional daquela instituição, com cópia em anexo”*

Com relação às prestações de contas referentes ao exercício de 2015, das cinco escolas da amostra, verificou-se que estas estavam compostas de toda a documentação exigida na Resolução nº 15 do FNDE, de 10 de julho de 2014 (extrato bancário da conta corrente e da aplicação financeira, Demonstrativo da Execução da Receita e da Despesa e Pagamentos Efetuados).

Em consulta ao Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SiGPC, verificou-se que a SME emitiu pareceres acerca das prestações de contas dos recursos das quatro UEx da amostra que encaminharam a documentação comprobatória de despesas, relativas ao exercício de 2016. Constatou-se também que as UEx transferiram adequadamente o saldo remanescente, referente aos exercícios de 2014 e 2015, para os exercícios subsequentes, 2015 e 2016, respectivamente, registrando os referidos valores no campo “saldo a reprogramar para o exercício seguinte”, tanto para as despesas de custeio quanto para as de capital.

Da análise dos demonstrativos bancários disponibilizados, verificou-se que não foram realizados gastos com tarifas bancárias, pessoal (salários, 13º, férias, etc.), diárias, passagens e tributos, exceto os incidentes sobre bens adquiridos ou serviços contratados para a consecução dos objetivos do programa.

2.2.3. Não apresentação da prestação de contas dos recursos do PDDE, referente ao exercício de 2016, da Escola Djalma Matheus Santana.

Fato

Das cinco UEx constantes da amostra selecionada, apenas o Conselho Educacional da Escola Djalma Matheus Santana não encaminhou a prestação de contas do PDDE, referente ao exercício de 2016, até 31 de maio de 2017, data final determinada pelo FNDE para o envio da prestação de contas no sistema SiGPC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“A Secretaria Municipal de Educação e Esporte – SMEDE, com o objetivo de orientar na atualização do preenchimento dos livros caixa e tombo dos conselhos educacionais da rede municipal de ensino, realizou em dois momentos, agosto e outubro de 2016, formação de prestação de contas dos recursos do PDDE, foram orientados como preencher os livros caixa e tombo. Diante desta necessidade foi elaborado um cronograma de visitas in loco aos conselhos educacionais durante ao exercício 2017, onde a gerencia financeira e contábil contara com o apoio da equipe de supervisão pedagógica para sanar quaisquer dúvidas”.

Análise do Controle Interno

Em que pese a SMEDE ter realizado capacitação, no exercício de 2016, quanto à elaboração de prestação de contas dos recursos do PDDE, alguns conselhos ainda apresentam dificuldades na sua realização, situação que pode ser atenuada com a adoção das medidas planejadas pela secretaria, com vistas a implementar uma supervisão mais próxima, por meio de visitas aos conselhos educacionais programadas para o exercício de 2017.

2.2.4. Falhas nos controles relativos à aquisição de bens pelas UEx.

Fato

Verificou-se que as cinco escolas constantes da amostra não possuem livro de inventário ou outra forma de registro em que se possa verificar a existência de algum controle dos bens que foram adquiridos. Ademais, os bens adquiridos pelas UEx não possuem número do patrimônio em plaqueta.

No exercício de 2016, o Conselho Escolar da Escola Djalma Matheus Santana utilizou recursos destinados a despesas de capital no valor de R\$ 151,20, com aquisição de material de consumo (dez lâmpadas Led), e classificou como despesa de custeio o valor de R\$ 7.900,00 utilizado na aquisição de quadro branco, material considerado bem permanente. Além da classificação incorreta, nos orçamentos apresentados não constam as dimensões do objeto adquirido (confecção e montagem de quadro branco) e a quantidade informada é de apenas uma unidade. No entanto, a diretora da escola informou que o valor se refere à aquisição de treze quadros, todos localizados nas salas de aula da escola. Como nos documentos apresentados, orçamentos e Nota Fiscal, não constam a especificação, o valor unitário, e o quantitativo de quadros adquiridos, não é possível afirmar que os bens encontrados são os constantes nos comprovantes da despesa realizada.

Observou-se que, em 8 de abril de 2016, o Conselho Escolar Djalma Matheus Santana, recebeu material com especificação diferente do adquirido e pago. Os objetos encontrados, quando da inspeção “in loco”, foram quatro cadeiras giratórias, marca Martiflex, e a descrição do produto constante no Documento Auxiliar da Nota Fiscal Eletrônica - DANFE nº 000.000.023, emitida pela empresa T H de Araújo Fialho Elétrica – ME, CNPJ 13.384.889/0001-08, são quatro cadeiras giratórias, cromadas, da marca Berwel. Além disso, nas planilhas de pesquisa de preços, em formulários disponibilizados pela unidade executora, as empresas não citam as marcas dos produtos ofertados, o que inviabiliza avaliar qual a melhor oferta apresentada em relação a melhor preço/qualidade.

Cabe destacar que nos documentos fiscais das despesas realizadas não constam as siglas FNDE/PDDE e o atesto do recebimento do material ou bem fornecido e/ou do serviço

prestado à escola, com data, assinatura e identificação de quem firmou o atesto, em desacordo com a Resolução FNDE nº 9, de 2 de março de 2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“Em referencia ao Conselho Djalma Matheus de Santana, em utilizar o recurso destinado a despesa de capital, na compra de 10(dez) lâmpadas LED no valor de R\$ 151,20(cento e cinquenta e um reais e vinte centavos), constatou-se na análise da prestação de contas do conselho que houve um erro na elaboração do recibo da Empresa Telma Lopes da Rocha Quintino, CNPJ: 01.577.562/0001-26, na mesma nota houve a compra de dois produtos de categorias distintas (custeio e capital), com o custeio adquiriu as referidas lampadas e com o capital foi adquirido o ventilador, conforme discriminação em nota fiscal nº 021.024, datado em 28/12/2016, o recibo de venda foi devolvido ao conselho educacional para que seja realizada as devidas correções. Quanto a classificação como despesa de custeio no valor de R\$ 7.900,00 (sete mil e novecentos reais) na aquisição de quadros brancos considerado bem permanente, conforme observado pela CGU. E após análise da nota fiscal de serviço nº 04, datado em 04/04/2016, que faz parte da prestação de contas do exercício 2016, foi constatado que a nota fiscal foi discriminada de forma resumida não especificando as dimensões, quantidades e valores unitários da confecção dos quadros adquiridos. Após contato com o prestador de serviço, o mesmo providenciou a carta de correção da referida nota fiscal. Portanto a despesa realizada na confecção dos quadros foi corretamente classificada como custeio.

Quanto a observação detectada pela CGU no DANFE Nº 000.023, datado em 08/04/2016, emitida pela empresa T H Araújo Fialho Elétrica – ME, CNPJ: 13.384.889/0001-08, a empresa fornecedora do produto cometeu um erro na discriminação do produto, em vez de registrar "Quatro Cadeiras Giratórias Marca Martiflex", registrou "Quatro Cadeiras Giratórias Berwell", o referido conselho tomou as devidas providências e efetuou a correção.

Quanto a observação feita pela CGU com relação a ausência do atesto do recebimento do material ou bem fornecido e/ou do serviço prestado a escola, a correção se da durante a avaliação da prestação de contas pelo setor responsável. A ausência do atesto detectada pela CGU ocorreu antes da entrega da prestação de contas no setor responsável, a mesma encontra-se sob análise inicial.

Todas as pendencias detectadas na prestação do Conselho Escolar Djalma Matheus Santana encontram-se sanadas e constam como peças da Prestação de Conta da Uex.

A Gerência Financeira e Contábil da SMEDE diante do volume de observações constatadas pela CGU sobre utilização dos recursos do PDDE pela Escola Djalma Matheus Santana resolve com Assessoria Técnica Jurídica desta secretaria realizar um acompanhamento mais próximo da referida escola e conselho, para evitar que se repita as falhas detectadas ou outras que por ventura venham a ser cometidas”.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo gestor corrobora parcialmente a constatação, informando as medidas adotadas para correção das impropriedades apontadas. Quanto à nota fiscal de serviço nº 04, o gestor informa que foi emitida carta de correção da mesma, onde constam as dimensões, as quantidades e os valores unitários dos quadros confeccionados. No entanto, o gestor ratifica que a despesa foi corretamente classificada como de custeio, em vez de ter sido classificada como de capital. Cabe destacar que não foram apresentados documentos que comprovem as medidas adotadas.

Com relação à ausência de atesto nas notas fiscais, o gestor informa que essa impropriedade será sanada quando da avaliação da prestação de contas. No entanto, pelo fato do atesto representar a comprovação de que houve conformidade entre o que foi executado e o contratado, seja na aquisição de bens, serviços ou obras, deve ser apostado pelo responsável pelo recebimento dos bens ou serviços, e não posteriormente.

3. Conclusão

Da análise da documentação disponibilizada e das visitas efetuadas às escolas constantes da amostra selecionada, verificou-se que:

- há transparência e incentivo à participação da comunidade escolar na gestão escolar, fomentando o controle social sobre a execução dos recursos do PDDE, mas ainda há deficiências na realização de atividades de conscientização acerca da importância desta participação e divulgação insuficiente das aquisições e contratações realizadas com os recursos do programa;
- os processos de aquisição de materiais e serviços, nas escolas constantes da amostra, estão em conformidade com os normativos e procedimentos aplicáveis ao PDDE; os normativos relativos à cotação de preço, compra e contratação estão sendo aplicados; os produtos/serviços adquiridos com recursos do PDDE estão em conformidade com a destinação do Programa; não foram encontradas evidências de direcionamento, sobrepreço ou restrição à competitividade; e há fragilidades nos processos de recebimento dos produtos;
- a movimentação dos recursos é realizada em conformidade com a previsão normativa; os pagamentos aos fornecedores são realizados utilizando-se os meios indicados na Resolução nº 10/ 2013; os conselhos educacionais identificam os favorecidos e os ordenadores de despesa em seus meios de pagamentos; a movimentação das contas correntes vinculadas ao programa PDDE é realizada por pessoas autorizadas; e houve a aplicação financeira dos recursos não utilizados;
- os processos de prestação de contas analisados estavam em conformidade com a legislação aplicável ao PDDE; a maioria das UEx da amostra adotam os procedimentos necessários para realização da prestação de contas, e a SMEDE avalia as prestações de contas das UEx, embasando-se na documentação comprobatória, apesar de um dos conselhos educacionais constantes da amostra não ter apresentado a prestação de contas dos recursos do PDDE, referente ao exercício de 2016; e
- as UEx informaram que a SMEDE apoia tecnicamente as unidades em relação à utilização dos recursos e realiza o monitoramento da utilização dos recursos pelas UEx.

Com base nos exames realizados e nos quesitos formulados, concluiu-se pela aderência às normas legais na utilização dos recursos do PDDE, nas escolas constantes da amostra selecionada. No entanto, foram constatadas impropriedades na execução do programa, em especial quanto à: deficiências na participação da comunidade na gestão escolar; inexistência de livro de inventário e não tombamento dos bens adquiridos com recursos do programa; não apresentação da prestação de contas, referente ao exercício de 2016 por uma das UEx da amostra analisada; classificação indevida de despesas; e recebimento de material diferente do especificado em nota fiscal.

Ordem de Serviço: 201700459

Município/UF: Arapiraca/AL

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 706514

Unidade Examinada: ARAPIRACA GAB PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 14.974.924,52

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04 a 05 de maio de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 1545103101D730001 – Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano/Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no município de Arapiraca/AL.

A fiscalização teve como objetivo analisar especificamente os processos licitatórios e a execução físico financeira do Contrato de Repasse nº 297.957-37 (Siafi nº 706514), celebrado entre o Município de Arapiraca/AL e o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, por meio do qual foram destinados recursos no montante de R\$ 14.974.924,52 objetivando a execução de obras de drenagem e pavimentação de ruas localizadas em diversos bairros da cidade de Arapiraca/AL.

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

Importa destacar que os achados de fiscalização consignados no presente relatório foram previamente comunicados à atual administração municipal, por meio do Ofício nº 11147/2017/Regional/AL-CGU, de 30 de junho de 2017, para manifestação. Havendo resposta, conforme reportado em cada item, no respectivo campo “Manifestação da Unidade Examinada”.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

Não houve situações a serem apresentadas nesta parte, cuja competência para a adoção de medidas preventivas e corretivas seja dos **gestores federais**.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Informações gerais sobre a execução das obras objeto do Contrato nº 0115/2011.

Fato

A Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL realizou o processo licitatório, Concorrência nº 03/2011, em 06 de junho de 2011, cujo valor total estimado foi de R\$ 14.182.826,16, objetivando a execução de serviços de terraplenagem, drenagem de águas pluviais e pavimentação em logradouros nos bairros: Baixa Grande, Bom Sucesso, Santa Esmeralda (1 e 2), Cacimbas, Brasília, Jardim Tropical, Novo Horizonte, Manoel Teles e Cavaco, do Município de Arapiraca/AL. Os recursos para contratação foram provenientes do Contrato de Repasse nº 297.957-37 celebrado em 31 de dezembro de 2009 com o Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal – Caixa.

A empresa Concretizo Construtora Ltda., CNPJ nº 08.337.402/0001-98, sagrou-se vencedora do certame com proposta de preços no valor de R\$ 12.781.724,75. Em 10 de junho de 2011, foi firmado o Contrato nº 115/2011 com prazo de vigência de 577 dias contados a partir da data de assinatura da Ordem de Serviço. A Ordem de Início dos Serviços foi assinada em 14 de junho de 2011.

A vigência do Contrato expirou em 11 de janeiro de 2013 e a Prefeitura não formalizou termo aditivo prorrogando o prazo. Foi localizado um expediente assinado pela Prefeita, datado de 04 de agosto de 2014, “autorizando” a formalização do Segundo Termo Aditivo ao contrato e uma “minuta” (sem data e assinatura) referindo-se a um Segundo Termo Aditivo objetivando prorrogar o prazo de vigência contratual em 730 dias.

Em 11 de junho de 2013, foi celebrado o 1º Termo Aditivo de readequação de serviços no valor de R\$ 2.193.199,77 (17,16%) que elevou o valor contratado de R\$ 12.781.724,75 para R\$ 14.974.924,52.

Em 10 de março de 2015, a Concretizo solicitou anuência da cessão do Contrato nº 0115/2011 à empresa Almeida Construções e Incorporações Ltda., CNPJ nº 08.620.924/0001-00, alegando problemas financeiros causados por inúmeras paralisações das obras. A cessão parcial do Contrato em favor da Almeida Construções foi autorizada pela Prefeitura em 10 de abril de 2015.

Assim, Concretizo e Almeida Construções, com a anuência da Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL, firmaram o Termo de Cessão Parcial de Contrato nº 115/2011 em 22 de abril de 2015, quando já tinham sido medidos e pagos serviços no montante de R\$ 4.985.075,49, restando um saldo contratual de R\$ 9.989.849,03.

O Quadro seguinte detalha os períodos das paralisações ocorridas nas obras.

Quadro – Ordens de paralisações das obras

Paralisação	Data	Motivo	Data de Reinício	Dias
1ª	21/09/2011	Fortes chuvas no local	17/10/2011	26
2ª	30/03/2012	Alterações nos projetos executivos	02/07/2012	94
3ª	16/10/2012	Ordem técnico administrativo	11/01/2013	87
4ª	11/01/2013	Falta de repasse de recurso federal	12/06/2013	152
5ª	08/07/2013	Ordem técnico administrativo	12/08/2013	35
6ª	16/09/2013	Falta de repasse de recurso federal	03/01/2014	109
7ª	03/02/2014	Ordem técnico administrativo	01/04/2014	57
8ª	02/05/2014	Ordem técnico administrativo	01/07/2014	60
9ª	31/07/2014	Ordem técnico administrativo	01/01/2015	154
10ª	10/02/2015	Falta de repasse de recurso federal	03/06/2015	113
11ª	08/09/2015	Ordem técnico administrativo	05/01/2016	119
12ª	25/08/2016	Falta de repasse de recurso federal	Não identificada	-

Fonte: Processo licitatório Concorrência nº 03/2011.

Ressalte-se que a 4ª Ordem de Paralisação de serviços, bem como as 4ª e 5ª Ordens de Reinício de serviços não estão assinadas. A 12ª Ordem de Reinício de serviços não foi encontrada na documentação disponibilizada pela Prefeitura de Arapiraca/AL.

Quanto à execução das obras, foram medidos e pagos serviços no montante de R\$ 9.739.064,22 que correspondem a 65,04% do valor contratado, conforme registrado nos 24 boletins de medições da obra, cujos períodos e valores estão detalhados na Tabela seguinte.

Tabela – Boletins de medições de serviços

Boletim de Medição nº	Período da medição	Valor (R\$)
1	14 a 20/06/2011	74.387,17
2	21/06 a 20/07/2011	100.404,37
3	21/07 a 22/08/2011	201.470,79
4	23/08 a 20/09/2011	208.500,03
5	17/10 a 16/11/2011	171.423,61
6	17/11 a 16/12/2011	300.614,43
7	19/12/2011 a 19/01/2012	314.255,50
8	20/01 a 27/02/2012	397.207,67
9	28/02 a 30/03/2012	628.146,64
10	02/07 a 02/08/2012	80.973,71
11	03/08 a 11/09/2012	155.198,39
12	12/09 a 15/10/2012	140.452,21
13	20/12/2012 a 10/01/2013	34.323,40
14	12/06 a 15/07/2013	511.716,22
15	12/08 a 13/09/2013	343.819,44
16	Boletim não localizado	160.946,64
17	01/04/2014 a 30/04/2014	428.147,50
18	01/07 a 30/07/2014	356.081,84
19	09/01/2015 a 09/02/2015	411.328,38

Boletim de Medição nº	Período da medição	Valor (R\$)
20	03/06 a 31/07/2015	905.602,94
21	01/08 a 04/09/2015	1.221.102,00
22	05/01/2016 a 24/02/2016	718.485,40
23	25/02 a 19/05/2016	969.845,23
24	20/05 a 24/08/2016	904.630,71
Total		9.739.064,22

Fonte: Processo licitatório Concorrência nº 03/2011.

O Boletim de medição nº 16 não foi localizado na documentação disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL, embora tenha sido pago, conforme Notas Fiscais nº 108 e 109, ambas datadas de 01 de abril de 2014, nos valores de R\$ 151.004,17 e R\$ 9.942,47, respectivamente.

A Tabela seguinte discrimina todas as Notas Fiscais correspondentes aos pagamentos dos boletins de medição da obra.

Tabela – Notas fiscais correspondentes aos boletins de medição emitidos.

Boletim de Medição nº	Nota Fiscal nº	Data	Valor
1	21	14/07/2011	74.387,17
2	32	12/08/2011	100.404,37
3	34	27/09/2011	201.470,77
4	40	13/10/2011	189.671,00
4	49	14/12/2011	18.829,03
5	50	15/12/2011	171.423,61
6	58	27/01/2012	252.774,56
6	59	27/01/2012	18.829,03
6	62	23/02/2012	29.010,81
7	65	19/03/2012	314.255,50
8	71	01/06/2012	100.000,00
8	72	01/06/2012	297.207,67
9	76	28/06/2012	628.146,64
10	79	14/09/2012	80.973,71
11	80	24/10/2012	155.198,39
12	82	14/12/2012	20.483,57
12	83	14/12/2012	105.744,50
12	84	23/01/2013	14.224,14
13	129	22/06/2015	34.323,40
14	86	08/07/2013	511.716,22
15	92	01/11/2013	343.819,44
16	108	01/04/2014	151.004,17
16	109	01/04/2014	9.942,47
17	111	07/07/2014	428.147,50
18	114	08/10/2014	356.081,84

Boletim de Medição nº	Nota Fiscal nº	Data	Valor
19	128	18/03/2015	411.328,38
20 e 21	2759	17/12/2015	2.126.704,94
22	2915	10/05/2016	718.485,40
23	3031	23/08/2016	260.640,31
23 e 24	3113	25/10/2016	895.745,62
24	3173	13/12/2016	718.090,01
Total			9.739.064,17

Fonte: Processo licitatório Concorrência nº 03/2011.

Em relação a reajustamento de preços, foram assinados três Termos de Apostilamento, conforme descrito na Tabela adiante:

Tabela – Termos de Apostilamento

Termos de Apostilamento	Data	Valor R\$
Primeiro (sem assinatura)	03/06/2016	234.235,75
Segundo	24/08/2016	316.182,38
Terceiro	06/12/2016	295.844,59
Total		846.262,72

Fonte: Processo licitatório Concorrência nº 03/2011.

Embora a emissão tenha sido autorizada, o Primeiro Termo de Apostilamento não está assinado.

Um outro reajustamento foi autorizado pela Prefeitura em 28 de dezembro de 2015. Trata-se do reajuste da 20ª e 21ª medições do Contrato no valor de R\$ 693.333,95 que foi pago em 29 de janeiro de 2016. Ressalte-se que o Termo de Apostilamento referente a este reajustamento não foi encontrado na documentação disponibilizada pela Prefeitura.

O reajustamento total do Contrato nº 115/2011 foi de R\$ 1.539.596,67 (R\$ 846.262,72 + R\$ 693.333,95).

Adicionando-se os valores correspondentes aos reajustamentos de preços, o valor total dos serviços contratados passou a ser de R\$ 16.514.521,19 (R\$ 14.974.924,52 + 1.539.596,67).

Por meio de Consulta realizada no SIURB – Sistema de acompanhamento de obras da Caixa Econômica Federal em 07 de abril de 2017, verificou-se que foram liberados recursos federais no montante de R\$ 9.004.527,84 e que a obra está na situação de “atrasada”, apresentando pendências resultantes de análise da prestação de contas parcial.

2.2.2. Restrição de competitividade em virtude de irregularidades em exigências relativas à habilitação e capacitação técnica, previstas no edital da Concorrência nº 03/2011.

Fato

Da análise procedida no Edital da Concorrência nº 03/2011, constatou-se a existência de irregularidades nas exigências de habilitação, que impuseram restrição desnecessária ao universo de possíveis interessados, conforme detalhado a seguir.

1- Item 1.2, alínea “d”:

“É vedada a participação de empresas em consórcio”;

O Tribunal de Contas da União - TCU tem orientado que, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, (Lei nº 8.666/93), justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação. (Acórdão nº 1.636/2007 - Plenário, Acórdão nº 1316/2010 - 1ª Câmara, Acórdão nº 1.102/2009 - 1ª Câmara e Acórdão nº 3.654/2012 - 2ª Câmara).

2- Item 6.1.3:

“Comprovação de visita ao local das obras e serviços, pelo responsável técnico da licitante, ocorrida há pelo menos 03 (três) dias úteis antes da data fixada para o recebimento dos Documentos de Habilitação e Propostas, mediante documento expedido pelo titular da Secretaria Municipal de Obras e Viação. A visita deverá ser agendada antecipadamente na Secretaria de Obras e Viação. A autorização de Visita, encontra-se disponível na CPL- Comissão Permanente de Licitação, informações através do TEL/FAX: (082) 3539-8876.”

A jurisprudência do TCU tem se posicionado no sentido de que é suficiente exigir da licitante declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só pode ser exigida se for imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes (Acórdãos nº 800/2008, 890/2008, 1.174/2008, 2.150/2008 e 727/2009, todos do Plenário).

3- Item 6.1.1:

“A licitante que se valer do acervo técnico de seus responsáveis técnicos, deverá comprovar que os mesmos fazem parte de seu quadro, mediante apresentação de cópia autenticada da carteira profissional ou da ficha de registro de empregados que demonstrem a identificação profissional, onde conste o nome do(o) (sic) profissional(s) (sic), com a chancela do órgão competente ou contrato de trabalho de prestação de serviços. Quando se tratar de dirigente ou sócio da empresa licitante, tal comprovação será feita através de certidão da Junta Comercial ou certidão do CREA, devidamente atualizada. O acervo técnico do responsável será, obrigatoriamente, comprovado pela respectiva CAT (Certidão de Acervo Técnico) emitida pelo CREA, demonstrando a aptidão de desempenho das seguintes atividades, consideradas de elevada relevância e valor significativo:

a) Imprimação de base de pavimentação com emulsão CM - 030 igual ou superior a 400m²;

b) Pavimentação em Paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa igual ou superior a 21.900 m²;

c) Meio de concreto pré-moldado rejuntado com argamassa igual ou superior a 6.000m;

d) Escavação de valas não escoradas material de 1ª categoria com profundidade até 1,50 m igual ou superior a 6.200 m³;

e) Assentamento de tubos de concreto diâmetro = 800mm, simples ou armado igual ou superior a 800 m.” (Original sem grifo)

A jurisprudência do TCU é no sentido de que a exigência de quantitativos mínimos é possível apenas para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional (capacidade da empresa), não devendo estar associada à capacidade técnico-profissional, já que o disposto no art. 30, § 1º, I (parte final), da Lei nº 8.666/93 veda esse tipo de restrição, ressalvados apenas os casos específicos devidamente justificados (Decisões nº 592/2001 e 1.618/2002, e Acórdãos nº 515/2003, 642/2004, 135/2005, 492/2006, 2.656/2007 e 2.882/2008, todos do Plenário).

4- Item 6.1.”4)”:

“Comprovação através de Certidão(ões) ou atestado(s) de capacidade técnica, em nome da empresa, expedido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, acompanhada(s) da respectiva certidão do CREA, comprovando ter a empresa executado obras similares de porte e complexidade ao objeto desta licitação, demonstrando a aptidão de desempenho das seguintes atividades, consideradas de elevada relevância e valor significativo:

a) Imprimação de base de pavimentação com emulsão CM - 030 igual ou superior a 400m²;

b) Pavimentação em Paralelepípedo sobre colchão de areia rejuntado com argamassa igual ou superior a 21.900 m²;

c) Meio de concreto pré-moldado rejuntado com argamassa igual ou superior a 6.000m;

d) Escavação de valas não escoradas material de 1ª categoria com profundidade até 1,50 m igual ou superior a 6.200 m³;

e) Assentamento de tubos de concreto diâmetro = 800mm, simples ou armado igual ou superior a 800 m.” (Original sem grifo)

O Edital da Concorrência nº 03/2011 exigiu qualificação técnica em relação a parcelas pouco relevantes do objeto licitado, conforme observado nos subitens de serviços seguintes:

a) Imprimação de base de pavimentação com emulsão CM - 030, cujo preço total contratado corresponde a 0,02% do orçamento licitado;

d) Escavação de valas não escoradas material de 1ª categoria com profundidade até 1,50 m, cujo preço total contratado equivale a 0,95% do valor total licitado;

e) Assentamento de tubos de concreto diâmetro = 800mm, simples ou armado, cujo preço total contratado corresponde a 1,93% do orçamento licitado.

O entendimento pacificado do TCU é no sentido de que as exigências de comprovação de capacitação técnica (operacional e profissional) devem se restringir às parcelas que sejam, cumulativamente, de “maior relevância técnica e valor significativo”, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, e que tais requisitos devem estar tecnicamente demonstrados no processo administrativo da licitação ou no próprio edital (Súmula TCU nº 263/2011).

Em relação à exigência de comprovação da prestação de serviços constantes nos subitens “a”, “b” e “c, mostra-se pouco razoável admitir que constem entre as parcelas de maior relevância e de valor significativo em relação ao custo total da obra, pois representam, juntos, apenas 2,9% do valor total licitado.

Em regra, o TCU considera pouco relevante, para comprovação de qualidade técnica, quando o valor do item é inferior a 4,5% do total da obra (Acórdão nº 1328/2010 - Plenário, Acórdão nº 374/2009 - Segunda Câmara e Súmula nº 263/2011 do TCU).

5- Item 6.1.5:

“Prova de que dispõe de capital social integralizado e registrado, em valor igual ou superior a RS 1.418.282,62 (Um Milhão, Quatrocentos e Dezoito Mil, Duzentos e Oitenta e Dois Reais e Sessenta e Dois Centavos).” (Original sem grifo)

O edital não deve conter exigência relativa a valor mínimo de capital social integralizado, uma vez que a Lei nº 8.666/93 faz referência apenas a patrimônio líquido ou a capital social (Acórdãos nº 808/2003, 1.871/2005, 1.898/2006, 113/2009 e 2.829/2009, todos do Plenário).

6- Item 6.1.4:

“[...]

A situação financeira da licitante será avaliada através do demonstrativo de cálculo dos índices de liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Endividamento Total (ET), assinado por contador registrado no CRC (Conselho Regional de Contabilidade), os quais deverão ser calculados na forma abaixo e obedecer aos seguintes parâmetros: (original sem grifo)

LG = Ativo Circulante + Realizável a Longo prazo/Passivo Circulante + Exigível a Longo prazo, maior ou igual a 2,0

LC = Ativo Circulante/passivo Circulante, maior ou igual a 2,00

ET = Exigível Total/Ativo total, menor ou igual a 0,50.”

No Acórdão nº 434/2010 - Segunda Câmara, o Tribunal de Contas da União tem entendido que a exigência em comento caracteriza restrição ao caráter competitivo do certame, haja vista não haver amparo legal para se exigir que os licitantes comprovem a boa situação financeira da empresa licitante mediante avaliação do grau de endividamento calculado com base em critérios desprovidos de estudo técnico aprofundado que necessariamente deveria integrar o processo licitatório.

É importante frisar que as exigências desnecessárias aqui citadas podem ter causado prejuízo a eventuais empresas que, em razão dessas restrições, não se dispuseram a participar do certame, tendo em vista que sete empresas retiraram o Edital da Concorrência nº 03/2011, mas somente duas delas participaram da licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“É cediço que a atual gestão assumiu a administração pública municipal em 01/01/2017, o que implicou em um rompimento do grupo político que estava à frente da Prefeitura de Arapiraca há mais de 20 (vinte) anos.

Nesse sentido, ao tomar ciência da situação administrativa do Município, o atual gestor passou a adotar diversas medidas de auditoria e fiscalização dos contratos vigentes. Um dos processos que se sujeitou à análise da atual gestão foi a Concorrência n. 003/2011, ora auditada pela CGU.

Na minuciosa análise interna percebeu-se que há nulidades de natureza insanável e que ferem de maneira hialina os princípios gerais da administração pública e aqueles inerentes às contratações, mormente a moralidade, pessoalidade, legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, etc.

[..]

c) Da restrição de competitividade.

No que tange ao edital da Concorrência n.º 03/2011, a CGU constatou a exigência de irregularidades que restringiram desnecessariamente a competição.

Em 06/06/2011 foi realizada a sessão do certame, tendo a empresa CONCRETIZO se sagrado vencedora.

Ocorre que, em que pese a CGU ter constatado uma restrição técnica desnecessária, a qual limitou o universo de possíveis concorrentes, é de se registrar que em momento algum o edital foi impugnado por empresa que eventualmente tivesse interesse em participar do certame, na forma do art. 41, §1º, da Lei 8.666/93.

Por esse motivo, deu-se prosseguimento ao certame licitatório, sem que fosse identificada qualquer irregularidade pela gestão anterior (2008/2011).

[...]”

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou contestação ao fato, limitando-se a informar que em momento algum o edital foi impugnado, o que não tem o condão de validar as irregularidades constatadas na fase de habilitação da Concorrência nº 03/2011.

2.2.3. Não publicação de errata nos mesmos moldes do Edital.

Fato

Em 31 de maio de 2011, uma das empresas que retirou o Edital da licitação Concorrência nº 03/2011 solicitou esclarecimentos à Comissão Permanente de Licitação – CPL sobre a fórmula de cálculo do BDI, informando que a fórmula constante do Edital não estava correta.

A Presidente da CPL M.F.D.L., CPF nº ***.224.444-**, reconheceu o erro na fórmula do BDI e emitiu a ERRATA 1 CC – 003-2011, sem data, comunicando que foi feita uma errata no Edital da Concorrência nº 003/2011, no que se refere à proposta de preços item 7.1, letra C, subitem C.5.

De acordo com a citada ERRATA, a fórmula de cálculo do BDI foi alterada de:

$$BDI = \frac{\{[(1+CAC) \times (1+E) \times (1+CF) \times (1+B)] - 1\} \times 100}{(1-IT)} (\%)$$

Para:

$$BDI = \left\{ \left(\frac{(1+CAC) \times (1+E) \times (1+CF) \times (1+B)}{(1-IT)} \right) - 1 \right\} \times 100$$

A divulgação da errata ao edital foi feita no site oficial da Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL e por meio de e-mail encaminhado aos licitantes que retiraram o Edital. Porém, a CPL não providenciou a publicação da errata no Diário Oficial da União - DOU e em jornal de grande circulação na região, visando reabrir o prazo inicialmente previsto, contrariando o disposto no § 4º, do art. 21, da Lei nº 8.666/93, transcrito a seguir:

“Art. 21.

[...]

§ 4º

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

Manifestação da Unidade Examinada

Embora notificado por meio do Ofício nº 11147/2017/Regional/AL-CGU, de 30 de junho de 2017, o Prefeito não se manifestou sobre esse fato.

Análise do Controle Interno

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

2.2.4. Prejuízo efetivo de R\$ 394.432,09 e prejuízo potencial de R\$ 212.052,33 decorrentes de erro e irregularidade no cálculo do BDI da construtora contratada.

Fato

Da análise procedida na Composição Analítica do BDI - Bônus e Despesas Indiretas, adotado pela empresa contratada, Concretizo Construtora Ltda., a CGU detectou erro na memória de cálculo.

A construtora Concretizo apresentou um BDI de 28,68%, calculado pela empresa com base na composição a seguir, conforme consta em sua proposta.

COMPOSIÇÃO DO BDI DE SERVIÇOS

OBJETO: OBRAS E SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM, DRENAGEM DE AGUAS PLUVIAIS E PAVIMENTAÇÃO EM LOGRADOUROS NOS BAIRROS BAIXA GRANDE, BOM SUCESSO, SANTA ESMERALDA (1 -2), CACIMBAS, BRASÍLIA, JARDIM TROPICAL, NOVO HORIZONTE, MANOEL TELES E CAVACO NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/AL

CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 003/2011

Legenda	Itens que compõem o BDI	Percentual %
IT	PIS	0,65%
IT	COFINS	3,00%
IT	CSSL	1,40%
IT	IRPJ	1,97%
IT	ADICIONAL DE IRPJ	0,00%
IT	ISS	2,50%
IT	CPMF	0,00%
CAC	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	2,28%
B	LUCRO	10,28%
E	SEGURO/IMPREVISTOS	0,31%
CF	DESPESAS FINANCEIRAS	0,31%
		22,70%

EQUAÇÃO DO BDI

Dimas Teógenes
ENGENHEIRO
CREA 028
CPF 028

$$\text{BDI} = \frac{[(1 + \text{CAC}) \times (1 + \text{E}) \times (1 + \text{CF}) \times (1 + \text{B})] - 1}{(1 - \text{IT})} \times 100 \quad (\%)$$

$$\text{BDI} = (1,0228) \times (1,0031) \times (1,0031) \times (1,1028) / (0,8820) - 1$$

$$\text{BDI} = (1,134904 / 0,8820) - 1$$

$$\text{BDI} = 28,68\%$$

No entanto, após o refazimento dos cálculos, utilizando a mesma equação (fórmula) da contratada, verificou-se que o percentual correto do BDI é 25,44%, o que gerou uma diferença a menor de 3,24%, conforme demonstrado nos cálculos seguintes:

- Administração Central (CAC) = 2,28% = 0,0228;
- Seguro/Imprevistos (E) = 0,31% = 0,0031;
- Despesas Financeiras (CF) = 0,31% = 0,0031;
- Lucro (B) = 10,28% = 0,1028; e
- Impostos (PIS/COFINS/CSSL/IRPJ/ISS) = 9,52% = 0,0952

$$\text{BDI} = \{[(1 + 0,0228) \times (1 + 0,0031) \times (1 + 0,0031) \times (1 + 0,1028)] \div (1 - 0,0952) - 1 \times 100\}$$

$$\text{BDI} = \{[(1,0228) \times (1,0031) \times (1,0031) \times (1,1028)] \div (0,9048) - 1 \times 100\}$$

$$\text{BDI} = \{[(1,134947931) \div (0,9048)] - 1 \times 100\}$$

$$\text{BDI} = \{0,254363 \times 100\} =$$

$$\text{BDI} = 25,44\%$$

$$\text{Diferença} = 28,68\% - 25,44\% = 3,24\%$$

Em decorrência deste erro, o valor a maior da proposta de preços da Concretizo é R\$ 485.187,55 correspondente a 3,24% de R\$ 14.974.924,52 (valor atual do contrato).

Assim, os pagamentos dos serviços já realizados no valor de R\$ 9.739.064,17 acarretaram um prejuízo efetivo de R\$ 315.545,67 (3,24% de R\$ 9.739.064,17).

Há ainda um prejuízo potencial de R\$ 169.641,87 uma vez que ainda existem serviços a serem pagos no montante de R\$ 5.235.860,35 (3,24% de R\$ 5.235.860,35).

Além disso, há um prejuízo residual, em virtude do reajustamento de preços, vigente a partir do 20º boletim de medição, correspondendo a um montante de R\$ 1.539.596,67, referente aos boletins de medição nº 20 a 24. O valor de cada um desses boletins foi reajustado em 32,60%. A Tabela seguintes detalha os reajustes procedidos nos citados boletins de medição:

Tabela – Reajustes aplicados nos Boletins de Medições 20 a 24

Boletim de Medição	Valor do Boletim de Medição R\$	Índice do Reajuste (%)	Valor do Reajuste R\$
20	905.602,94	32,60132317	295.238,54
21	1.221.102,00	32,60132317	398.095,41
22	718.485,40	32,60132317	234.235,75
23	969.845,23	32,60132317	316.182,38
24	904.630,71	32,60132317	295.844,59
Total	4.719.666,28	Total	1.539.596,67

Dessa forma, o valor correspondente ao percentual de 3,24%, incluído a maior do BDI, foi indevidamente reajustado, gerando um prejuízo residual de R\$ 49.853,03. A Tabela seguinte demonstra os valores reajustados indevidamente:

Tabela – Reajustes indevidos

Boletim de Medição	Valor do Boletim de Medição R\$	3,24% sobre o valor do Boletim de medição	Reajuste Indevido de 32,60 % sobre 3,24% do Boletim de Medição R\$
20	905.602,94	29.341,54	9.565,73
21	1.221.102,00	39.563,70	12.898,29
22	718.485,40	23.278,93	7.589,24
23	969.845,23	31.422,99	10.244,31
24	904.630,71	29.310,04	9.555,46
Total			49.853,03

Além do erro detectado na memória de cálculo do BDI adotado pela contratada, constatou-se que foram incluídos dentro do percentual do seu BDI os itens IRPJ - Imposto de Renda - Pessoa Jurídica (1,97%) e CSLL - Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (1,40%), os quais contrariam jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme disposto nos Acórdãos nº 325/2007, 2.189/2007, 157/2009 e 2369/2011, todos Plenário, visto que, tanto o IRPJ quanto a CSLL tratam-se de impostos relacionados com o desempenho financeiro da empresa, sendo, por conseguinte, custos personalísticos desta, e não da contratante da obra.

O Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário, não obstante emitido para atender a determinação de constituição de Grupo de Trabalho com o objetivo de propor critérios de aceitabilidade para BDI em obras de implantação de linhas de transmissão de energia elétrica, apresenta conceitos referentes ao BDI que são aplicados a qualquer tipo de obra. Como exemplo, cita-se o Acórdão nº 1.101/2010 - Plenário que trata de sobrepreço no BDI para os serviços técnicos de consultoria técnica e apoio à fiscalização das obras de expansão da infraestrutura do Aeroporto Internacional de Natal, no município de São Gonçalo do Amarante/RN.

Do Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário, complementado pelo Acórdão nº 2.369/2011-TCU - Plenário, passou-se a ser entendido que o BDI é composto apenas das seguintes parcelas:

- a) AC - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL: resultante da divisão dos custos da sede da empresa (pessoal administrativo, aluguéis, energia elétrica, serviços terceirizados, etc.) pelo faturamento da empresa. O resultado será rateado entre os contratos vigentes da empresa.
- b) L - LUCRO: remuneração da empresa contratada, a partir da estimativa de retorno criada em suas necessidades e estratégia comercial.
- c) DF - DESPESAS FINANCEIRAS: necessidade do emprego de capital próprio da empresa, ou obtido de financiamento, para garantir a prestação de serviços em função do cronograma de desembolso estabelecido no contrato.
- d) G - GARANTIA: despesas empregadas na obtenção da garantia contratual, por meio de contratação de fiança-bancária, seguro-garantia ou caução.
- e) R - RISCO: provisão para custear despesas não previstas e impossíveis de serem consideradas em aditivos, bem como previstas em seguros.
- f) S - SEGUROS: despesas com a contratação de seguros que visam à redução das incertezas inerentes à execução contratual.
- g) I - IMPOSTOS: ressarcimento dos tributos vinculados ao faturamento do contrato (PIS, COFINS e ISS), que não sejam de natureza personalística, onerando exclusivamente o contratado. A jurisprudência da Corte de Contas, consolidada na Súmula nº 254, não permite a inclusão do IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e da CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

Assim, aplicando-se a fórmula do BDI prevista no Edital da licitação, excluindo os subitens IRPJ e CSLL, mantendo-se todas as demais premissas inalteradas, constata-se que o BDI utilizado pela construtora Concretizo seria reduzido de 28,68% para 20,93%, conforme memória de cálculo apresentada a seguir:

$$\text{BDI (reduzido)} = \{[(1 + 0,228) \times (1 + 0,0031) \times (1 + 0,0031) \times (1 + 0,1028)] : (1 - 0,0615) - 1 \times 100\}$$

$$\text{BDI (reduzido)} = \{[(1,0228) \times (1,0031) \times (1,0031) \times (1,1028)] : (0,9385) - 1 \times 100\}$$

$$\text{BDI (reduzido)} = \{[(1,134947931) : (0,9385)] - 1 \times 100\}$$

$$\text{BDI (reduzido)} = \{0,20932 \times 100\} =$$

$$\text{BDI (reduzido)} = \{20,93\% \}$$

A inclusão dos percentuais de IRPJ (1,97%) e CSLL (1,40%) no item impostos do BDI da construtora também ultrapassou o limite máximo aprovado e fixado pelo Acórdão nº

325/2007 TCU – Plenário, no que diz respeito aos valores fixados como faixa referencial para os componentes do BDI.

Ressalte-se que o percentual do lucro (10,28%) constante do BDI da construtora também ultrapassou o limite máximo fixado no citado Acórdão.

De acordo com o disposto no Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário, foram aprovados os valores abaixo listados como faixa referencial para o BDI:

Descrição	Mínimo	Máximo	Média
Garantia	0,00	0,42	0,21
Risco	0,00	2,05	0,97
Despesas Financeiras	0,00	1,20	0,59
Administração Central	0,11	8,03	4,07
Lucro	3,83	9,96	6,90
Tributos	6,03	9,03	7,65
COFINS	3,00	3,00	3,00
PIS	0,65	0,65	0,65
ISS	2,00	5,00	3,62
CPMF	0,38	0,38	0,38
Total	16,36	28,87	22,61

A proposta de preços da Concretizo traz os seguintes percentuais para BDI, tributos e lucro:

BDI	28,68%
TRIBUTOS	9,52%
ISS	2,50%
PIS	0,65%
COFINS	3,00%
IRPJ	1,40%
CSSL	1,97%
LUCRO	10,28%

Percentual do item tributos do BDI da Concretizo = 9,52%

Percentual máximo fixado pelo Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário = 9,03%

Percentual médio fixado pelo Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário = 7,65%

Percentual do item lucro do BDI da construtora concretizo = 10,28%

Percentual máximo fixado pelo Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário = 9,96%

Percentual médio fixado pelo Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário = 6,90%

O percentual de tributos (9,52%) integrante do BDI da Construtora contratada ultrapassou em 0,49% o limite máximo fixado no Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário (9,03%). Já o percentual do lucro (10,28%) ultrapassou em 0,32% o limite máximo fixado no referido Acórdão (9,96%).

Em decorrência do descumprimento dos limites dos percentuais de tributos e lucro fixado no Acórdão nº 325/2007 TCU – Plenário, o valor a maior da proposta de preços da Concretizo é R\$ 121.296,88 correspondente a 0,81% de R\$ 14.974.924,52 (valor atual do contrato).

Assim, os pagamentos dos serviços já realizados no valor de R\$ 9.739.064,17 acarretaram um prejuízo efetivo de R\$ 78.886,42 (0,81% de R\$ 9.739.064,17).

Há ainda um prejuízo potencial de R\$ 42.410,46 uma vez que ainda existem serviços a serem pagos no montante de R\$ 5.235.860,35 (0,81% de R\$ 5.235.860,35).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

d) Das demais inconsistências verificadas pela Controladoria Geral da União

Além dos pontos especificamente abordados, a CGU apontou:

- Prejuízo efetivo de R\$ 394.432,09 e prejuízo potencial de R\$ 212.052,33 decorrentes de erro e irregularidade no cálculo do BDI da construtora contratada;
- Superfaturamento por quantidades no valor de R\$ 145.829,35 decorrentes de pagamentos por serviço não executado e/ou comprovados;
- Execução de serviço de baixa qualidade e/ou fora das especificações.

Verifica-se, que tais constatações, após minuciosa e esmerada análise da CGU, ocorreram em medições pretéritas (gestões anteriores) e, por esse motivo, ainda não haviam sido identificadas pela Administração Pública atual.

Nesse sentido, o referido relatório servirá de base para apuração e responsabilização de eventuais servidores públicos envolvidos na irregularidade.

[...]”

Análise do Controle Interno

O gestor não contestou o prejuízo apontado pela equipe de fiscalização da CGU e afirmou que providenciará a apuração e responsabilização com base neste relatório.

2.2.5. Celebração de Termo de Cessão de serviços sem haver previsão no edital e no contrato.

Fato

As empresas Concretizo e Almeida Construções, com a anuência da Prefeitura Municipal de Arapiraca/Al, firmaram o Termo de Cessão Parcial de Contrato nº 115/2011, em 22 de abril de 2015, para execução do saldo remanescente do contrato no valor de R\$ 9.989.849,03.

No citado Termo de Cessão Parcial, a “CLÁUSULA OITAVA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS” traz em seu bojo o seguinte:

“Nos termos da Cláusula Décima do Contrato nº 0115/2011, a responsabilidade da CONCRETIZO CONSTRUTORA LTDA (SUB-ROGANTE), pela qualidade e correção dos trabalhos até o momento executados, subsistirá na forma da lei. A ALMEIDA CONSTRUÇÕES E INCORPORAÇÕES E T LIMITADA (SUB-ROGADA) será responsável exclusivamente pela qualidade e correção dos trabalhos que sejam executados a partir desta cessão.” (Original sem grifo)

Apesar de a Prefeitura ter concordado e autorizado a cessão parcial do contrato, não há no Edital da Concorrência nº 03/2011, nem nos termos do Contrato nº 0115/2011, previsão para tal.

O que consta no Item 14.5, do Edital da Concorrência nº 03/2011, é o seguinte:

“ - No caso de subcontratação, responderá a CONTRATADA por todos os atos praticados pela subcontratada em desacordo com os termos do contrato, inclusive quanto a imputação das penalidades previstas neste instrumento e na lei pertinente.” (Original sem grifo)

E na “CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA SUBCONTRATAÇÃO”, do Contrato nº 0115/2011, há a seguinte citação em relação à subcontratação:

“A critério da Prefeitura, mediante prévia aprovação, a CONTRATADA poderá, em regime de responsabilidade solidária subcontratar parte das obras ou serviços.” (Original sem grifo)

Como se pode observar, não há nenhuma menção sobre a possibilidade de cessão do contrato, nem no edital, tampouco no próprio contrato, tais instrumentos permitem somente a subcontratação em regime de responsabilidade solidária, diferentemente daquilo que ficou acordado na cessão, onde a responsabilidade da Concretizo (Sub-rogante) subsiste na forma da lei apenas sobre a qualidade e correção dos trabalhos até então por ela executados.

Embora haja previsão legal para a cessão de contrato, conforme demonstra o inciso VI, do art. 78, da Lei nº 8666/93, ela só pode ocorrer se prevista no edital e no contrato. Dessa exigência decorre a determinação da rescisão contratual, quando a cessão ocorre sem que esteja prevista em tais instrumentos.

“Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

[...]

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;” (original sem grifo)

Ademais, ainda que tenha havido autorização posterior da contratante, destaca-se que no processo TC 013.546/2002-0, em consulta sobre matéria análoga apreciada pelo TCU, o Ministro Relator Ubiratan Aguiar defendeu que a exigência de previsão no edital e no contrato não constitui mera formalidade:

“11.Tal exigência legal busca atender aos princípios da publicidade e isonomia, uma vez que coloca em pé de igualdade todos os participantes do certame. Ou seja, todas sabem de antemão que essa situação será permitida, evitando que dada empresa deixe de concorrer, por estar em vias de passar por um dos processos em questão e, mais tarde, essa exigência seja relevada, privilegiando a vencedora. Esse requisito, portanto, não é uma mera formalidade, mas um reflexo dos próprios princípios constitucionais da isonomia e da publicidade.” (Original sem grifo)

Tal entendimento foi referendado pela Corte de Contas com a aprovação do Acórdão 1108/2003 - Plenário – TCU, em que se concluiu que:

“[...] é possível a continuidade dos contratos celebrados com empresas que tenham sofrido fusão, incorporação ou cisão desde que sejam cumpridos os seguintes requisitos, cumulativamente:

9.1.1 tal possibilidade esteja prevista no edital e no contrato, nos termos do art. 78, inciso VI da Lei nº 8.666/93;

9.1.2 sejam observados pela nova empresa os requisitos de habilitação estabelecidos no art. 27 da Lei nº 8.666/93, originalmente previstos na licitação;

9.1.3 sejam mantidas as condições estabelecidas no contrato original.”

Cumpra esclarecer que embora o voto final refira-se especificamente à fusão, incorporação ou cisão, temas objeto da consulta em apreciação, a cessão é tratada como ocorrência de efeitos e requisitos análogos, não só no texto legal (art. 78, inciso VI da Lei nº 8.666/93) mas em toda análise do TC 013.546/2002-0.

Ressalte-se que no mesmo dia (30 de junho de 2015) em que o Termo de Cessão Parcial do Contrato nº 115/2011 foi publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Alagoas, também foram publicados os Termos de Cessão Parcial dos Contratos nº 108/2011 e 107/2011, tendo a empresa Almeida Construções como sub-rogada, mas que não integraram o escopo deste trabalho de fiscalização.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“[...]

b) Da cessão do objeto contratual.

Além da irregularidade acima apontada, a CGM apontou nulidades no que diz respeito à cessão parcial do contrato de empreitada firmado com a empresa Almeida Construções e Incorporações e T. LTDA.

O contrato firmado com a empresa CONCRETIZO CONSTRUTORA LTDA. foi datado de 10/06/2011, tendo o termo de cessão sido firmado somente em 10/03/2015.

Na referida data do termo de cessão, já haviam sido realizadas 19 medições, cujos valores totalizaram R\$ 4.221.021,63, ou seja, 33% (trinta e três por cento) do valor original do contrato.

Apesar de a Cláusula Décima Primeira do Contrato originário prever que "A CRITÉRIO DA PREFEITURA, mediante prévia aprovação, a contratada poderá, em regime de responsabilidade solidária, subcontratar parte das obras ou serviços", verifica-se que a motivação não partiu do Município de Arapiraca, e sim da própria empresa que afirmou:

"Com a emissão da ordem de serviço iniciamos a execução das citadas obras, mas atualmente o cronograma está atrasado, em razão de inúmeras paralisações. Tais paralisações não foram ocasionadas pela Concretizo. Todavia, não temos mais condições de dar continuidade às mesmas, em razão de problemas financeiros que estamos atravessando.

...

Por outro lado, entramos em contato com outra empresa para que a ela fosse cedido o contrato que vencemos na disputa licitatória na concorrência n 003/2011, a fim de que não nos fosse imputado o descumprimento de cláusula contratual"

Ademais, a previsão contratual e legal diz respeito apenas à subcontratação, e não à sub-rogação, como pretendeu o termo de cessão.

Ao contrário da subcontratação, a sub-rogação consiste na entrega da totalidade do objeto contratado a terceiro alheio à avença. Vale dizer que, na sub-rogação, pessoa estranha ao ajuste firmado assume, sem ter participado da licitação, todos os direitos e deveres consignados no contrato inicial, afastando qualquer responsabilidade do contratado. Não encontra, portanto, amparo na Lei de Licitações a sub-rogação.

O TCU possui entendimento pacificado nessa mesma ótica:

"O TCU firmou entendimento de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar, conforme o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993."
Acórdão 678/2008 Plenário (Sumário)

"Quando a prestação de serviços depender de terceiros alheios à contratada, o edital deve esclarecer que tais serviços dependerão de sua efetiva disponibilidade e autorização pelos terceiros envolvidos."
Acórdão 112/2007 Plenário (Sumário)

“Disponha adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.” Acórdão 265/2010 Plenário

“Disponha adequadamente sobre a possibilidade de subcontratação no edital e no contrato, definindo claramente seus parâmetros quando desejável, ou vedando sua ocorrência quando indesejável, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.” Acórdão 2625/2008 Plenário

Com relação à inviabilidade da subcontratação total ou quase que total das obras, é oportuno registrar o entendimento de Marçal Justen Filho sobre a questão (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 9ª ed., São Paulo: Dialética, 2002, pp. 517-518):

“Não se admite a natureza personalíssima do contrato administrativo. Ao menos, não na acepção tradicional de Direito Privado. A atividade administrativa do Estado se rege pelo princípio da impessoalidade, o que significa que as características pessoais do particular contratado não se configuram como fator relevante para a contratação.

A licitação é procedimento desvestido de qualquer preferência subjetiva. Os particulares são examinados sob critérios objetivos, mesmo na fase de habilitação.

Ultrapassada esta, seleciona-se a melhor proposta e o julgamento não se relaciona com qualquer elemento subjetivo. Daí deriva que o contrato administrativo não apresenta vínculo psicológico entre as partes. A Administração pretende receber a prestação a que se obrigou o particular. A execução da prestação pelo próprio contratado não se impõe como exigência meramente subjetiva da Administração.

Decorre logicamente do procedimento seletivo. Portanto e em tese, o que interessa à Administração é o recebimento da prestação ofertada na proposta vencedora. A identidade do executante da prestação até pode ser irrelevante, desde que o contratado se responsabilize pela perfeição do adimplemento.

Há, porém, duas questões a considerar. A primeira se relaciona com os riscos de receber uma prestação mal executada. Estes riscos conduzem a Administração a exigir que o próprio licitante desempenhe as tarefas necessárias ao cumprimento contratual. A segunda tem a ver com a própria licitação. Se o particular não dispunha de condições para executar a prestação, não poderia ter sido habilitado.

Aliás, apurada a inidoneidade após a habilitação, a Administração deve promover a rescisão do contrato. Daí surge a regra da impossibilidade de o contratado transferir ou ceder a terceiros a execução das prestações que lhe incumbiriam.

A lei autoriza, porém, que a Administração, em cada caso, avalie a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados limites predeterminados. [Grifei.] A hipótese toma-se cabível, por exemplo, quando o objeto licitado comporta uma execução complexa, em que algumas fases, etapas ou aspectos apresentam grande simplicidade e possam

ser desempenhados por terceiros sem que isso acarrete prejuízo. A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno denominado de “terceirização”.

Não restaram dúvidas, portanto, que a cessão, em sua essência, e até mesmo a justificativa de "subcontratação" não possuem qualquer amparo legal, além de ter sido realizada de maneira quase que global (67% das obras e serviços).

Além disso, de acordo com a previsão do art. 64, §2º da Lei 8.666/93, caberia à Administração Pública a imediata rescisão do contrato de execução de obras, com aplicação das sanções administrativas e, posteriormente, proceder à convocação do segundo classificado no certame licitatório:

“§2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei.”

Assim, verificou-se que a referida cessão ocorreu de forma irregular, pelo que a Administração Pública vem adotando as medidas cabíveis.

[...]

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o gestor concorda com o fato constatado pela CGU, inclusive, reforça com mais evidências, concluindo que a cessão do contrato nº 115/2011 não possui qualquer amparo legal e informando que a Prefeitura vem adotando as medidas cabíveis.

2.2.6. Superfaturamento por quantidades no valor de R\$ 145.829,35 decorrentes de pagamentos por serviço não executado e/ou não comprovados.

Fato

Durante a fiscalização das obras de pavimentação e drenagem em diversos bairros do município de Arapiraca, objeto do Contrato de Repasse nº 0297957-37, verificou-se a inexistência de comprovação, nos processos de pagamento e nos registros fotográficos, da execução dos serviços de “regularização e compactação de subleito até 20cm de espessura”, sendo pago por este serviço, até o 19º boletim de medição, o montante de R\$ 75.351,32 para a empresa Concretizo Construtora Ltda. (CNPJ nº 08.337.402/0001-98) e R\$ 70.478,03, do 20º ao 24º boletim de medição, para a empresa Almeida Construções e Incorporações Ltda. (CNPJ nº 08.620.924/0001-00), totalizando um prejuízo ao erário no valor de R\$ 145.829,35.

O serviço de “*regularização e compactação de subleito até 20cm de espessura*” é realizado após a execução do corte de subleito, caracterizando-se pela escarificação geral do subleito na profundidade de 20cm, seguida de pulverização, compactação e acabamento.

Nos casos de solos argilosos, como os característicos do subleito das ruas do município de Arapiraca, recomenda-se a compactação com o uso de rolo compactador do tipo pé-de-carneiro pois, em decorrência da pequena parcela de atrito interno desse tipo de solo, somente elevadas pressões estáticas ou o amassamento são capazes de produzir esforços internos que vençam a resistência imposta pelas forças coesivas, promovendo, portanto, a adequada compactação. [RICARDO, H. DE S. e CATALANI, G., Manual Prático de Escavação – terraplanagem e escavação de rocha, São Paulo, editora Pini, 2007]

A compactação utilizando rolos do tipo pé-de-carneiro deixa marcas características no subleito, as quais podem ser constatadas até mesmo posteriormente por meio de registros fotográficos do subleito, conforme pode ser visto na imagem seguinte:

Imagem – Compactação de solo de primeira categoria com rolo tipo pé-de-carneiro.



Fonte: www.rwterraplanagem.com.br

Portanto, na execução dos serviços de pavimentação em paralelepípedo, objeto do Contrato de Repasse nº 0297957-37, antes do espalhamento do colchão de areia, o subleito deveria ter sido escarificado e compactado, procedimentos que deixariam evidências de sua execução. Contudo, não se verifica nos registros fotográficos constantes nos processos de medição, qualquer sinal da execução do serviço conforme se constata nos registros fotográficos seguintes:



José Procópio, bairro Brasília.



Pedro B. dos Santos, bairro Bom Sucesso.

Fonte: Processo CAIXA nº 0297957-37, vol. 07 e 13 de engenharia, respectivamente, pg 860 e 1732.

Foto – Registros fotográficos de subleito de ruas de Arapiraca onde não se evidencia a execução do serviço de regularização e compactação de subleito até 20cm.

Em atenção aos princípios da motivação e da moralidade, os atos dos agentes públicos devem apresentar fundamentação clara e explícita, evidenciando o alinhamento entre os atos administrativos e o interesse público.

No caso específico de obras públicas, a coerência, entre os quantitativos pagos pela Administração e os efetivamente executados pelo particular, é evidenciada pelas peças técnicas constantes no processo, dentre elas os ensaios laboratoriais, como também os registros fotográficos. Tal documentação deve constar nos processos de pagamento para consulta por qualquer cidadão. O entendimento do TCU segue neste direcionamento, conforme ensina Campelo & Cavalcante (2012):

“Para tanto, as medições devem estar acompanhadas de todo aparato capaz de tornar inequívoca a efetiva realização, com qualidade, do objeto de pagamento: fotografias, croquis, cálculos, notas topográficas, notas fiscais, ensaios de campo e laudos laboratoriais são exemplos de documentos a serem necessariamente incluídos nos processos de pagamento. Todo ato administrativo deve ser motivado (art. 50 da Lei 8.784/99); e o detalhamento das medições é a motivação da liquidação de despesas”. [CAMPELO, V. e CAVALCANTE, R. J., Obras públicas - comentários à jurisprudência do TCU, Belo Horizonte, editora Fórum, 2012]

Ressalte-se também que, nos processos de medição e nas mais de 500 fotos encaminhadas pela unidade fiscalizada, não há registro fotográfico de equipamentos do tipo rolo compactador. Também na relação de equipamentos constante no diário de obra no período de 25/02/2016 a 24/08/2016, processo S/N da Prefeitura Municipal de Arapiraca (24ª medição), inexistem tratores agrícolas ou rolos compactadores. O citado período corresponde a 23ª e 24ª medição sendo medido o valor de 28.494,76 m² de regularização e compactação de subleito até 20cm.

É ônus do gestor público comprovar a boa e regular execução dos recursos públicos. A este compete apresentar os registros fotográficos e ensaios que evidenciam de maneira inequívoca a execução dos serviços.

Diante da omissão do gestor em apresentar os elementos probantes, os quais evidenciariam a execução do serviço de “*regularização e compactação de subleito até 20cm de espessura*” e, somando-se a isso, existência de evidências que reforçam a inexecução do mesmo, resta configurada a liquidação irregular de despesas em afronta aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, resultando em um prejuízo no valor de R\$ 145.829,35 decorrentes de pagamento por serviço não executados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

d) Das demais inconsistências verificadas pela Controladoria Geral da União

Além dos pontos especificamente abordados, a CGU apontou:

-Prejuízo efetivo de R\$ 394.432,09 e prejuízo potencial de R\$ 212.052,33 decorrentes de erro e irregularidade no cálculo do BDI da construtora contratada;

-Superfaturamento por quantidades no valor de R\$ 145.829,35 decorrentes de pagamentos por serviço não executado e/ou comprovados;

-Execução de serviço de baixa qualidade e/ou fora das especificações.

Verifica-se, que tais constatações, após minuciosa e esmerada análise da CGU, ocorreram em medições pretéritas (gestões anteriores) e, por esse motivo, ainda não haviam sido identificadas pela Administração Pública atual.

Nesse sentido, o referido relatório servirá de base para apuração e responsabilização de eventuais servidores públicos envolvidos na irregularidade.

[...]”

Análise do Controle Interno

O gestor acatou o exposto neste item do relatório da equipe de fiscalização da CGU, informando que o relatório servirá de base para apuração e responsabilização de eventuais servidores envolvidos na irregularidade.

Ciente das irregularidades, cabe ao gestor atual adotar todas as medidas administrativas e jurídicas ao seu alcance de forma a reaver os recursos mal aplicados.

2.2.7. Execução de serviço de baixa qualidade e/ou fora das especificações.

Fato

Durante inspeção “*in loco*”, realizada no dia 04 e 05 de maio de 2017, a equipe de auditoria realizou vistoria em mais de cem ruas em diversos bairros de Arapiraca. Em algumas ruas foram constatados defeitos no pavimento em paralelepípedo que evidenciam, nestes pontos, a execução de serviços fora das especificações ou com materiais de baixa qualidade, sendo imperiosa a necessidade de correção dos defeitos.

Paneles, afundamentos excessivos e tampas de concretos quebradas ou erodidas precocemente, foram as patologias identificadas na obra. Segue fotos de pavimentos danificados por serviços de baixa-qualidade nas ruas do bairro Bom Sucesso:



Afundamento na rua Projetada 08/107, bairro Bom Sucesso.



Pavimento deteriorado na rua Gilberto dos Santos, bairro Bom Sucesso.



Afundamento na Rua João Aureliano, Bairro Bom Sucesso.

Foto – Defeitos no pavimento de paralelepípedo. Arapiraca (AL), 05 de maio de 2017.

Além dos defeitos apresentados acima, também foram identificadas patologias no pavimento de outras ruas nos bairros de Manoel Teles, Boa Vista, Jardim Tropical e Santa Esmeralda.

Os custos de correção dos serviços supracitados são exclusivos da contratada, uma vez que os vícios decorrem de serviços executados fora das especificações ou da utilização de materiais inadequados, consoante art. 69 da Lei nº 8.666/93, “*in verbis*”:

“Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados”.

Também neste sentido, tem-se o item 14.6 do instrumento convocatório, atribuindo à contratada o ônus de refazer os serviços que apresentem defeitos, sem custos para a Administração, “*in litteris*”:

“14.6 A LICITANTE vencedora que vier a ser contratada é obrigada a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou dos materiais empregados.[...]”

Ademais, consoante art. 618 do Código Civil, o empreiteiro responde “*durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo*”. Portanto, a empresa responsável pela execução do serviço deve reparar os defeitos no pavimento, não apenas nos bairros citados nesta constatação, mas também nas demais ruas que apresentem defeitos, antes da lavratura do termo de recebimento definitivo da obra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 008/2017 PGM-RGA, de 12 de julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

d) Das demais inconsistências verificadas pela Controladoria Geral da União

Além dos pontos especificamente abordados, a CGU apontou:

- Prejuízo efetivo de R\$ 394.432,09 e prejuízo potencial de R\$ 212.052,33 decorrentes de erro e irregularidade no cálculo do BDI da construtora contratada;
- Superfaturamento por quantidades no valor de R\$ 145.829,35 decorrentes de pagamentos por serviço não executado e/ou comprovados;
- Execução de serviço de baixa qualidade e/ou fora das especificações.

Verifica-se, que tais constatações, após minuciosa e esmerada análise da CGU, ocorreram em medições pretéritas (gestões anteriores) e, por esse motivo, ainda não haviam sido identificadas pela Administração Pública atual.

Nesse sentido, o referido relatório servirá de base para apuração e responsabilização de eventuais servidores públicos envolvidos na irregularidade.

[...]”

Análise do Controle Interno

O gestor acatou o exposto neste item do relatório da equipe de fiscalização da CGU, informando que o relatório servirá de base para apuração e responsabilização de eventuais servidores envolvidos na irregularidade.

Ciente das irregularidades, cabe ao gestor atual adotar todas as medidas administrativas e jurídicas ao seu alcance de forma a reaver os recursos mal aplicados.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, gerando prejuízo ao erário.

Do montante de recursos fiscalizado de R\$ 14.974.924,52, foi identificado prejuízo total de R\$ 752.313,77, sendo R\$ 540.261,44 em prejuízos efetivos (itens 2.2.4 e 2.2.6) e R\$ 212.052,33 em potencial (item 2.2.4).

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

- 2.2.2. Restrição de competitividade em virtude de irregularidades em exigências relativas à habilitação e capacitação técnica, previstas no edital da Concorrência nº 03/2011;
- 2.2.3. Não publicação de errata nos mesmos moldes do Edital;
- 2.2.4. Prejuízo efetivo de R\$ 394.432,09 e prejuízo potencial de R\$ 212.052,33 decorrentes de erro e irregularidade no cálculo do BDI da construtora contratada;
- 2.2.5. Celebração de Termo de Cessão de serviços sem haver previsão no edital e no contrato;
- 2.2.6. Superfaturamento por quantidades no valor de R\$ 145.829,35 decorrentes de pagamentos por serviço não executado e/ou não comprovados; e
- 2.2.7. Execução de serviço de baixa qualidade e/ou fora das especificações;