

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701314

Sumário Executivo Regeneração/PI

Introdução

Este Relatório trata dos resultados dos exames realizados sobre cinco Ações de Governo executadas pela Prefeitura Municipal de Regeneração/PI em decorrência do 04º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos.

A fiscalização teve como objetivo analisar a aplicação dos recursos federais no Município de Regeneração/PI relativas ao período fiscalizado indicado individualmente, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 14 a 19 de maio de 2017.

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

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

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

Na segunda parte serão apresentadas as situações evidenciadas decorrentes de levantamentos necessários à adequada contextualização das constatações relatadas na primeira parte. Dessa

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

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	17556
Índice de Pobreza:	62,65
PIB per Capita:	3.047,44
Eleitores:	12039
Área:	1257

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação Básica	2	10.617.926,28
	Educação de qualidade para todos	2	1.089.494,47
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		4	11.707.420,75
MINISTERIO DAS COMUNICACOES	Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	1	837,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS COMUNICACOES		1	837,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		5	11.708.257,75

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 11 de setembro de 2017, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados na Prefeitura Municipal de Regeneração/PI, no âmbito da Fiscalização de Entes Federativos, constataram-se diversas falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados, demonstradas por Ministério e Programa de Governo. Dentre estas, destacam-se, a seguir, as de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade dos Programas/Ações executados na esfera local.

Ministério da Educação

Na realização da ação de controle sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foram identificadas irregularidades na realização dos processos licitatórios, bem como divergências entre os quantitativos dos produtos comprados e distribuídos. Além de desconformidades relativas aos cardápios elaborados e número de nutricionistas inferior ao mínimo exigido.

Quanto à aplicação dos recursos do Fundeb, verificou-se deficiência na atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do fundo; contratação temporária de profissionais sem base legal; atraso no pagamento dos salários dos servidores e dos prestadores de serviços e pagamentos indevidos com recursos do Fundeb.

Na fiscalização da execução dos recursos do Programa de Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – PNATE, observaram-se irregularidades relacionadas a procedimentos licitatórios; utilização de veículos inadequados na prestação dos serviços de transporte escolar e falha na atuação do Conselho do Fundeb na fiscalização das despesas com recursos do Pnate.

Por último, foram fiscalizadas duas quadras poliesportivas, decorrentes do programa 2030 – Educação Básica/ação 12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares/PAC2 – Quadras, cuja inspeção apontou paralisação de serviços de construção, ausência de acompanhamento e fiscalização das obras e irregularidades na licitação que indicam restrição ao caráter competitivo.

Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

Foi inspecionado o Pontos de Inclusão Digital – PID, Telecentro e o Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac). Sobre essa inspeção verificou-se os equipamentos instalados com sinal de internet não são utilizados pela comunidade escolar (diretor, professores e estudantes), apesar da boa conectividade do Ponto de Inclusão Digital.

Ordem de Serviço: 201700707

Município/UF: Regeneração/PI

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 9.605.510,10

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 19 de maio de 2017 sobre a aplicação de recursos federais do programa 2030 - Educação Básica / OE36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

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

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2016 a 30 de abril de 2017.

.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Execução dos recursos do Fundeb sem acompanhamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do fundo.

Fato

A fim de verificar a atuação do Conselho do Fundeb no período de janeiro de 2016 a abril de 2017, solicitou-se o livro de atas do Conselho.

Da análise do livro de atas e das entrevistas realizadas com membros do Conselho do Fundeb, foi constatado que esse colegiado não vem exercendo integralmente suas atribuições de controle prevista no § 9º do art. 24 da Lei Federal nº 11.494/2007, a saber:

“Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

[...]

§ 9º Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.

[...]”

Ademais, consoante se depreende do teor das Atas de Reunião do Conselho do Fundeb, não há qualquer referência a questionamentos, reclamações ou sugestões quanto ao funcionamento dos programas, o que vem a ratificar a ineficácia dos trabalhos desenvolvidos por seus membros, tendo por consequência a fragilidade do controle social sobre o atingimento das finalidades dos programas sob a seu acompanhamento.

Nesse contexto, foi evidenciado que o referido Conselho não atuou na supervisão do Censo Escolar de 2016 e da elaboração da proposta orçamentária anual.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Documento s/n, de 11 de setembro de 2017, o Prefeito do Município de Regeneração/PI no período de 2013 a 2016, apresentou a seguinte manifestação:

“Não foi apontado qualquer conduta comissiva ou omissiva do Requerido durante a sua gestão no intuito de atrapalhar ou inviabilizar o funcionamento de conselhos municipais de acompanhamento e controle social. Além disso, os conselhos são dotados de autonomia administrativa e financeira, cabendo aos mesmos realizar as suas atribuições legais e administrativas.

Ao município, cabe apenas garantir a infraestrutura mínima para o funcionamento dos mesmos, e isso foi realizado, com a disponibilização de local, material de expediente, administrativo, de consumo e outras requisições realizadas pelo Conselho ao Município. Desse modo, o Requerido não pode tecer qualquer comentário sobre assuntos ou matéria *interna corporis* dos Conselhos Municipais. Portanto, a suposta falha existente no

funcionamento dos Conselhos não é de responsabilidade do Requerido, por ausência ou nexo causal.”

Análise do Controle Interno

Não obstante a pertinência das justificativas apresentados pelo gestor, posto que ao Conselho se confere e se reconhece normativamente autonomia e independência para os atos de sua competência, as mesmas não elidem as irregularidades, não expressando manifestação daquele quanto ao não exercício integralmente das atribuições de controle social.

2.2.2. Contratação temporária de profissionais sem base legal.

Fato

Constatou-se que foram contratados professores substitutos, auxiliares de serviços gerais e servidores administrativos sem a realização de concurso público ou teste seletivo nos anos de 2016 e 2017. Seguem, abaixo, os respectivos demonstrativos:

Tabela: Pagamento de serviços prestados no ano 2016.

Categoria	Histórico	Valor Líquido da folha (R\$)
Folha 60%	Professores serviços prestados	613.571,17
Folha 40%	II Comissionados	420.778,21
Folha 40%	III Comissionados	102.120,16
Folha 40%	IV Comissionados	65.628,68
Total (R\$)		1.202.028,22

Fonte: balancetes do Fundeb relativo ao ano de 2016 e Sistema Sagres do TCE/PI.

Tabela: Quantidade de terceiros contratados como serviços prestados.

Categoria	Quantidade	
	2016	2017
Professor substituto	58	23
Apoio administrativo	82	46
Total	140	69

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Regeneração.

Ademais, não foram apresentados os contratos temporários com os profissionais contendo cláusulas mínimas obrigatórias, tais como: as atribuições a serem exercidas pelos contratados, a indicação da remuneração, o prazo de duração do contrato, os direitos e responsabilidades das partes, as sanções cabíveis, jornada de trabalho e os casos de rescisão referentes aos contratados no ano de 2017.

A Constituição Federal ressalva apenas a nomeação para cargo em comissão (art. 37, II e V) e a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

Assim, por expressa determinação constitucional, o ente político interessado em se valer do instituto deve regulamentar, por meio de lei, os casos de contratação temporária de pessoal, estabelecendo as hipóteses e situações que poderão justificar a sua realização, devendo ter como norte os princípios da razoabilidade e da moralidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017-GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte manifestação:

“Relata a CGU que supostamente foram contratados professores substitutos, auxiliares de serviços gerais e servidores administrativos sem a realização de concurso público ou teste seletivo nos anos de 2016 e 2017.

Na verdade, em especial no ano de 2017, foram contratados 69 servidores, sendo 23 professores substitutos e 46 servidores administrativos, por contratação temporária para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da CF/aa e art. 177 e seguintes da Lei Municipal nº 770/2004 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Regeneração).

Veja-se:

CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Lei Municipal nº 770/2004:

Art. 177. Para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público poderá o Município celebrar contrato administrativo de prestação de serviço por tempo determinado.

Veja-se que a Lei Federal nº 8.745/93, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, utilizada de forma subsidiária, dispõe em seu art. 2º que a contratação temporária de servidores para atender aos serviços educacionais enquadra-se perfeitamente na norma estabelecida pelo art. 37, IX, da CF/88.

Por outro lado, o Município de Regeneração teve que contratar no início da nova gestão (2017) os referidos servidores para evitar solução de continuidade na prestação dos serviços de educação, isso dentro da proporcionalidade e da razoabilidade (apenas 69 contratados), sendo que será alocado no orçamento de 2018 previsão para realização de teste seletivo e/ou concurso público na área de educação.

Por fim, seguem em anexo cópia dos Contratos Temporários firmados com a administração municipal.”

Manifestação do Ex-Prefeito:

Conforme manifestação do Senhor de CPF nº ***.366.393-**, prefeito do município de Regeneração/PI no período de 2013 a 2016, por meio do documento s/n, de 11 de setembro de 2017, apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto a esta suposta irregularidade, por analogia, podemos aplicar o seguinte entendimento do STJ:

Súmula 209 do STJ: “Compete a Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal”.

Desse modo, como os recursos já foram incorporados e utilizados pelo município, a competência constitucional e legal para apuração desse fato é do TCEPI quando do julgamento da prestação de contas do Requerido.

No caso, a CGU aponta suposta irregularidade na contratação do pessoal elencado no quadro confeccionado, tal fato também é de competência do TCEPI. Assim, o Requerido deixa de manifestar sobre o presente fato, em razão que irá se manifestar e será julgado por esse fato, perante o TCEPI quando do julgamento de sua prestação de contas.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a Constituição Federal, art. 37, inciso II, via de regra, "*a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público [...]*". No entanto, existem três situações em que o concurso público é dispensado: nomeação de cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, funções de confiança a serem exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e a contratação temporária por tempo determinado para atender necessidade excepcional de interesse público.

Em casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, abre-se uma exceção que viabiliza a contratação de pessoal para encarar situações extraordinárias.

O inciso IX do art. 37 da Constituição Federal estabelece a exceção pela qual pode haver contratação por prazo determinado, mas, para tanto, exige pressupostos inafastáveis para que a contratação temporária seja considerada válida.

- a) a previsão expressa em lei;
- b) a real existência de "necessidade temporária de excepcional interesse público".

No âmbito federal, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, indica quais são as possibilidades de contratação temporária, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal:

“Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

(...)

IV - admissão de professor substituto e professor visitante;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

(...)

VII - admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação.

(...)”

Todavia, mesmo após juntada de informações prestadas pelo gestor, quais sejam, os contratos firmados com o pessoal contratado a título de excepcionalidade, não restou comprovado os requisitos autorizadores da contratação temporária.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO EX-GESTOR

O gestor alega que quanto a suposta irregularidade, aplica-se o entendimento da súmula 209 do STJ.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal Brasileira estabelecem que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Dessa forma, o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União – TCU é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União realiza fiscalizações com o objetivo de verificar a regularidade no emprego de verbas transferidas pela União, bem como o correto funcionamento dos programas federais em diversas áreas, como educação, saúde e moradia.

Nesse sentido, cabe, ainda, à CGU, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo em cumprimento ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal.

À CGU compete também desenvolver funções de correição, ouvidoria, bem como ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, dispõe o art. 26 da Lei nº 11.494/2007:

“Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.’

No tocante às ações penais relativas ao Fundeb, independentemente de ter havido ou não complementação por parte da União, a competência para julgar os crimes decorrentes de irregularidades de verba do Fundeb é da Justiça Federal. Isso porque há interesse federal (art. 109, IV, da CF), considerando que o texto constitucional atribuiu à União função supletiva e redistributiva em matéria educacional, bem como o interesse na universalização de um padrão mínimo de qualidade do ensino, nos termos do §1º do art. 211 da CF/88.

Em relação à competência para julgar as ações de improbidade administrativa, esta será da Justiça Estadual ou da Justiça Federal, a depender de ter havido ou não complementação do Fundeb pela União. A Justiça Federal apenas será competente se a União possuir interesse que lhe permita atuar como autora, ré, assistente ou oponente. Inexistindo complementação de verbas federais ao Fundeb, a ação de improbidade administrativa é de competência da Justiça Estadual, considerando que, não estando envolvidas verbas federais, não se justifica a intervenção da União como parte.

2.2.3. Ocorrência de atraso no pagamento dos salários dos servidores e dos prestadores de serviços pagos com recursos do Fundeb em 2016.

Fato

A fim de verificar o pagamento dos salários dos servidores efetivos da educação e prestadores de serviços contratados com recursos do Fundeb em 2016 e de janeiro a abril de 2017, foi solicitado que a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentasse os seguintes documentos:

- Extratos bancários das contas correntes de movimentação dos recursos do Fundeb dos exercícios financeiros de 2016 e de janeiro a abril de 2017, como também das aplicações financeiras;
- Folha de salários de pessoal pagos com recursos do Fundeb no ano de 2016 e de janeiro a abril de 2017;
- Balancete contábil do Fundeb do ano de 2016 e de janeiro a abril de 2017;

- Calendário escolar de 2016 e 2017;
- Relação das contas correntes operacionalizadas pela Prefeitura do Município de Regeneração/PI com recursos do Fundeb.

Verificaram-se as seguintes folhas de pagamentos pagas com recursos do Fundeb:

a) Folha de Magistério – 60%

Quadro 01: Folha de salário dos professores efetivos pagos com recursos da parcela dos 60% do Fundeb.

Mês	Quantidade de servidores na folha	Valor Bruto da Folha de Pagamento (R\$)	Valor Líquido da Folha de Pagamento (R\$)	Competência	Data do pagamento
JAN	132	276.464,61	202.705,21	jan/16	29/01/2016
FEV		387.917,77	152.840,34	dez/15	12/02/2016
FEV	132	338.860,68	260.701,54	fev/16	29/02/2016
MAR	132	399.131,20	310.707,93	mar/16	22/03/2016
MAIO	132	387.917,77	76.585,32	dez/15	12/05/2016
MAIO	133	440.825,67	351.942,12	abr/16	03/05/2016
MAIO	133	453.639,36	358.415,97	mai/16	31/05/2016
JUL	133	456.967,07	360.304,20	jun/16	04/07/2016
AGO	133	-	355.943,19	jul/16	10/08/2016
SET	133	469.809,61	354.985,66	ago/16	30/09/2016
SET	133	73.114,41	73.114,41	Abono de férias	09/09/2016
SET	132	111.913,51	101.459,71	Diferença salarial	01/09/2016
NOV	133	460.674,96	363.516,65	set/16	10/11/2016
NOV	133	454.832,50	357.775,23	out/16	18/11/2016
DEZ	133	253.025,02	202.688,48	dez/16	14/12/2016
DEZ	132	73.114,41	73.114,41	abono férias	21/12/2016
DEZ	133	462.187,02	365.182,49	nov/16	28/12/2016
DEZ	133	296571,45	216.626,80	dez/16	31/12/2016

Fonte: Tabela elaborado pela CGU a partir das folhas de salário apresentadas e dos extratos bancários das contas correntes do Fundeb.

b) Folha de Magistério – 60% - Previdenciários

Quadro 02: Folha de salário dos professores efetivos previdenciários pagos com recursos da parcela dos 60% do Fundeb.

Mês	Quantidade de servidores na folha	Valor Bruto da Folha de Pagamento (R\$)	Valor Líquido da Folha de Pagamento (R\$)	Competência	Data do pagamento
JAN	54	82.017,61	61.466,43	jan/16	29/01/2016
FEV	54	115.553,31	46.880,21	dez/15	12/02/2016
FEV	54	100.207,37	78.217,18	fev/16	29/02/2016
MAR	54	120.973,71	95.079,00	mar/16	22/03/2016
MAIO		115.553,31	32.222,44	dez/15	31/05/2016
MAIO	54	137.414,56	110.627,25	abr/16	03/05/2016
MAIO	54	134.150,34	106.900,29	mai/16	31/05/2016
JUL	54	141.609,4	114.535,56	jun/16	04/07/2016
AGO			109.884,64	jul/16	10/08/2016
SET	54	140.896,64	109.129,66	ago/16	30/09/2016
SET	53	22.767,08	22.767,08	jul/16	09/09/2016
SET	53	33.359,53	30.284,72	ago/16	01/09/2016
NOV	53	141.825,75	114.060,65	set/16	18/11/2016

Mês	Quantidade de servidores na folha	Valor Bruto da Folha de Pagamento (R\$)	Valor Líquido da Folha de Pagamento (R\$)	Competência	Data do pagamento
NIOV	52	138.906,23	111.635,78	out/16	18/11/2016
DEZ	52	75.441,05	62.859,65	dez/16	14/12/2016
DEZ	51	22.201,51	22.201,51	abono férias	21/12/2016
DEZ	52	137.419,50	110.870,51	nov/16	28/12/2016
DEZ	52	90.178,01	66.007,79	dez/16	31/12/2016

Fonte: Tabela elaborado pela CGU a partir das folhas de salário apresentadas e dos extratos bancários das contas correntes do Fundeb.

c) Folha de Prestadores de Serviços - Professores – 60%

Quadro 03: Folha de salário dos prestadores de serviços - professores pagos com recursos da parcela dos 60% do Fundeb.

Mês	Quantidade de servidores na folha	Valor Bruto da Folha de Pagamento (R\$)	Valor Líquido da Folha de Pagamento (R\$)	Competência	Data do pagamento
JAN		11.986,11	10.849,58	jan/16	29/01/2016
FEV	42	43.182,11	20.143,98	dez/15	12/02/2016
FEV	40	32.410,23	30.161,55	fev/16	29/02/2016
MAR		78.916,66	74.778,77	mar/16	22/03/2016
	42	43.182,11	10.072,98	dez/15	31/05/2016
		79.764,01	75.500,52	abr/16	04/05/2016
JUN	55	80.831,83	75.500,52	mai/16	01/06/2016
JUL	55	82.435,71	77.161,43	jun/16	08/07/2016
AGO			80.108,60	jul/16	24/08/2016
NOV	58	85.639,17	80.108,63	ago/16	03/11/2016
NOV	58	84.820,50	79.184,61	set/16	30/11/2016

Fonte: Tabela elaborado pela CGU a partir das folhas de salário apresentadas e dos extratos bancários das contas correntes do Fundeb.

d) Folha de servidores efetivos – 40%

Quadro 04: Folha de salário dos servidores pagos com recursos da parcela dos 40% do Fundeb.

Mês	Quantidade de servidores na folha	Valor Bruto da Folha de Pagamento (R\$)	Valor Líquido da Folha de Pagamento (R\$)	Competência	Data do pagamento
JAN	39	53.274,10	40.641,46	jan/16	29/01/2016
FEV	39	47.679,92	18.064,55	dez/15	12/02/2016
FEV	39	53.919,94	41.300,13	fev/16	29/02/2016
MAR	39	55.836,72	42.475,16	mar/16	22/03/2016
MAIO	39	47.679,92	9.632,52	dez/15	31/05/2016
MAIO	39	53.090,67	40.804,86	abr/16	03/05/2016
MAIO	38	51.773,70	39.436,09	mai/16	31/05/2016
JUL	37	50.726,85	38.956,43	jun/16	04/07/2016
AGO	-	-	39.561,82	jul/16	10/08/2016
SET	36	49.333,52	37.420,69	ago/16	30/09/2016
NOV	36	51.058,32	38.357,93	set/16	10/11/2016
NOV	36	5.3409,01	40.708,62	out/16	18/11/2016
DEZ	35	27.461,60	22.240,50	dez/16	14/12/2016
DEZ	36	49.759,37	37.262,97	nov/16	28/12/2016

DEZ	35	46.365,73	34.385,29	dez/16	31/12/2016
-----	----	-----------	-----------	--------	------------

Fonte: Tabela elaborado pela CGU a partir das folhas de salário apresentadas e dos extratos bancários das contas correntes do Fundeb.

e) Folha de 40% II – Comissionados

Quadro 05: Folha de salário dos servidores pagos com recursos da parcela dos 40% do Fundeb.

Mês	Quantidade de servidores na folha	Valor Bruto da Folha de Pagamento (R\$)	Valor Líquido da Folha de Pagamento (R\$)	Competência	Data do pagamento
JAN	25	22.320,00	20.362,86	jan/16	29/01/2016
FEV	-	37.133,33	32.776,73	fev/16	29/02/2016
FEV	-	39.005,86	17.481,60	dez/15	12/02/2017
MAR	58	51.360,00	47.889,26	mar/16	22/03/2016
MAIO	62	39.005,86	17.361,00	dez/15	31/05/2016
MAIO	-	50.480,00	47.079,66	abr/16	04/05/2016
JUN	58	51.360,00	47.079,66	mai/16	01/06/2016
JUL	58	51.360,00	47.079,66	jun/16	08/07/2016
AGO	-	-	47.889,26	jul/16	19/08/2016
NOV	54	52.240,00	47.889,26	ago/16	03/11/2016
NOV	59	52.240,00	47.889,26	set/16	30/11/2016

Fonte: Tabela elaborado pela CGU a partir das folhas de salário apresentadas e dos extratos bancários das contas correntes do Fundeb.

f) Folha de 40% III – Comissionados

Quadro 06: Folha de salário dos servidores pagos com recursos da parcela dos 40% do Fundeb.

Mês	Quantidade de servidores na folha	Valor Bruto da Folha de Pagamento (R\$)	Valor Líquido da Folha de Pagamento (R\$)	Competência	Data do pagamento
JAN	-	13.200,00	12.214,40	jan/16	29/01/2016
FEV	-	11.032,00	5.437,20	dez/15	15/02/2016
FEV	-	12.760,00	11.774,40	fev/16	29/02/2016
MAR	-	12.320,00	11.334,40	mar/16	22/03/2016
MAIO	14	11.032,00	2.537,36	dez/15	31/05/2016
MAIO	14	12.760,00	11.774,40	abr/16	04/05/2016
JUN	14	13.080,00	12.094,40	mai/16	01/06/2016
AGO	-	-	12.654,40	jul/16	19/08/2016
NOV	13	11.880,00	10.964,80	ago/16	03/11/2016
NOV	13	12.320,00	11.334,40	set/16	30/11/2016

Fonte: Tabela elaborado pela CGU a partir das folhas de salário apresentadas e dos extratos bancários das contas correntes do Fundeb.

g) Folha de 40% IV – Comissionados

Quadro 07: Folha de salário dos servidores pagos com recursos da parcela dos 40% do Fundeb.

Mês	Quantidade de servidores na folha	Valor Bruto da Folha de Pagamento (R\$)	Valor Líquido da Folha de Pagamento (R\$)	Competência	Data do pagamento
-----	-----------------------------------	---	---	-------------	-------------------

JAN	3	2.640,00	2.428,80	jan/16	29/01/2016
FEV	-	7.091,97	3.682,29	dez/15	15/02/2016
FEV	10	5.280,00	5.667,20	fev/16	29/02/2016
MAR	10	8.800,00	8.096,00	mar/16	22/03/2016
MAIO	12	7.091,97	1.631,19	dez/15	31/05/2016
MAIO	11	10.120,00	10.190,40	abr/16	04/05/2016
JUN	11	9.680,00	8.905,60	mai/16	01/06/2016
AGO	-	-	8.905,60	jul/16	19/08/2016
NOV	11	9.680,00	8.905,60	ago/16	03/11/2016
NOV	10	7.920,00	7.216,00	set/16	30/11/2016

Fonte: Tabela elaborado pela CGU a partir das folhas de salário apresentadas e dos extratos bancários das contas correntes do Fundeb.

Diante dos fatos apresentados, constatou-se as seguintes situações:

- i) A Prefeitura Municipal de Regeneração/PI, no 1º semestre de 2016, pagava os salários dos servidores efetivos até o quinto dia útil do mês seguinte ao de competência. A partir de agosto/2016, porém, os salários dos professores efetivos foram pagos com atraso conforme demonstrado nos quadros acima dos itens 'a', 'b' e 'c';
- ii) Os servidores efetivos referentes aos 40% do Fundeb começaram a ser pagos com atraso a partir do mês de agosto também, conforme demonstrado nos quadros dos itens 'd', 'e', 'f' e 'g'.
- iii) Não foram pagos os meses de outubro e novembro dos contratados, tanto os professores quanto os relativos aos 40% do Fundeb.

Ademais, em entrevistas realizadas com professores, verificou-se que a Prefeitura pagou somente 20h no mês de dezembro de 2016. Em resposta ao questionamento sobre o não pagamento de 40h no mês de dezembro, a Secretaria Municipal de Educação informou que no ano de 2016 o fim do período letivo foi antecipado de dezembro para o mês de novembro.

Constatou-se, ainda, que no ano de 2017 os prestadores de serviços contratados (professores e pessoal relativo aos 40% do Fundeb), não haviam recebidos salários até o dia 19 de maio de 2017.

Diante do exposto, constatou-se que no exercício financeiro de 2016, houve atraso no pagamento de salários dos servidores tanto efetivo quanto contratados. E ainda, não foram pagos os meses de outubro e novembro dos prestadores de serviços contratados.

Ademais, no exercício financeiro de 2017, os prestadores de serviços contratados no corrente ano, ainda não haviam recebidos seus salários até o dia 19 de maio de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017-GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte manifestação:

“Segundo a CGU, no ano de 2017 os prestadores de serviços contratados (professores e pessoal relativo aos 40% do Fundeb), não haviam recebidos salários até o dia 19 de maio de 2017.

Sanando a referida inconsistência, se junta nessa oportunidade aos autos á comprovação do pagamento dos prestadores de serviços (professores e servidores) no exercício de 2017 (documentos em anexo).”

Manifestação do Ex-Prefeito:

Conforme manifestação do Senhor de CPF nº ***.366.393-**, prefeito do município de Regeneração/PI no período de 2013 a 2016, por meio do documento s/n, de 11 de setembro de 2017, apresentou a seguinte manifestação:

Não há nenhuma norma legal que considere como fato típico (crime comum, de improbidade ou de responsabilidade) o atraso no pagamento de servidores e/ou de prestador de serviço. Aliás, o fato grave a ser avaliado sobre a ótica de gestão do Requerido, seria a ausência de pagamento dos servidores e prestadores de serviços, o que também, não é fato típico.

Além disso, da mesma que no item 2; a competência para analisar e julgar o presente fato, como algo ensejador de reprovação de contas de Governo é do Poder Legislativo Municipal e de julgamento de regularidade ou irregularidade das Contas de Gestão do Requerido é do TCEPI.

Assim, a CGU não pode tecer qualquer tipo de juízo de valor ou comentário sobre o presente fato; mas apenas atestar que houve atraso. Caso, o faça, estará usurpando as suas funções legais, o que poderia ensejar a prática do abuso de autoridade e a usurpação de função pública; bem como alguma conduta tipificada no código de ética do servidor público federal ou na lei nº 8112/90.

Análise do Controle Interno

Quanto ao atraso relativo as folhas de salários do ano de 2017, o gestor reconhece a situação apontada.

Após a análise da documentação apresentada: folhas de salários dos meses de janeiro a abril de 2017, constatou-se que a documentação apresentada, foram insuficientes para comprovar o pagamento dos salários atrasados.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO EX-GESTOR

O gestor alega o seguinte quanto a suposta irregularidade:

- a) não há nenhuma norma legal que considere como fato típico (crime comum, de improbidade ou de responsabilidade) o atraso no pagamento de servidores e/ou de prestador de serviço;
- b) a ausência de pagamento dos servidores e prestadores de serviços, também, não é fato típico; e
- c) quanto ao fato apontado aplica-se o entendimento da súmula 209 do STJ.

A Constituição Federal de 1988 garantiu a todo trabalhador, seja do setor privado, seja do setor público, o recebimento do salário como contraprestação dos serviços que presta.

Cumpra-se ressaltar que os salários são créditos de natureza alimentar, os quais prevalecem sobre quaisquer outros créditos, razão pela qual nenhum motivo pode justificar o não pagamento do salário do funcionalismo, vez que a própria Constituição Federal confere proteção aos créditos alimentares.

De acordo com o disposto no artigo 17 da Lei nº 11.494/2007, os recursos dos Fundos serão repassados automaticamente para as contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, com periodicidade semanal, decendial ou mensal, observados os mesmos prazos, procedimentos e formas de divulgação adotados para o repasse do restante das transferências constitucionais em favor destes governos (CF, artigo 159). Em razão desta regularidade deverá haver recursos suficientes para o pagamento pontual dos profissionais do magistério e outros profissionais que atuam na educação.

À vista de tal dispositivo, o Ministério da Educação, em diversas publicações e em sua página da internet, emitiu orientação no seguinte teor:

“7.11. Existe data-limite para pagamento dos salários?”

As datas de pagamento são definidas na legislação local (estadual ou municipal). As decisões de cunho administrativo, relativas à forma e outros procedimentos atinentes ao pagamento dos seus servidores, são de responsabilidade dos Estados e Municípios, não sujeitas a critérios federais. Porém, caso haja atraso de pagamento dos salários, há entendimento do Supremo Tribunal Federal de que deve haver “a incidência de correção monetária sobre os vencimentos pagos em atraso por entender tratar-se de dívida de caráter alimentar” (Ementa do Recurso Extraordinário nº 352494, Relator Min. Moreira Alves, julgamento em 29/10/2002).”

O gestor alega, ainda, que quanto a suposta irregularidade, aplica-se o entendimento da súmula 209 do STJ.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal Brasileira estabelecem que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Dessa forma, o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União – TCU é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União realiza fiscalizações com o objetivo de verificar a regularidade no emprego de verbas transferidas pela União, bem como o correto funcionamento dos programas federais em diversas áreas, como educação, saúde e moradia.

Nesse sentido, cabe, ainda, à CGU, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo em cumprimento ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal.

À CGU compete também desenvolver funções de correição, ouvidoria, bem como ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, dispõe o art. 26 da Lei nº 11.494/2007:

“Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.’

No tocante às ações penais relativas ao Fundeb, independentemente de ter havido ou não complementação por parte da União, a competência para julgar os crimes decorrentes de irregularidades de verba do Fundeb é da Justiça Federal. Isso porque há interesse federal (art. 109, IV, da CF), considerando que o texto constitucional atribuiu à União função supletiva e redistributiva em matéria educacional, bem como o interesse na universalização de um padrão mínimo de qualidade do ensino, nos termos do §1º do art. 211 da CF/88.

Em relação à competência para julgar as ações de improbidade administrativa, esta será da Justiça Estadual ou da Justiça Federal, a depender de ter havido ou não complementação do Fundeb pela União. A Justiça Federal apenas será competente se a União possuir interesse que lhe permita atuar como autora, ré, assistente ou oponente. Inexistindo complementação de verbas federais ao Fundeb, a ação de improbidade administrativa é de competência da Justiça Estadual, considerando que, não estando envolvidas verbas federais, não se justifica a intervenção da União como parte.

2.2.4. Pagamento indevido de despesas de exercícios anteriores que somaram R\$ 63.757,63.

Fato

Nos exercícios financeiros de 2016 e 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI pagou o montante de R\$ 63.757,63 com despesas de exercícios anteriores, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 01 – Despesas de exercícios anteriores do ano de 2016.

Fornecedor	CNPJ	Objeto	Empenho		Nota Fiscal		Valor (R\$)
			Número	Data	Número	Data	
Eletrobrás	06.840.748/0001-89	Energia elétrica – jun 2015	201025	01/02/2016	-	-	15.973,54
Folha de Pagamento	-	Seduc – comissão dos – dez – 2015	201027	01/02/2016	-	-	1.782,71
Total (R\$)							17.756,25

Fonte: Balancetes do Fundeb do ano de 2016.

Tabela 02 – Despesas de exercícios anteriores no período de janeiro a abril de 2017.

Fornecedor	CNPJ	Objeto	Empenho		Nota Fiscal		Valor (R\$)
			Número	Data	Número	Data	
Regime Próprio de Previdência Privada	06.023.593/0001-98	Contribuição previdenciária – 13º salário dez 2016 – Fundeb 60% – Patronal Financeiro	131001	31/01/2017	-	-	30.275,30
Regime Próprio de Previdência Privada	06.023.593/0001-98	Contribuição previdenciária – 13º salário dez 2016 – Fundeb 40% – Patronal Financeiro	131002	31/01/2017	-	-	5.087,83
Regime Próprio de Previdência Privada	06.023.593/0001-98	Contribuição previdenciária – 13º salário dez 2016 – Fundeb 60% – Patronal Financeiro	131003	31/01/2017	-	-	10.638,25
Total (R\$)							46.001,38

Fonte: Balancetes do Fundeb de janeiro a abril de 2017.

No caput do art. 21 da Lei nº 11.494/2007, Lei do Fundeb, está disposto:

“Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.”.

À vista de tal dispositivo, o Ministério da Educação, em diversas publicações e em sua página da internet, emitiu orientação no seguinte teor:

“5.4. Os recursos do Fundeb podem ser aplicados em despesas de exercícios anteriores?”

Não. Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.”.

Diante do exposto, constatou-se que as despesas de exercícios anteriores não encontram respaldo na Lei nº 11.494/2007, uma vez que os recursos do Fundeb devem ser aplicados no exercício financeiro em que são transferidos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017-GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte manifestação:

*“Nas despesas de exercícios anteriores do ano de 2016, deve-se considerar que os valores utilizados para esse fim **não se referem ao exercício de 2016**, pois no final do mês de janeiro registrou-se a entrada de recurso **como créditos a receber de resíduo do FUNDEB que se refere ao ano de 2015**.”*

Já no exercício de 2017 foram realizadas despesas através dos empenhos 31001; 131002; 131003, que somam R\$ 46.001,38.

Isso se deve ao fato da gestão anterior não ter deixado empenhado o recurso do FUNDEB na conta específica para tal quitação, porém por se tratar de contribuição de Regime Próprio de Previdência Social, e tendo em vista ser referente a contribuição e que a parte segurada já tinha sido recolhida dos servidores, e por não ter como fazer tal pagamento de ajuste dessa parte que se encontrava nos relatórios foi feito o pagamento deste montante.

Dessa forma, não existe afronta a Lei nº 11.494/2007.”

Manifestação do Ex-Prefeito:

Conforme manifestação do Senhor de CPF nº ***.366.393-**, prefeito do município de Regeneração/PI no período de 2013 a 2016, por meio do documento s/n, de 11 de setembro de 2017, apresentou a seguinte manifestação:

“É estranha a afirmação da CGU de que:

No caput do art. 21 da Lei nº 11.494/2007, Lei do Fundeb, está disposto:

“Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.”.

À vista de tal dispositivo, o Ministério da Educação, em diversas publicações e em sua página da internet, emitiu orientação no seguinte teor:

“5.4. Os recursos do Fundeb podem ser aplicados em despesas de exercícios anteriores?”

Não. Os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, ou seja, em que são transferidos. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.”.

Diante do exposto, constatou-se que as despesas de exercícios anteriores não encontram respaldo na Lei nº 11.494/2007, uma vez que os recursos do Fundeb devem ser aplicados no exercício financeiro em que são transferidos.

Pois ao consultarmos o site do FNDE(ftp://ftp.fnde.gov.br/web/fundeb/remunecao_do_magisterio.pdf) o próprio FNDE deixa claro que:

7.1. O que efetivamente se pode pagar aos profissionais do magistério, a título de remuneração, com a parcela de 60% do Fundeb? Para efeito da utilização dos 60% do Fundeb, a remuneração é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos (salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc) ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais do magistério em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

Desse modo, é improcedente o argumento da CGU sobre o suposto desrespeito à lei nº 11494/2007.

Além disso, entendemos que a CGU não possui competência para analisar ou emitir julgo de valor sobre a aplicação de recursos do FUNDEB já incorporados ao erário municipal, sendo a mesma do TCEPI; por aplicação por analogia da súmula nº 209 do STJ.

Análise do Controle Interno

Não obstante as justificativas apresentados pelo gestor, devidamente analisadas, as mesmas são insuficientes para elidir as irregularidades, tendo em vista que os recursos devem ser utilizados dentro do exercício a que se referem, conforme art. 21 da Lei nº 11.494/2007, Lei do Fundeb. Os eventuais débitos de exercícios anteriores deverão ser pagos com outros recursos, que não sejam originários do Fundeb.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO EX-GESTOR

O gestor alega que quanto a suposta irregularidade, aplica-se o entendimento da súmula 209 do STJ.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal Brasileira estabelecem que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Dessa forma, o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União – TCU é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), exerce as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União realiza fiscalizações com o objetivo de verificar a regularidade no emprego de verbas transferidas pela União, bem como o correto funcionamento dos programas federais em diversas áreas, como educação, saúde e moradia.

Nesse sentido, cabe ainda, à CGU comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos federais; exercer o controle das operações de crédito e, também, exercer atividades de apoio ao controle externo em cumprimento ao disposto no artigo 74 da Constituição Federal.

À CGU compete também desenvolver funções de correição, ouvidoria, bem como ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, dispõe o art. 26 da Lei nº 11.494/2007:

“Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.’

No tocante às ações penais relativas ao Fundeb, independentemente de ter havido ou não complementação por parte da União, a competência para julgar os crimes decorrentes de irregularidades de verba do Fundeb é da Justiça Federal. Isso porque há interesse federal (art. 109, IV, da CF), considerando que o texto constitucional atribuiu à União função supletiva e redistributiva em matéria educacional, bem como o interesse na universalização de um padrão mínimo de qualidade do ensino, nos termos do §1º do art. 211 da CF/88.

Em relação à competência para julgar as ações de improbidade administrativa será da Justiça Estadual ou da Justiça Federal, a depender se houve ou não complementação do Fundeb pela União. A Justiça Federal apenas será competente se a União possuir interesse que lhe permita atuar como autora, ré, assistente ou oponente. Inexistindo complementação de verbas federais ao Fundeb, a ação de improbidade administrativa é de competência da Justiça Estadual, considerando que, não estando envolvidas verbas federais, não se justifica a intervenção da União como parte.

2.2.5. Despesas inelegíveis realizadas com recursos do Fundeb.

Fato

Constatou-se o pagamento de despesas com recursos do Fundeb incompatível com a natureza a que se destina o mencionado fundo, contrariando o art. 23, I, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que veda a utilização dos recursos do fundo no financiamento de despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme demonstrado a seguir:

Tabela – Despesas incompatíveis com objetivo do Fundeb.

Fornecedor	Objeto	Empenho		Valor (R\$)
		Número	Data	
Regime de Previdência Privada	Juros – fev 2016 – Fundeb 40% - Funcionários Financeiro	-	-	34,96
Regime de Previdência Privada	Juros – fev 2016 – Fundeb 60% - Funcionários Financeiro	-	-	181,39

Fornecedor	Objeto	Empenho		Valor (R\$)
		Número	Data	
Regime de Previdência Privada	Juros – fev 2016 – Fundeb 60% - Patronal Financeiro	401049	01/04/2016	173,62
Regime de Previdência Privada	Juros – fev 2016 – Fundeb 40% - Patronal Financeiro	401053	01/04/2016	35,5
Regime de Previdência Privada	Juros – fev 2016 – Fundeb 60% - Patronal Previdenciário	401054	01/04/2016	60,41
INSS	Juros – contribuição previdenciária fev 2016	401187	01/04/2016	1.934,69
Regime de Previdência Privada	Juros – mar 2016 – Fundeb 60% - Funcionários Financeiro	510001	10/05/2016	187,46
Regime de Previdência Privada	Juros – mar 2016 – Fundeb 40% - Funcionários Financeiro	510002	10/05/2016	36,12
Regime de Previdência Privada	Juros – mar 2016 – Fundeb 60% - Funcionários Previdenciário	510003	10/05/2016	58,96
INSS	Juros – contribuição previdenciária abr 2016	-	-	2.576,83
Regime de Previdência Privada	Juros – abr 2016 – Fundeb 60% - Funcionários Financeiro	-	-	213,75
Regime de Previdência Privada	Juros – abr 2016 – Fundeb 40% - Funcionários Financeiro	-	-	36,19
Regime de Previdência Privada	Juros – abr 2016 – Fundeb 60% - Funcionários Previdenciário	-	-	66,82
INSS	Juros – contribuição previdenciária maio 2016	701009	01/07/2016	2.145,73
INSS	Juros – contribuição previdenciária jun 2016	-	-	2.915,01
INSS	Juros – contribuição previdenciária jul 2016	909001	09/09/2016	2.748,53
INSS	Juros – contribuição previdenciária ago 2016	-	-	2.570,25
Regime de Previdência Privada	Juros – jul 2016 – Fundeb 60% - Previdenciário Servidor	-	-	192,49
Regime de Previdência Privada	Juros – ago 2016 – Fundeb 60% - Previdenciário Servidor	-	-	83,04
Regime de Previdência Privada	Juros – jul 2016 – Fundeb 60% - Funcionários Financeiro	-	-	626,19
Regime de Previdência Privada	Juros – ago 2016 – Fundeb 60% - Funcionários Financeiro	-	-	265,73
Regime de Previdência Privada	Juros – ago 2016 – Fundeb 40% - Servidor Funcionário	-	-	31,43
INSS	Juros – contribuição previdenciária set 2016	-	-	1.938,40
INSS	Juros – contribuição previdenciária set 2016	1201401	01/12/2016	2.542,75
INSS	Juros – contribuição previdenciária nov 2016	-	-	2.087,46
Total (R\$)				23.743,71

Fonte: Balancetes do Fundeb.

Dispõe o art. 23, I, da Lei nº 11.494/07, Lei do Fundeb:

“Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I – no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; [...].”.

Diante do exposto, constatou-se que as despesas com pagamento de juros e multas, relativos ao INSS e de juros de Contribuições Previdenciárias Privadas não se coadunam com os objetivos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

O montante pago em despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica com recursos do Fundeb foi de R\$ 23.743,71.

Manifestação da Unidade Examinada

Manifestação do Ex-Prefeito:

Conforme manifestação do Senhor de CPF nº ***.366.393-**, prefeito do município de Regeneração/PI no período de 2013 a 2016, por meio do documento s/n, de 11 de setembro de 2017, apresentou a seguinte manifestação:

“No que diz respeito a incidência de juros e multas no atraso do recolhimento do INSS, a jurisprudência do TCE-PI classifica a mesma como formal:

TCEPI. ACÓRDÃO Nº 1.056/13 Contas de Gestão. FUNDEB. Exercício Financeiro de 2010. Análise técnica circunstanciada. Julgamento de Regularidade, com ressalvas, às contas do Fundo Especial, com aplicação de multa. PROCESSO: TC-E nº 013.545/11 – Processo de Prestação de Contas do Município de Conceição do Canindé – Exercício Financeiro de 2010. RELATOR: Conselheiro – Substituto Alisson Felipe de Araújo.

IMPROPRIEDADES APURADAS: despesas relacionadas ao mesmo objeto foram realizadas continuamente e de forma fragmentada, cujo somatório ultrapassou o limite fixado para dispensa do devido processo licitatório (compra de bens móveis, no valor de R\$ 10.716,00); contratação de servidores sem concurso público e ausência de recolhimento do INSS dos referidos servidores. O valor total do gasto com tal contratação foi de R\$ 22.979,00; pagamento de R\$ 107.799,90 a título de abono salarial aos profissionais do magistério sem o envio da norma legal; pagamento de despesas de exercícios anteriores com recursos do FUNDEB (60%), no valor de R\$ 15.005,61; realização de pagamentos extemporâneos no recolhimento das contribuições previdenciárias (INSS), incluindo multas e juros correspondentes que totalizaram R\$ 2.513,48; despesas com aluguel de veículos sem o envio da relação de veículos, dos processos licitatórios e dos contratos, perfazendo o montante de R\$ 4.114,72.

ACÓRDÃO Nº 515/2015 DECISÃO Nº 129/2015 SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA Nº 03 DE 31 DE MARÇO DE 2015 PROCESSO TC E 012.994/2012 RELATOR:

JAYLSON FABIANH LOPES CAMPELO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRO GONÇALVES (EXERCÍCIO 2011). Gasto com profissionais do magistério/FUNDEB inferior ao mínimo legal. Ausência de processos licitatórios. Fragmentação de despesas. Inscrição de restos a pagar sem comprovação de saldo financeiro. Contratação temporária de servidores em desconformidade com a norma vigente. **Pagamento de despesas com juros/multas em favor do INSS.** Pagamento irregular de servidores ocupantes de cargos em comissionados de auxiliar de serviços gerais e zelador. Pagamento de despesas de exercício anterior com recursos do FUNDEB. Necessidade de esclarecimentos adicionais, inclusive com o envio das medições prévias, nos pagamentos das obras e serviços de engenharia realizados. Movimentação financeira em desconformidade com o Decreto nº 7.507,11. Pelo julgamento de regularidade com ressalvas. **Pela aplicação de multa. Decisão unânime.**

ACÓRDÃO Nº 1635/2015 PROCESSO TC nº 52985/2012. Decisão Nº 411/15. Assunto: Prestação de Contas do Município de São Francisco de Assis do Piauí (Exercício Financeiro 2012). Responsável: Laerson Lourival de Andrade Alencar – Prefeito(período de 01/01 a 11/05/12). Relator: Cons. Kleber Dantas Eulálio. **Julgamento de Regularidade com Ressalvas com aplicação de multa.** Decisão unânime. Síntese de impropriedades/falhas apuradas, após o contraditório; Atraso no envio intempestivo das prestações de contas mensais, com média de atraso de 02 dias; Ausência do envio de peças exigidas pela Resolução do TCE nº 905/09; Ocorrência de 07 cheques devolvidos, no montante total de R\$ 10.065,70, gerando despesas com tarifas bancárias no valor de R\$ 190,20; Ausência de procedimentos licitatórios na aquisição de gêneros alimentícios (R\$34.047,20); locação de fretes de veículos (R\$ 168.729,63) e material de construção (R\$ 42.405,00); Ocorrência de fragmentação de despesas com aquisição de combustível e lubrificante (R\$ 29.127,10) e peças de veículos (R\$ 41.996,40); Não foram enviados os processos administrativos que respaldaram as seguintes contratações: PLANACON Contabilidade Sociedade Simples LTDA., pelos serviços contábeis, R\$ 29.880,00; Sr. José Odon Maia de Alencar Filho, por serviços de assessoria jurídica, R\$ 8.000,00; Sr. Bruno Gomes de Oliveira de Moraes, por serviços de assessoria jurídica, R\$ 2.902,75; Sr. Daniel Batista Lima, por serviços de assessoria jurídica, R\$ 7.020,00 (Peça 3, folhas 11 a 18 do Processo 52.985/12); Pagamento de valores pela Conta Caixa superior ao limite legal (R\$ 5.004,00); Ocorrência de terceirização ilícita; foram realizados pagamentos a trabalhadores (monitor (a) do PETI, auxiliar de serviços gerais, zelador (a) e garis – limpeza pública), com emissão de recibos e notas fiscais de serviços avulsos. A prestação dos serviços se deu de forma continuada, com características de pessoalidade e subordinação, inclusive em atividades que pressupõe cumprimento regular de horário. Não há documentos que comprovem recolhimento de INSS referente a tais serviços. **Pagamento de multa ao INSS, decorrentes de pagamento extemporâneo dos encargos, no total de R\$ 361,71;** verificou-se o pagamento de despesas do exercício de 2011, no valor de R\$ 11.180,00, empenhados apenas no exercício de 2012. Tal situação não atende ao atr. 35, II, Lei nº 4.320/64 que consagra a despesa pública pelo regime de competência, comprometendo a execução orçamentária deste exercício com repercussão no saldo patrimonial. Descumpre, ainda, a fase do empenho da despesa que deve se anteceder a sua realização, constituindo garantia para o credor receber o pagamento pela sua contraprestação (serviços, material ou bens).

Portanto, pelo órgão de controle externo que irá julgar a prestação de contas do FUNDEB, a mesma não enseja o julgamento de irregularidade da prestação de contas, por ser classificada como de natureza formal. “

Análise do Controle Interno

Não obstante as justificativas apresentados pelo gestor, devidamente analisadas, as mesmas são insuficientes para elidir as irregularidades, tendo em vista que as despesas com pagamentos de juros e multas relativos ao INSS e de juros de Contribuições Previdenciárias Privadas não se coadunam com os objetivos do Fundeb, conforme art. 23, I, da Lei nº 11.494/07.

2.2.6. Ausência de controle de combustível.

Fato

A fim de verificar os controles existentes sobre o consumo de combustível dos veículos utilizados pela Secretaria Municipal de Educação para o transporte escolar e outros veículos pertencentes a esta Secretaria, solicitou-se, mediante Solicitação de Fiscalização Prévia, de 26 de abril de 2017, que fossem disponibilizados pela Prefeitura Municipal de Regeneração/PI os controles existentes (de combustíveis, de entrada e saída de veículos e de manutenção), durante o período de 02 de janeiro de 2016 a 30 de abril de 2017.

Ocorre que não foi disponibilizado pela Prefeitura relatório de controle de utilização dos veículos à disposição do Ensino Básico em que pudesse ser identificado o veículo abastecido, a data do abastecimento, a quantidade de combustível, a quilometragem percorrida, o valor total do abastecimento e a assinatura do motorista que abasteceu o veículo.

Da análise das notas de despesas apresentadas, verificou-se o total de R\$ 160.267,68 em consumo de combustível, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 01 – Relação de notas fiscais com aquisição de combustíveis relativo ao ano de 2016.

Fornecedor		CNPJ	NE	Data	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	201022	01/02/2016	1419	01/02/2016	4.599,36
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	201023	01/02/2016	1416	01/02/2016	4.890,55
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	201024	01/02/2016	1417	01/02/2016	5.512,17
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	401050	01/04/2016	1469	01/04/2016	4.300,29
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	401051	01/04/2016	1467	01/04/2016	6.199,47

Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	418002	18/04/2016	1480	22/04/2016	4.997,20
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	418003	18/04/2016	1478	22/04/2016	7.501,07
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	418004	18/04/2016	1479	22/04/2016	7.501,60
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	511001	11/05/2016	1492	12/05/2016	5.040,14
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	511002	11/05/2016			4.980,07
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	616001	16/06/2016	1520	20/06/2016	9.000,47
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	616002	16/06/2016	1521	20/06/2016	6.000,18
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	708003	08/07/2016	1537	14/07/2016	7.003,03
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	708004	08/07/2016	1536	14/07/2016	6.254,79
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	708005	08/07/2016	1538	14/07/2016	6.744,51
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	810001	10/08/2016	1557	16/08/2016	8.355,40
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	901001	01/09/2016	1576	02/09/2016	4.927,03
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	912001	12/09/2016	1591	13/09/2016	3.790,02
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1003002	03/10/2016			3.231,07
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1005002	05/10/2016	1638	11/10/2016	4.846,38
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1013001	13/10/2016	1643	17/10/2016	4.845,10
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1021006	21/10/2016	1648	26/10/2016	3.230,63
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1021007	21/10/2016	1654	31/10/2016	1.137,70
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1201040	01/12/2016	1692	06/12/2016	6.460,10
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1215010	15/12/2016	1709	20/12/2016	4.200,14
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1223040	23/12/2016	1717	28/12/2016	7.750,14
Posto Ltda.	Real	10.267.257/0001-68	1223041	23/12/2016	1721	31/12/2016	4.832,23
Total (R\$)							148.130,84

Fonte: Prestação de Contas Fundeb 2016.

Tabela 02 – Relação de notas fiscais com aquisição de combustíveis relativa ao ano de 2017.

Fornecedor	CNPJ	NE	Data	Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
------------	------	----	------	-------------	------	-------------

M C	Petróleo	12.706.197/0001-68	308001	08/03/2017	6	08/03/2017	5.665,99
M C	Petróleo	12.706.197/0001-68	407001	07/04/2017	9	07/04/2017	6.397,74
Total (R\$)							12.063,73

Fonte: Prestação de Contas Fundeb 2017.

Ademais, constatou-se aquisição de combustíveis (2.061,113 litros de gasolina) no montante de R\$ 7.750,14 nos dias 28 e 30 de dezembro de 2016, período de férias escolar.

Dessa forma, diante das evidências, não é possível afirmar que o combustível adquirido tenha sido efetivamente fornecido na quantidade assinalada ou tenha sido efetivamente consumido em atividades relacionadas à educação básica.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017-GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte manifestação:

“No exercício de 2017, no período de janeiro a abril, foram consumidos apenas R\$ 12.063,73 em combustíveis para as ações de educação. Levando-se em consideração o porte do município de Regeneração e os valores pagos é fácil perceber a total compatibilidade com o verdadeiro consumo necessário as atividades educacionais, mesmo que no período de fiscalização da CGU, que coincidiu com o início da nova gestão, ainda não se tivesse implantado um sistema mais eficiente de controle de gastos com combustíveis.

Não obstante isso, atualmente já se encontra em funcionamento controle de gastos com combustíveis com identificação do veículo, data do abastecimento, quantidade de combustível, quilometragem percorrida, valor do abastecimento e atesto do motorista, inclusive como determinado pelo Decreto nº 078/2017 – GAB, em anexo.”

Manifestação do Ex-Prefeito:

Conforme manifestação do Senhor de CPF nº ***.366.393-**, prefeito do município de Regeneração/PI no período de 2013 a 2016, por meio do documento s/n, de 11 de setembro de 2017, apresentou a seguinte manifestação:

“O controle de combustível era realizado por cada órgão do Município de Regeneração, cabendo ao gestor de cada pasta, indicar o responsável pela realização do controle de combustível de seus veículos. E da mesma forma, a análise da prestação de contas, cabe ao controlador geral do Município de Regeneração – PI.”

Análise do Controle Interno

Após a análise da documentação apresentada: Decreto nº 078/GAB, constatou-se que as justificativas foram insuficientes para elidir a constatação, posto que não expressam evidências de efetivo cumprimento da norma citada.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO EX-GESTOR

Não obstante as justificativas encaminhadas pelo ex-gestor, não foram apresentados fatos novos que pudessem elidir a constatação.

2.2.7. Os recursos financeiros do Fundeb não estão sendo movimentados na conta bancária específica.

Fato

Constatou-se que os recursos financeiros do Fundeb foram movimentados da conta específica nº 14044-9, agência 1122-3 do Banco do Brasil para outras três contas, quais sejam: 1351-X – PREF MUN REG C MOV, 1349-8 – PREF MUN REGENERAÇÃO - FPM e 8002-0 PREF MUNICIPAL DE REGENERAÇÃO, Agência 1122-3, Banco do Brasil, sem a necessária identificação da respectiva conta e/ou fornecedor ou prestador de serviços beneficiários dos pagamentos a serem efetuados, em desacordo com o decreto nº 7.507/2011 e Resolução CD/FNDE nº 44/2011, conforme demonstrado a seguir:

Tabela: Valores transferidos da conta corrente Banco do Brasil nº 14044-9 para a conta corrente 1351-X – PREF MUN REG C MOV, agência nº 1122-3.

Data	Histórico	Valor (R\$)
29/01/2016	Transferência on line	41.049,70
29/01/2016	Transferência on line	202.705,21
29/01/2016	Transferência on line	61.466,43
29/01/2016	Transferência on line	12.214,40
29/01/2016	Transferência on line	2.428,80
29/01/2016	Transferência on line	3.852,80
29/01/2016	Transferência on line	20.362,86
29/01/2016	Transferência on line	10.849,58
19/02/2016	Transferência on line	152.840,34
19/02/2016	Transferência on line	46.880,21
19/02/2016	Transferência on line	18.064,55
19/02/2016	Transferência on line	17.481,60
19/02/2016	Transferência on line	20.143,98
19/02/2016	Transferência on line	3.682,29
15/02/2016	Transferência on line	1.782,71
15/02/2016	Transferência on line	5.437,20
29/02/2016	Transferência on line	11.774,40
29/02/2016	Transferência on line	3.852,80
29/02/2016	Transferência on line	78.217,18

Data	Histórico	Valor (R\$)
29/02/2016	Transferência on line	32.776,73
29/02/2016	Transferência on line	41.300,13
29/02/2016	Transferência on line	260.701,54
29/02/2016	Transferência on line	5.667,20
29/02/2016	Transferência on line	32.079,33
22/03/2016	Transferência on line	42.475,16
22/03/2016	Transferência on line	310.707,93
22/03/2016	Transferência on line	95.079,00
22/03/2016	Transferência on line	47.889,26
22/03/2016	Transferência on line	11.334,40
22/03/2016	Transferência on line	74.778,77
22/03/2016	Transferência on line	8.096,00
22/03/2016	Transferência on line	3.852,80
03/05/2016	Transferência on line	110.627,25
03/05/2016	Transferência on line	40.804,86
03/05/2016	Transferência on line	351.942,12
04/05/2016	Transferência on line	10.190,40
04/05/2016	Transferência on line	75.500,52
04/05/2016	Transferência on line	3.852,80
04/05/2016	Transferência on line	11.774,40
04/05/2016	Transferência on line	47.079,66
12/05/2016	Transferência on line	23.190,14
12/05/2016	Transferência on line	76.455,84
12/05/2016	Transferência on line	2.537,36
12/05/2016	Transferência on line	9.032,30
13/05/2016	Transferência on line	10.072,98
13/05/2016	Transferência on line	8.620,01
13/05/2016	Transferência on line	1.631,19
20/05/2016	Transferência on line	76.585,32
20/05/2016	Transferência on line	2.318,86
20/05/2016	Transferência on line	8.740,99
20/05/2016	Transferência on line	10.815,61
20/05/2016	Transferência on line	1.831,19
20/05/2016	Transferência on line	2.537,36
20/05/2016	Transferência on line	9.632,52
20/05/2016	Transferência on line	23.190,41
31/05/2016	Transferência on line	106.900,29
31/05/2016	Transferência on line	364.297,61
31/05/2016	Transferência on line	39.436,09
01/06/2016	Transferência on line	75.500,52

Data	Histórico	Valor (R\$)
01/06/2016	Transferência on line	3.852,80
01/06/2016	Transferência on line	12.094,40
01/06/2016	Transferência on line	47.079,66
01/06/2016	Transferência on line	8.905,60
04/07/2016	Transferência on line	38.956,43
04/07/2016	Transferência on line	360.304,20
04/07/2016	Transferência on line	114.535,56
08/07/2016	Transferência on line	77.161,43
08/07/2016	Transferência on line	47.079,66
10/08/2016	Transferência on line	39.561,82
10/08/2016	Transferência on line	109.884,64
10/08/2016	Transferência on line	355.943,19
19/08/2016	Transferência on line	8.905,60
19/08/2016	Transferência on line	47.889,26
19/08/2016	Transferência on line	12.654,40
19/08/2016	Transferência on line	3.852,20
24/08/2016	Transferência on line	80.108,63
01/09/2016	Transferência on line	2.554,23
01/09/2016	Transferência on line	101.459,71
01/09/2016	Transferência on line	30.284,72
09/09/2016	Transferência on line	73.114,41
09/09/2016	Transferência on line	22.767,08
09/09/2016	Transferência on line	3.398,53
30/09/2016	Transferência on line	354.985,66
30/09/2016	Transferência on line	37.420,69
30/09/2016	Transferência on line	109.129,66
Total (R\$)		5.213.646,63

Fonte: Extrato c/c 14044-9 PM REGENERAÇÃO - FEB, ag. 1122-3.

Tabela: Valores transferidos da conta corrente Banco do Brasil nº 14044-9 para a conta corrente nº 1349-8 – PREF MUN REGENERAÇÃO, agência nº 1122-3.

Data	Histórico	Valor R\$
08/01/2016	Transferência on line	39.689,90
29/01/2016	Transferência on line	49.724,48
29/02/2016	Transferência on line	50.242,92
30/03/2016	Transferência on line	50.001,89
08/04/2016	Transferência on line	28.546,72
29/04/2016	Transferência on line	51.286,13
10/06/2016	Transferência on line	38.013,83
30.06/2016	Transferência on line	53.654,43
08/07/2016	Transferência on line	33.277,07

Data	Histórico	Valor R\$
29/07/2016	Transferência on line	53.599,60
10/08/2016	Transferência on line	39.674,44
30/08/2016	Transferência on line	53.599,60
09/09/2016	Transferência on line	40.555,08
10/10/2016	Transferência on line	36.389,44
31/10/2016	Transferência on line	54.050,24
10/11/2016	Transferência on line	26.382,40
28/12/2016	Transferência on line	20.596,59
29/12/2016	Transferência on line	53.768,76
07/02/2017	Transferência on line	52.778,28
09/03/2017	Transferência on line	53.057,67
Total (R\$)		878.889,47

Fonte: Extrato c/c 14044-9 PM REGENERAÇÃO - FEB, ag. 1122-3.

Tabela: Valores transferidos da conta corrente Banco do Brasil nº 14044-9 para a conta corrente nº 8002-0 – PREF MUNICIPAL DE REGENERAÇÃO, agência nº 1122-3.

Data	Histórico	Valor (R\$)
12/02/2016	Transferência on line	13.687,75
29/02/2016	Transferência on line	4.819,21
22/03/2016	Transferência on line	13.586,31
31/05/2016	Transferência on line	20.157,03
04/07/2016	Transferência on line	20.158,43
19/08/2016	Transferência on line	12.743,05
05/09/2016	Transferência on line	7.299,41
09/09/2016	Transferência on line	15.162,80
11/11/2016	Transferência on line	20.648,83
30/11/2016	Transferência on line	20.363,71
20/12/2016	Transferência on line	20.526,15
28/12/2016	Transferência on line	20.596,59
09/03/2017	Transferência on line	3.016,28
31/03/2017	Transferência on line	17.872,14
31/03/2017	Transferência on line	3.153,47
Total (R\$)		213.791,16

Fonte: Extrato c/c 14044-9 PM REGENERAÇÃO - FEB, ag. 1122-3.

Nesse sentido, cabe mencionar o art. 4º da Resolução CD/FNDE nº 44/2011, que estabelece: “A movimentação das contas correntes receptoras dos recursos transferidos pelo FNDE, nos termos desta Resolução, ocorrerá exclusivamente por meio eletrônico, no qual seja devidamente identificada a titularidade das contas correntes de fornecedores ou prestadores de serviços, beneficiários dos pagamentos realizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.”

Mediante análise do extrato da conta corrente nº 1351-X, Agência nº 1122-3, do Banco do Brasil, verificou-se que se trata de uma conta para pagamento de funcionários da Prefeitura de Regeneração/PI e não somente dos profissionais pagos com recursos do Fundeb. Assim, além de créditos oriundos das contas do Fundeb acima referenciadas, recebe créditos de outras fontes.

Cabe ressaltar que a legislação federal não trata da possibilidade de criação de outra conta para transferência ou divisão dos recursos do Fundeb, considerando que esse desdobramento não se mostra necessário ou mesmo justificável a uma boa e regular gestão dos recursos.

Diante do exposto, constatou que foram realizadas transferências bancárias sem a necessária identificação da respectiva conta e/ou fornecedor ou prestador de serviços beneficiários a serem efetuados, contrariando o decreto nº 7.507/2011 e Resolução CD/FNDE nº 44/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017-GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte manifestação:

“No exercício de 2017 foram movimentados recursos do FUNDEB nas contas 1349-8 (PREF. MUN. REGENERAÇÃO - FPM), e 8002-2 (PREF. MUNICIPAL DE REGENERAÇÃO), todos da agência 1122-3, Banco do Brasil.

No que se refere à conta 1349-8 (PREF. MUN. REGENERAÇÃO - FPM), foi movimentado em 07/02/2017, no valor de R\$ 52.778,28, e em 09/03/2017, no valor de R\$ 53.057,67. Esses valores são referentes a estorno de descontos na conta do FPM relativo a empréstimos consignados de servidores da educação vinculados ao FUNDEB. Veja-se tabela (documentos em anexo):

DATA	VALOR	REFERÊNCIA
07/02/2017	R\$ 52.778,28	Descontos de empréstimos consignados do mês de janeiro/2017 na conta do FPM
09/03/2017	R\$ 53.057,67	Descontos de empréstimos consignados do mês de fevereiro/2017 na conta do FPM

Portanto, os valores do FUNDEB depositados na conta 1349-8 (PREF. MUN. REGENERAÇÃO - FPM) serviram como estorno dos valores de empréstimos consignados de servidores vinculados a educação e pagos com recursos do FUNDEB, cujos descontos mensais ocorrem originalmente na conta do FPM, conforme explicitado. Dessa forma, ocorreu apenas uma compensação de valores cobertos pelo FPM que devem ser na verdade custados pelo FUNDEB, que suporta a folha de pagamento de servidores vinculados a educação básica do Município.

No que se refere à conta 8002-2 (PREF. MUNICIPAL DE REGENERAÇÃO), foi movimentado em 09/03/2017, no valor de R\$ 3.016,28, em 31/03/2017, no valor de R\$ 17.872,14, e em 31/03/2017, no valor de R\$ 3.153,47. Esses valores são referentes a estorno de descontos de Imposto de Renda de servidores da educação pagos e vinculados ao

FUNDEB. Veja-se que o Imposto de Renda é de gestão do Município. Segue tabela (documentos em anexo):

DATA	VALOR	REFERÊNCIA
09/03/2017	R\$ 3.016,28	Descontos de IRRF do mês de fevereiro/2017 - Folha Educação – 60% Previdenciário
31/03/2017	R\$ 17.872,14	Descontos de IRRF do mês de março/2017 - Folha Educação – 60% efetivo
31/03/2017	R\$ 3.153,47	Descontos de IRRF do mês de março/2017 - Folha Educação – 60% efetivo previdenciário

Portanto, os valores do FUNDEB depositados na conta 8002-2 (PREF. MUNICIPAL DE REGENERAÇÃO) serviram como estorno dos valores de recolhimento do IRRF.”

Manifestação do Ex-Prefeito:

Conforme manifestação do Senhor de CPF nº ***.366.393-**, prefeito do município de Regeneração/PI no período de 2013 a 2016, por meio do documento s/n, de 11 de setembro de 2017, apresentou a seguinte manifestação:

“Nesse item, a CGU não aponta nenhuma irregularidade, mas apenas faz uma manifestação de caráter subjetivo.

(...)

No caso, a CGU questiona o mérito administrativo do Requerido de ter criado uma conta específica para realizar o pagamento dos servidores públicos. Todavia, conforme, jurisprudência pacífica aos órgãos do Poder Judiciário e as Cortes de Contas não cabe a análise do mérito administrativo, ou seja, do juízo da conveniência e oportunidade que o administrador faz quando tem diante de si o instituto da discricionariedade. Segundo o entendimento majoritário, pode-se analisar no máximo a legalidade, já que o Poder Judiciário e as Cortes de Contas não fazem o controle do mérito.

No caso, a CGU alega que não há possibilidade de identificação da respectiva conta e/ou fornecedor ou prestador de serviços beneficiários a serem efetuados; o que é estranho. Pois tanto o TCEPI quanto a CGU tem acordo de cooperação com as instituições bancárias, e por isso tem amplo acesso a movimentação financeira e por consequência os beneficiários das movimentações financeiras.

Frisa-se que o Requerente requereu a prorrogação do prazo para apresentação de defesa e por consequência da documentação que informasse os beneficiários das movimentações financeiras. Todavia, como a concessão foi ínfima, não houve a possibilidade da juntada de documentação que explicasse as movimentações.

Contudo, a CGU pode obter a lista dos beneficiários diretamente com as instituições financeiras elencadas em seus relatórios ou pelo sistema SAGRES do TCEPI.”

Análise do Controle Interno

Após a apresentação de documentação pelo gestor sobre a movimentação financeira das contas n.º 1349-8 (PREF. MUN. REGENERAÇÃO - FPM) e n.º 8002-2 (PREF. MUNICIPAL DE REGENERAÇÃO relativas aos meses de fevereiro e março de 2017, devidamente analisadas, exclui-se esses valores da constatação.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO EX-GESTOR

No que diz respeito à conta corrente n.º 1351-X, Agência n.º 1122-3, do Banco do Brasil, verificou-se que se trata de uma conta para pagamento de funcionários da Prefeitura de Regeneração/PI e não somente dos profissionais pagos com recursos do Fundeb, assim, além de créditos oriundos das contas do Fundeb acima referenciadas, recebe créditos de outras fontes.

A conta única e específica destinada à movimentação dos recursos do Fundeb, serão abertas e mantidas no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, a critério do Secretário de Educação ou do dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos na respectiva esfera governamental, ou destes em conjunto com o Chefe do Poder Executivo, mediante formalização à instituição financeira escolhida.

No caput do art. 17 da Lei n.º 11.494/2007, Lei do Fundeb, está disposto:

“Art. 17. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 16 desta Lei”

À vista de tal dispositivo, o Ministério da Educação, em diversas publicações e em sua página da internet, emitiu orientação no seguinte teor:

2.10. A conta do Fundeb pode ser mudada ou desdobrada em mais de uma conta?

Caso haja alguma necessidade de alteração do número da conta depositária do Fundeb, isso pode ser providenciado junto à respectiva agência em que a conta é mantida. Quanto à criação de outra conta para transferência ou divisão dos recursos do Fundeb, a legislação federal não trata dessa possibilidade, visto que esse desdobramento não se mostra necessário ou mesmo justificável a uma boa e regular gestão dos recursos. Entretanto, caso isso seja julgado necessário pelo Estado ou Município, é oportuno esclarecer que as características da nova conta, quanto à exclusividade de crédito apenas de recursos do Fundo e quanto à publicidade da sua movimentação, junto aos órgãos de acompanhamento e controle (Conselhos do Fundeb, Tribunais de Contas, Ministério Público e Parlamentares locais), devem ser mantidas, de modo a assegurar a transparência necessária na movimentação dos recursos do Fundo.

Diante do exposto, constatou que foram realizadas transferências bancárias sem a necessária identificação da respectiva conta e/ou fornecedor ou prestador de serviços beneficiários a serem efetuados, contrariando o decreto n.º 7.507/2011 e Resolução CD/FNDE n.º 44/2011.

2.2.8. Ausência de pesquisa de preços na aquisição de combustíveis.

Fato

Em análise ao processo Pregão Presencial nº 030/2015 apresentado pelo município de Regeneração/PI para contratação de empresa especializada no fornecimento de combustíveis (gasolina comum e diesel comum), com o objetivo de abastecer a frota de veículos e terceirizados, bem como aos sistemas de abastecimento de água para os órgãos da administração direta e indireta do município, foi identificado ausência de pesquisa de preços.

A ausência de orçamento detalhado que expresse a composição dos custos previsto da contratação, a par de violar disposições legais, impede a formação de juízo acerca da adequação do preço contratado com aquele que é praticado no mercado. Cabe ressaltar que a ausência dessas planilhas tem sido considerada pelo Tribunal de Contas da União como uma irregularidade, uma vez que a exigência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários possui importância capital para a escolha da proposta mais vantajosa.

Não obstante o processo retromencionado tenha apresentado irregularidades que evidenciam a ausência de pesquisa de preços no certame licitatório, o Prefeito, CPF ***.366.393-**, homologou a licitação em evidente afronta ao disposto no inciso VI art. 43 da Lei nº 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017-GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte manifestação:

“Consta no relatório que em análise ao processo Pregão Presencial nº 030/2015 apresentado pelo município de Regeneração/PI para contratação de empresa especializada no fornecimento de combustíveis (gasolina comum e diesel comum), com o objetivo de abastecer a frota de veículos e terceirizados, bem como aos sistemas de abastecimento de água para os órgãos da administração direta e indireta do município, foi identificado ausência de pesquisa de preços.

Inicialmente cumpre destacar que o Município de Regeneração é de pequeno porte, sendo que conta com apenas 3 (três) empresas do ramo de fornecimento de combustíveis e lubrificantes aptas a participar de certames licitatórios.

Tais empresas, como a grande maioria, pratica os preços tabelados pelo Governo Federal (ANP) na venda de combustíveis (gasolina, etanol e diesel). Na época da licitação Pregão Presencial nº 030/2015 foi aferido por consulta ao site da Agência Nacional do Petróleo. Gás Natural e Biocombustíveis (<http://www.anp.gov.br>) a compatibilidade dos preços com o mercado local de Regeneração.

De outra banda, o processo licitatório se deu de forma regular, tendo sido atendido todos os pressupostos legais em suas fases interna e externa.

Entrementes, diante da ausência de danos mensuráveis ao erário municipal, da inexistência de indícios de fraude e da não violação do caráter competitivo do procedimento licitatório, fica evidente que a citada mácula não comprometeu integralmente a regularidade do pregão sub examine e do contrato dele decorrente.”

Manifestação do Ex-Prefeito:

Conforme manifestação do Senhor de CPF nº ***.366.393-**, prefeito do município de Regeneração/PI no período de 2013 a 2016, por meio do documento s/n, de 11 de setembro de 2017, apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação a falha formal apontada pela CGU, a Resolução TCEPI nº 14/11 a classifica como de natureza moderada:

G_13 Ocorrência de irregularidade nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; e demais legislações vigentes).

Sendo essa falha de natureza formal, o TCEPI tem as seguintes jurisprudências:

TCEPI. ACÓRDÃO nº 1.763/12. DECISÃO Nº 386/12. PROCESSO TCE nº 22.090/11 (07 VOLUMES). RELATOR: JAYLSON FABIANH LOPES CAMPELO.

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO FMS DO MUNICIPIO DE FRANCISCO MACEDO - 2010. GESTOR: SEBASTIÃO ANTÃO DE ALENCAR. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICIPIO DE FRANCISCO MACEDO. CONTAS DE GESTÃO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2010. Emissão de cheques devolvidos. Ausência e/ou irregularidades de processos licitatórios enviados. Fragmentação de despesas. Levantamento de aluguel de veículos. Contratação de profissionais de saúde com mais de dois vínculos empregatícios. Ausência de retenção do INSS. Imputação de encargos moratórios. Julgamento de regularidade com ressalvas. Aplicação de multa. Decisão unânime.

TCEPI. ACÓRDÃO Nº 1.702/2012. Processo TC-O nº 38.774/11. Apensado TC-E nº 07.203/12. Decisão Nº 364/12. Assunto: Prestação de Contas do Hospital Regional Senador Cândido Ferraz, em São Raimundo Nonato/PI. Exercício 2010. Relato: Cons. Anfrísio Neto Lobão Castelo Branco. Julgamento de regularidade com ressalvas com aplicação de multa à gestora. Decisão unânime.

Síntese de impropriedades/falhas apuradas, após o contraditório: Ausência e envio intempestivo de peças exigidos pela Resolução TCE nº 904/2009; Ausência de documentos relativos aos processos licitatórios; 1) Cópia da portaria da comissão de licitação publicada no diário oficial; 2) Cópia da publicação do aviso de licitação no diário oficial; 3) Cópias do registro de preços correntes no mercado; 4) Ficha de credenciamento de empresas informando o nome do representante; Empenhos “a posteriori” no valor total de R\$ 3.158,00; Classificação indevida no elemento de despesa referente aos gastos com diários; Ausência de retenção de imposto de renda sobre os serviços tomados no montante de R\$ 21.500,00; Contratação de 49 prestadores de serviços sem concurso público sem justificativa de dispensa ou inexistência; Ausência de tombamento de bens.

Dessa forma, se requer a insubsistência da presente falha.”

Análise do Controle Interno

A administração deve realizar a pesquisa de mercado de forma ampla, a fim de verificar a compatibilidade dos preços contratados, em conformidade com as propostas apresentadas pelos licitantes.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU, em seus acórdãos, assim dispõe:

Acórdão 2479/2009 Plenário

Realize ampla pesquisa de preços no mercado, a fim de estimar o custo do objeto a ser adquirido, anexando-a respectivo processo licitatório, de acordo com os arts. 7º, § 2º, II, e 43, IV, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 2432/2009 Plenário

Realize pesquisa de mercado com fornecedores suficientes, de forma a possibilitar estimativa correta dos valores a serem contratados e a compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, conforme disposto nos arts. 43, inciso IV, e 48, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Diante do exposto, constatou-se a ausência de pesquisa de preços nos certames licitatórios.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DO EX-GESTOR

Quanto a ausência de pesquisa de preços, o gestor reconhece a situação apontada.

Após a análise da justificativa apresentada, não foram apresentados fatos novos que pudessem elidir a constatação.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada aos normativos referentes ao objeto fiscalizado, em razão das falhas listadas a seguir:

- a) Execução dos recursos do Fundeb sem acompanhamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do fundo;
- b) Contratação temporária de profissionais sem base legal;
- c) Ocorrência de atraso no pagamento dos salários dos servidores e dos prestadores de serviços pagos com recursos do Fundeb em 2016.
- d) Pagamento indevido de despesas de exercícios anteriores que somaram R\$ 63.757,63.
- e) Despesas inelegíveis realizadas com recursos do Fundeb;
- f) Ausência de controle de combustível.

- g) Os recursos financeiros do Fundeb não estão sendo movimentados na conta bancária específica;
- h) Ausência de pesquisa de preços na aquisição de combustíveis.

Ordem de Serviço: 201700711

Município/UF: Regeneração/PI

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.012.416,18

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no município de Regeneração/PI, entre os dias 15 a 17 de maio de 2017, e as análises recaíram sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 – Educação Básica/ação 12KV – Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares/PAC2 - Quadras.

A ação fiscalizada destina-se a analisar a documentação relacionada à execução dos recursos transferidos à Prefeitura Municipal de Regeneração/PI, no montante de R\$ 1.012.416,18, referentes aos IDS 1001537 (quadra escolar coberta com vestiário da Escola Municipal Gonçalo Nunes, na sede do município) e 1000846 (quadra escolar coberta com vestiário da Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires, na zona rural do município), passando pela licitação, construção até a fruição dos serviços pela população.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Informações gerais sobre o Termo de Compromisso PAC205016/2013 (ID 1000846), que tem por objeto a construção da escolar coberta da Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires/PI, município de Regeneração/PI

Fato

Trata-se da análise do Termo de Compromisso PAC205016/2013, firmado entre a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto é a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário, da Escola

Municipal Luiz Gonzaga Pires, localizada na zona rural do município, no valor de R\$ 510.000,00.

Parte dos recursos para atender ao objeto do Termo de Compromisso foi depositado no Banco do Brasil, agência nº 1122-3, conta corrente nº 18997-9, por meio das seguintes ordens bancárias:

Tabela 1 – Ordens Bancárias

Doc BB nº	Data	Valor (R\$)
5.072.772.000.000	04/10/2013	102.000,00
3.562.232.000.000	15/07/2014	102.000,00
4.378.294.000.00	21/08/2014	51.000,00
Total (R\$)		255.000,00

Fonte: Extratos Bancários RPG

A Prefeitura Municipal de Regeneração/PI disponibilizou, em atenção ao Ofício nº 6752/2017/Regional/PI-CGU, de 25 de abril de 2017, e à Solicitação de Fiscalização – SF nº 201700711/001, de 26 de abril de 2017, a documentação referente ao processo licitatório Tomada de Preços - TP nº 002/2014-SMO, concernente às obras de construção da quadra escolar coberta da Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires.

O processo licitatório foi do tipo menor preço e regime de execução de empreitada a preço global, com data de abertura para 04 de fevereiro de 2014, e valor estimado de R\$ 510.000,00, conforme preâmbulo do edital.

Participou do certame com a apresentação de proposta apenas a Construtora Renata Ltda., CNPJº nº 02.577.913/0001-09. O objeto do procedimento licitatório foi homologado e adjudicado à empresa, em 06 de fevereiro de 2014, com a proposta no valor global de R\$ 506.208,09.

O Contrato nº 20140005 foi assinado em 07 de fevereiro de 2014, e, a contar da autorização dos serviços, houve a assinatura de dois termos aditivos de prorrogação do prazo, sendo que o 2º Termo Aditivo, de 31 de dezembro de 2015, prorrogou o prazo de vigência do contrato com a empresa até 30 de dezembro de 2016.

Já foram realizados os seguintes pagamentos por parte da Prefeitura à empresa contratada, debitados na conta específica do Banco do Brasil:

Tabela 2 – Pagamentos.

Pagamento	Nº Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1	00000254	29/05/2014	105.000,00
2	00000276	26/08/2014	154.000,00
Total (R\$)			259.000,00

Fonte: Processos de pagamento de despesas.

Obs.: Não há Saldo atual da conta corrente e de aplicação (BB CP Admin Supremo).

Não pretendendo dar continuidade aos serviços de construção da quadra, a Construtora Renata Ltda. assinou o Termo de Rescisão Amigável do Contrato Administrativo nº 20140004, datado de 07 de dezembro de 2016. Até o momento, a gestão atual da Prefeitura Municipal de Regeneração não tomou providências para a regularização das obras/serviços.

Quando da inspeção in loco, observou-se que a quadra escolar, de coordenadas geográficas S 06° 19' 19,45" e WO 42° 33' 29,92", encontra-se com os serviços de construção paralisados. Apesar disso, o volume de recursos liberados e pagos à empresa executora são condizentes com os serviços até o momento executados.

Dos serviços previstos na planilha orçamentária proposta, verificou-se a seguinte situação na execução física da obra:

Quadro: Execução dos serviços

Serviços com execução total	Serviços com execução parcial	Serviços ainda não executados
<ul style="list-style-type: none"> - serviços preliminares (item 1.0); - movimento de terra (item 2.0); - infraestrutura (item 3.0); - superestrutura (item 4.0); e - cobertura (item 6.0). 	<ul style="list-style-type: none"> - paredes e painéis (item 5.0). 	<ul style="list-style-type: none"> - esquadrias (item 7.0); - revestimentos (item 8.0); - pisos (item 9.0); - pintura (item 10.0); - instalações hidráulicas (item 11.0); - instalações sanitárias (item 12.0); - instalações elétricas (item 14.0); - drenagem pluvial (item 13.0); - sistema de proteção contra descargas atmosféricas (item 15.0); e - serviços diversos (item 16.0).

Fonte: Planilha orçamentária da proposta

Sabendo-se que o contrato estabeleceu o prazo de execução de 06 meses a partir de sua assinatura, e, considerando-se os dois termos aditivos de prorrogação de prazo, já decorreram mais de três anos a contar da Autorização de Serviços, de 07 de fevereiro de 2014, sem que a obra tenha sido totalmente concluída.

2.1.2. Informações gerais sobre o Termo de Compromisso PAC205165/2013 (ID 1001537), que tem por objeto a construção da quadra escolar coberta da Escola Municipal Gonçalo Nunes, município de Regeneração/PI

Fato

Trata-se da análise do Termo de Compromisso PAC205165/2013, firmado entre a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto é a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário, da Escola Municipal Gonçalo Nunes, localizada na Sede do município, no valor de R\$ 510.000,00.

Parte dos recursos para atender ao objeto do Termo de Compromisso foi depositado no Banco do Brasil, agência nº 1122-3, conta corrente nº 19039-X, por meio das seguintes ordens bancárias:

Tabela 1 – Ordens Bancárias

Doc BB nº	Data	Valor (R\$)
5.074.256.000.000	04/10/2013	102.000,00
3.562.231.000.000	15/07/2014	102.000,00
4.379.347.000.000	21/08/2014	51.000,00
4.469.239.000.000	24/09/2015	66.300,00
Total (R\$)		321.300,00

Fonte: Extratos Bancários RPG

A Prefeitura Municipal de Regeneração/PI disponibilizou, em atenção ao Ofício nº 6752/2017/Regional/PI-CGU, de 25 de abril de 2017, e à Solicitação de Fiscalização – SF nº 201700711/001, de 25 de abril de 2017, a documentação referente ao processo licitatório Tomada de Preços - TP nº 001/2014-SMO, concernente às obras de construção da quadra escolar coberta da Escola Municipal Gonçalves Nunes.

O processo licitatório foi do tipo menor preço e regime de execução de empreitada a preço global, com data de abertura para 04 de fevereiro de 2014, e valor estimado de R\$ 510.000,00, conforme preâmbulo do edital.

Participou do certame com a apresentação de proposta apenas a Construtora Renata Ltda., CNPJ nº 02.577.913/0001-09. O objeto do procedimento licitatório foi homologado e adjudicado à empresa, em 06 de fevereiro de 2014, com a proposta no valor global de R\$ 506.208,09.

O Contrato nº 20140004 foi assinado em 07 de fevereiro de 2014, e, a contar da autorização dos serviços, houve a assinatura de dois termos aditivos de prorrogação do prazo, sendo que o 2º Termo Aditivo, de 31 de dezembro de 2015, prorrogou o prazo de vigência do contrato com a empresa até 30 de dezembro de 2016.

Já foram realizados os seguintes pagamentos por parte da Prefeitura à empresa contratada, debitados na conta específica do Banco do Brasil:

Tabela 2 – Pagamentos.

Pagamento	Nº Nota Fiscal	Data	Valor (R\$)
1	00000256	29/05/2014	105.000,00
2	00000275	26/08/2014	154.000,00
3	00000339	28/09/2015	66.200,00
Total (R\$)			325.200,00

Fonte: Processos de pagamento de despesas.

Obs.: Saldo na conta corrente de R\$ 100,00, valor este transferido em 24 de maio de 2016 para a conta de aplicação (BB CP Admin Supremo).

Não pretendendo dar continuidade aos serviços de construção da quadra, a Construtora Renata Ltda. assinou o Termo de Rescisão Amigável do Contrato Administrativo nº 20140005, datado de 07 de dezembro de 2016. Até o momento, a gestão atual da Prefeitura Municipal de Regeneração não tomou providências para a regularização das obras/serviços.

Quando da inspeção in loco, observou-se que a quadra escolar, de coordenadas geográficas S 06° 13' 59,38" e WO 42° 42' 14,9", encontra-se com os serviços de construção paralisados. Apesar disso, o volume de recursos liberados e pagos à empresa executora são condizentes com os serviços até o momento executados.

Dos serviços previstos na planilha orçamentária proposta, verificou-se a seguinte situação na execução física da obra:

Quadro: Execução dos serviços

Serviços com execução total	Serviços com execução parcial	Serviços ainda não executados
- serviços preliminares (item 1.0); - movimento de terra (item 2.0); - infraestrutura (item 3.0); - superestrutura (item 4.0);	- revestimentos (item 8.0); e - pintura (item 10.0).	- esquadrias (item 7.0); - pisos (item 9.0); - instalações hidráulicas (item 11.0); - instalações sanitárias (item 12.0);

- paredes e painéis (item 5.0); - cobertura (item 6.0).		- instalações elétricas (item 14.0); - drenagem pluvial (item 13.0); - sistema de proteção contra descargas atmosféricas (item 15.0); e - serviços diversos (item 16.0).
--	--	---

Fonte: Planilha orçamentária da proposta

Sabendo-se que o contrato estabeleceu o prazo de execução de 06 meses a partir de sua assinatura, e, considerando-se os quatro termos aditivos de prorrogação de prazo, já decorreram mais de três anos a contar da Autorização de Serviços, de 07 de fevereiro de 2014, sem que a obra tenha sido totalmente concluída.

2.1.3. Restrição ao caráter competitivo nas Tomadas de Preços nº 001/2014 - SMO e nº 002/2014 - SMO

Fato

Trata-se dos Processos Licitatórios Tomadas de Preços nº 001/2014 – SMO e nº 002/2014 (Referentes aos Contratos nº 20140004 e nº 20140005) que têm como objeto a prestação de serviços de construção de uma quadra esportiva escolar coberta, com vestiário, na Escola Municipal Gonçalo Nunes, zona urbana, e na Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires, zona rural, respectivamente, do município de Regeneração/PI.

Da análise nas cláusulas dos instrumentos convocatórios, ambos de 16 de janeiro de 2014, com data de abertura para 04 de fevereiro de 2014, foram identificadas as seguintes situações que caracterizam restrições à competitividade:

- a) impedimento a empresas consorciadas de participarem da licitação (item 5 – Das condições para participação, subitens 5.2 e 5.3, do Edital)

No edital de licitação houve vedação a participação de consórcios, mas no processo analisado não consta a devida motivação.

O Tribunal de Contas da União – TCU ponderou sobre a obrigatoriedade de que a administração justifique, no processo administrativo referente à licitação, a decisão que venha a adotar. Alerta também vedação à participação de empresas em consórcio, sem que haja justificativa razoável, de forma a evitar a ocorrência de restrição à competitividade do certame, ao contrariar o artigo 3º da Lei 8.666/93.

Dessa forma, verificou-se a ausência de justificativa, no processo administrativo da licitação, sobre os motivos pelos quais se decidiu por não permitir a participação de consórcios de empresas no processo licitatório, o que afronta o disposto no art. 33 da Lei nº 8666/93, bem como a jurisprudência do Tribunal do Contas da União (Acórdãos nº 3654/2012 - Segunda Câmara, e Acórdãos nº 2447/2014 e nº 2303/2015 - Plenário).

- b) exigência de apresentação de Declaração de Habilitação Profissional (DHP) para fins de qualificação econômico-financeira (alínea ‘a’, do subitem 10.1.3 – Relativamente à situação econômico-financeira, do Edital)

A exigência de apresentação de Declaração de Habilitação Profissional (DHP) para fins de

qualificação econômico-financeira é ilegal e contrária ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, bem como à jurisprudência do TCU (Acórdãos 2.993/2009, 1.052/2011, 1.924/2011, 2.344/2011, 643/2012, 971/2012, 1.447/2015 todos do Plenário).

- c) Exigência da presença do responsável técnico da licitante durante a visita técnica (Obs. Do subitem 10.1.4 - Comprovação da qualificação técnica da licitante, do Edital)

A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto.

As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não uma obrigação imposta pela Administração, motivo pelo qual devem ser uma faculdade dada pela Administração aos participantes do certame.

Diante dos fatos, a exigência de visita técnica como condição de habilitação carece de fundamento legal, pois a Lei 8.666/1993, em seu art. 30, inciso III, dispõe que a documentação relativa à qualificação técnica deve-se limitar à comprovação de que, quando exigido, o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação. Nesse particular, a lei deve ser interpretada restritivamente, uma vez que enumera, de forma exaustiva, os documentos que poderão ser exigidos dos licitantes.

A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto, conforme Acórdãos 983/2008, 2.395/2010, 2.990/2010, 1.842/2013, 2.913/2014, 234/2015 e 372/2015, todos do Plenário do TCU;

A exigência de que a visita técnica seja realizada exclusivamente pelo responsável técnico da licitante é potencialmente restritiva à competitividade dos certames, segundo entendimento desta Corte de Contas (Acórdãos 1.264/2010, 2.299/2011 e 1.447/2015, todos Plenário).

- d) Exigência de registro da empresa e do responsável técnico no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, com jurisdição sobre o domicílio da sede do licitante (inc. I, do subitem 10.1.4 – Comprovação da qualificação técnica da licitante, do Edital)

A exigência de visto no CREA, para efeitos de habilitação, para empresas registradas no Conselho de outra região, contraria a jurisprudência do TCU. A respeito desse ponto, o TCU tem jurisprudência firme no sentido de que a exigência de registro ou visto no CREA do local de realização da obra licitada somente dar-se-á no momento da contratação.

A exigência, para fins de habilitação, de comprovação de adimplência junto ao conselho de fiscalização profissional ao qual a empresa e os profissionais estejam ligados encontra-se em

desacordo com o art. 30, inciso I, da Lei 8.666/9, e com a jurisprudência do TCU (Súmula nº 272/2012, Acórdãos nº 979/2005, nº 2.239/2012 e nº 1.447/2015, todos Plenário, e Acórdão 992/2007-Primeira Câmara).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Expediente s/nº, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI apresentou a seguinte manifestação:

“Visando sanar a falha apontada no relatório preliminar da CGU, o Requerido acosta aos autos a seguinte documentação tida como ausente. (Doc. 03)”

Em resposta ao Ofício nº 13658/2017/NAC1/PI/Regional/PI-CGU, de 10 de agosto de , 2017, o Prefeito Municipal de Regeneração/PI, por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, apresentou as seguintes justificativas:

“Em seu relatório a CGU aponta que supostamente ocorreram vícios nas Tomadas de Preços n.º 001/2014 e 002/2014 que restringiram a competitividade, em razão da ausência de justificativa pela não aceitação de empresas consorciadas ao certame, exigência de Declaração de Habilitação Profissional (DHP), exigência da presença do responsável técnico da licitante durante a visita técnica e exigência de visto no CREA.

Inicialmente destaca-se que tais impropriedades tratam-se de falhas meramente formais, sendo que os procedimentos licitatórios ocorreram de forma regular e transparente, em atendimento aos dispositivos legais pertinentes, **sem fraude ou qualquer outra prática ilícita que possa maculá-los, e muito menos atentando contra o caráter competitivo dos certames.**

Com efeito, o erro formal não vicia e nem torna inválido o ato. Haverá erro formal quando for possível, pelo contexto e pelas circunstâncias, identificar a coisa e validar o ato.

De outro norte, **razoabilidade e proporcionalidade** são princípios que devem ser observados pelo agente público, no exercício da atividade administrativa. Muitas vezes, interpretações literais de dispositivos normativos ou cumprimentos automáticos de rotinas administrativas podem confrontar o próprio interesse público tutelado ou mesmo garantias elementares de nosso Estado Democrático de Direito.

O que deve importar é se o ato, apesar de praticado em desconformidade com a regra prevista na lei ou no edital, teve o poder de atender ao que se pretendia quando fixada a exigência. Em caso positivo e inexistindo violação a princípios ou prejuízo a terceiros, não há falar em nulidade.

Conforme se extrai da regra inserta no parágrafo único do art. 4º da Lei 8.666/93, a licitação é regida pelo "Princípio do Procedimento Formal". Nesse sentido, o procedimento licitatório é vinculado às prescrições legais que o regem, em todos os seus atos e fases. Essas prescrições decorrem não só da lei em sentido estrito mas, também, do regulamento, do edital ou convite, que complementa as normas superiores, tendo em vista a licitação a que se refere.

Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, o "princípio do formalismo procedimental" passa a noção de que as regras procedimentais adotadas para a licitação devem seguir parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª Ed. rev. ampl. Atual.; Atlas, São Paulo, 2012, pg.246.).

Todavia, é preciso atentar para que, no cumprimento desse princípio, não se peque pelo "formalismo", consistente no apego exacerbado à forma e à formalidade, a implicar a absoluta frustração da finalidade precípua do certame, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Não são raros os casos em que, por um julgamento objetivo, porém, com apego literal ao texto da lei ou do ato convocatório, se excluem licitantes ou se descartam propostas que, potencialmente, representariam o melhor contrato para a Administração.

Para se evitar situações como essas no curso dos procedimentos licitatórios deve-se interpretar a Lei e o Edital como veiculando "exigências instrumentais", expressão muito bem colocada por Marçal Justen Filho. É dizer, o certame não se presta a verificar a habilidade dos envolvidos em conduzir-se do modo mais conforme ao texto da lei, mas sim, a bem da verdade, a verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa para a Administração (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, pg.60.).

Não se pode admitir que sejam feitas exigências inúteis ou desnecessárias à licitação; que se anule procedimento ou fase de julgamento; inabilite licitantes ou desclassifique propostas, quando diante de simples omissões ou irregularidades na documentação ou proposta que, por sua irrelevância, não causem prejuízo à Administração ou aos licitantes (Nesse sentido, MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 34ª Ed.; Malheiros. São Paulo. 2008, pg. 276.). Notadamente, diante da posição pacífica do Supremo Tribunal Federal, que já decidiu que "Em APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. INABILITAÇÃO LICITANTE. ILEGALIDADE CONFIGURADA. PROVA DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO. EDITAL.CAPACIDADE TÉCNICA SUPERIOR OU IGUAL A DO OBJETO LICITADO. COMPROVADA. RIGORISMOS MERAMENTE FORMAIS. AFASTAMENTO. **Tendo sido preenchidos os requisitos para a habilitação, uma vez que apresentado atestado com qualificação superior à exigida, deve a Impetrante ser considerada habilitada no certame licitatório, até porque, como visto, deve a Administração Pública prezar pelo interesse público acima do privado, razão porque deve garantir ao máximo a competitividade no certame, afastando rigorismos meramente formais. PRELIMINAR REJEITADA, APELAÇÃO DESPROVIDA.** (2ª Câmara Cível do TJ-RS: AC nº 7003415948-3, rel. Desembargador ARNO WERLANG)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO DE LICITANTE. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. **Em mandado de segurança, verificado que a documentação apresentada atendeu as exigências e ao objetivo do instrumento convocatório, afasta-se o ato administrativo que inabilitou a Impetrante no procedimento licitatório.** A interpretação dos termos do edital de licitação não pode determinar a prática de atos que contrariem a finalidade do procedimento, restrinjam o número de concorrentes e prejudiquem a escolha

da melhor proposta, **Recurso não provido.** (4ª Câmara Cível do TJ-MG: Apelação Cível (AC) nº 5874442892009.8.13.0024; rel. Desembargador ALMEIDA MELO).

Sobre o tema, dispõe o TCU sobre a ausência de má-fé do responsável quando da inserção no Edital e medidas consideradas restritivas a competição:

Acórdão nº 2.56112004 – 2ª Câmara, ratificado pelo Acórdão nº 2.068/2005 – 2ª Câmara.

Trecho do Relatório:

“Conforme relatado, foram inseridas, no edital, várias condições injustificadas e/ou desnecessárias para a execução do objeto, mas que estabeleceram distinções entre os participantes, restringindo o caráter competitivo. Como consequência, restou configurada afronta ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, ensejando audiência dos responsáveis, no caso, a coordenadora-geral de informática e telecomunicações, responsável pela área técnica que estabeleceu os critérios do Edital de Concorrência, e o subsecretário de assuntos administrativos, responsável pela sua análise e aprovação, para que apresentem suas razões de justificativa em relação às seguintes ocorrências:

(...)

direito público, só se declara nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo" (JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários ... 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005. citando MS nº 022.050-3. T. Pleno. rel. Min. Moreira Alves. j. 4.5.95. v.u. DJ de 15.9.95.).

Assim, **é dizer, o que deve importar é se o ato, apesar de praticado em desconformidade com a regra prevista na lei ou no edital, teve o poder de atender ao que se pretendia quando fixada a exigência.** E, em caso positivo, e, repita-se, inexistindo violação a princípios ou prejuízo a terceiros, não há falar em nulidade.

Mas, para que essa avaliação seja feita adequadamente é imprescindível a observância ao Princípio da Razoabilidade e, em última análise, ao bom senso, na interpretação e aplicação das normas vigentes.

Afinal, "a Administração está constrangida a adotar a alternativa que melhor prestigie a racionalidade do procedimento e de seus fins. Não seria legal encampar decisão que impusesse exigências dissociadas da realidade dos fatos ou condições de execução impossível. O princípio da proporcionalidade restringe o exercício das competências públicas, proibindo o excesso. A medida limite é a salvaguarda dos interesses públicos e privados em jogo. Incumbe ao Estado adotar a medida menos danosa possível, através da compatibilização entre os interesses sacrificados e aqueles que se pretende proteger." (JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários ... 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005. citando MS nº 022.050-3. T. Pleno. rel. Min. Moreira Alves. j. 4.5.95. v.u. DJ de 15.9.95.).

Ainda, é preciso que se visualize o procedimento licitatório não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para se concretizar o direito material, prestigiando-se o interesse público. É a ideia da instrumentalidade do procedimento, que também é de ser aplicada.

Apesar desse entendimento, escorado mais abalizada doutrina administrativista, não é incomum verificar distorções em decisões administrativas, aonde se verifica um prestígio ao rigorismo formal desarrazoado, sob a falsa ideia de se estar cumprindo a lei, ou ao Princípio da Vinculação ao Instrumente Convocatório. Neste sentido, veja-se a jurisprudência relacionada ao caso:

Entendemos que a responsabilidade dos gestores pelas irregularidades apontadas no Edital de Licitação não é suficientemente grave para ensejar a aplicação de multa aos responsáveis. Não há elementos que permitam concluir pela má-fé dos gestores ou por uma implícita intenção de restringir o caráter competitivo do certame. Conforme se comenta a seguir, os gestores, ao contrário, envidaram esforços para que houvesse concorrência não obstante a participação de poucos interessados no certame. (grifo nosso)

(...)

Conclui-se, portanto, que embora sejam pertinentes as observações apresentadas pela CGU quando da análise dos procedimentos licitatórios em tela, as falhas apresentadas não têm, com a devida vênia, o condão de macular os certames. É certo ainda que doravante o Município de Regeneração irá tomar as medidas cabíveis para afastar as impropriedades apontadas pela CGU, no sentido de sempre aquilatar seus atos, mormente os relacionados a procedimentos licitatórios.

Análise do Controle Interno

O gestor da Prefeitura Municipal de Regeneração/PI, referente a gestão 2012 a 2016, por meio do Expediente, de 11 de setembro de 2017, assinado pelo Advogado OAB/PI nº 5.456, apresentou apenas cópias das ARTs de construção e de fiscalização das quadras, não se reportando às situações caracterizadoras de restrição a competitividades dos certames.

Em que pesem as justificativas apresentadas, o gestor atual não poderia julgar o mérito dos fatos apontados quanto à intenção ou não de restringir o caráter competitivo dos certames, ou mesmo de isentar ou não a administração anterior de má-fé, relativos a atos que não cometeu.

As situações apresentadas nas cláusulas dos instrumentos convocatórios das tomadas de preços identificam situações consideradas pelo TCU, em diversos acórdãos exarados, como potencialmente restritivas à competitividade dos certames.

Portanto, os fatos narrados são procedentes, na medida em que se referem a potenciais restrições indevidas de competitividade do certame, em afronta ao inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal, bem como ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

2.1.4. Falhas na formalização de processos licitatórios

Fato

Trata-se dos Processos Licitatórios Tomadas de Preços nº 001/2014 – SMO e nº 002/2014 (Referentes aos Contratos nº 20140004 e nº 20140005) que têm como objeto a prestação de serviços de construção de uma quadra esportiva escolar coberta, com vestiário, na Escola Municipal Gonçalo Nunes, zona urbana, e na Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires, zona rural, respectivamente, do município de Regeneração/PI.

Da análise na formalização dos referidos processos licitatórios, constataram-se as seguintes falhas/impropriedades:

- a documentação dos processos licitatórios Tomada de Preços nº 001/2014 – SMO e nº 002/2014 – SMO não contém os extratos do Termo Aditivo nº 01/2014, aos Contratos nº 20140004 e nº 20140005, publicados no Diário Oficial dos Municípios – DOM;
- a publicação resumida do Termo Aditivo nº 002/2015, de 31/12/2015, aos Contratos nº 2014004 e nº 2014005, na imprensa oficial (DOM), não foi providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, em desacordo com o disposto nº § único, do art. 61 da Lei nº 8666/93;
- foi emitido o Documento de Arrecadação Municipal nº 004301 (fls. 117 do Processo Licitatório), no valor de R\$ 5.100,00, que corresponde a garantia de proposta feita pela Construtora Renata Ltda. (no percentual de 1% do valor estimando da licitação), não apenas para garantia referente à Tomada de Preços nº 002/2014-SMO, mas também para garantia referente à Tomada de Preços nº 001/2014-SMO, ou seja, foi efetuada pela empresa apenas uma garantia de proposta para as duas licitações (Edital: item 17 – Da Garantia de Proposta, art. 31, III, da lei nº 8666/93), contrariando o inc. IV, do item 10.1.3 do Edital; e
- foi prevista no Edital (item 18.3) a garantia do contrato, mas não foi exigida a sua apresentação, após a efetiva celebração do contrato (art. 56, § 1º, da lei nº 8666/93).

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Expediente s/nº, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI apresentou a seguinte manifestação:

“Visando sanar a falha apontada no relatório preliminar da CGU, o Requerido acosta aos autos a seguinte documentação tida como ausente. (Doc. 03)”

Em resposta ao Ofício nº 13658/2017/NAC1/PI/Regional/PI-CGU, de 10 de agosto de, 2017, o Prefeito Municipal de Regeneração/PI, por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, apresentou as seguintes justificativas:

“(...)

Inicialmente destaca-se que tais impropriedades tratam-se de falhas meramente formais, sendo que os procedimentos licitatórios ocorreram de forma regular e transparente, em atendimento aos dispositivos legais pertinentes, **sem fraude ou qualquer outra prática ilícita que possa maculá-los, e muito menos atentando contra o caráter competitivo dos certames.**

Com efeito, o erro formal não vicia e nem torna inválido o ato. Haverá erro formal quando for possível, pelo contexto e pelas circunstâncias, identificar a coisa e validar o ato.

(...)

Nas lições de José dos Santos Carvalho Filho, o "princípio do formalismo procedimental" passa a noção de que as regras procedimentais adotadas para a licitação devem seguir parâmetros estabelecidos na lei, não sendo lícito aos administradores subvertê-los a seu juízo (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25ª Ed. rev. ampl. Atual.; Atlas, São Paulo, 2012, pg.246.).

Todavia, é preciso atentar para que, no cumprimento desse princípio, não se peque pelo "formalismo", consistente no apego exacerbado à forma e à formalidade, a implicar a absoluta frustração da finalidade precípua do certame, que é a de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Não são raros os casos em que, por um julgamento objetivo, porém, com apego literal ao texto da lei ou do ato convocatório, se excluem licitantes ou se descartam propostas que, potencialmente, representariam o melhor contrato para a Administração.

(...)

Sobre o tema, dispõe o TCU sobre a ausência de má-fé do responsável quando da inserção no Edital e medidas consideradas restritivas a competição:

(...)

direito público, só se declara nulidade de ato ou de processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo" (JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários ... 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005. citando MS n022.050-3. T. Pleno. rel. Min. Moreira Alves. j. 4.5.95. v.u. DJ de 15.9.95.).

(...)

Conclui-se, portanto, que embora sejam pertinentes as observações apresentadas pela CGU quando da análise dos procedimentos licitatórios em tela, as falhas apresentadas não têm, com a devida vênia, o condão de macular os certames. É certo ainda que doravante o Município de Regeneração irá tomar as medidas cabíveis para afastar as impropriedades apontadas pela CGU, no sentido de sempre aquilatar seus atos, mormente os relacionados a procedimentos licitatórios.

Análise do Controle Interno

Em que pesem as justificativas apresentadas para as falhas/impropriedades enumeradas, houve o descumprimento de dispositivos previstas na Lei nº 8666/93.

2.1.5. Ausência de fiscal responsável pelo acompanhamento/fiscalização dos Contratos nº 20140004 e nº 20140005

Fato

A gestão atual da Prefeitura Municipal de Regeneração/PI, exercício 2017, não contratou engenheiro civil responsável pelo acompanhamento/fiscalização dos Contratos nº 20140004 (Ref. Tomada de Preços nº 001/2014-SMO) e nº 20140005 (Ref. Tomada de Preços nº 20140005), que têm como objeto os serviços de construção de uma quadra escolar coberta na Escola Municipal Gonçalo Nunes e de uma quadra escolar coberta na Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires, respectivamente, sendo a primeira na Sede e a segunda na zona rural do município de Regeneração/PI.

Por conta disso, não foram apresentadas à equipe de fiscalização da CGU/PI as Anotações de Responsabilidade Técnica - ART de fiscalização atualizadas das obras de construção das duas quadras escolares cobertas, devidamente registradas no Conselho Regional de Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA.

Para a continuidade dos serviços de construção das quadras escolares, haja vista a rescisão dos Contratos nº 20140004 e nº 20140005, é necessária a emissão de novas ARTs de execução.

Todo contrato, escrito ou verbal para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais, referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART), conforme determina o artigo 1º da Lei nº 6.496/1977 e os artigos 2º e 3º da Resolução CONFEA nº 1.025/2009.

A ausência da designação ou a sua intempestividade são motivos ensejadores de ressalva por parte dos órgãos de controle. Alguns exemplos de acórdãos nesse sentido estão abaixo citados:

Acórdão 256/2010 - Plenário

Designe, em atenção à disposição legal contida no art. 67 da Lei nº 8.666/1993, representantes da administração para acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços e mantenha essa designação atualizada.

Acórdão 99/2013 - Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.2.5. não designação formal de um representante da administração para acompanhar e fiscalizar os contratos administrativos, identificada nos ajustes originados dos Contratos de (...), o que afronta o disposto no art. 67 da Lei 8.666/1993.

Acórdão 100/2008 - Plenário

(...) Nomeie servidor para atuar na condição de fiscal de contrato, em atendimento ao disposto no art. 67 da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 670/2008 - Plenário

(...) Mantenha fiscal formalmente designado durante toda a vigência dos contratos celebrados pela entidade, em atenção aos arts. 67 da Lei no 8.666/1993, e 6º do Decreto no 2.271/1997.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Expediente s/nº, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI apresentou a seguinte manifestação:

Consta no relatório que a gestão atual da Prefeitura Municipal de Regeneração/PI, exercício 2017, não contratou engenheiro civil responsável pelo acompanhamento/fiscalização dos Contratos nº 20140004 (Ref. Tomada de Preços nº 001/2014-SMO) e nº 20140005 (Ref. Tomada de Preços nº 20140005).

Por conta disso, não foram apresentadas à equipe de fiscalização da CGU/PI as Anotações de Responsabilidade Técnica - ART de fiscalização atualizadas das obras de construção das duas quadras escolares cobertas, devidamente registradas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA.

Com efeito, foi contratado pela atual gestão municipal o Engenheiro Pedro Ivo Paulino Sousa e Silva, CREA - PI nº 27094, conforme contrato em anexo, para o devido acompanhamento das obras de responsabilidade do município de Regeneração.

Neste sentido, encontra-se sanada a falha apontada.

Análise do Controle Interno

A contratação do fiscal por meio do Contrato Nº INEX 13/2017, de 01 de julho de 2017, para a prestação de serviços técnicos especializados de acompanhamento e fiscalização de obras de engenharia, corrige a falha constatada a partir de sua efetivação, devendo produzir os efeitos esperados no monitoramento e fiscalização das obras.

Contudo, é importante observar os procedimentos legais necessários para a consecução dos objetos, bem como providenciar as ARTs de execução (com a nova empresa contratada) e de fiscalização (com o fiscal contratado).

2.1.6. Paralisação dos serviços de construção da quadra escolar coberta da Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires (Termo de Compromisso PAC205016/2013) e da quadra escolar coberta da Escola Municipal Gonçalo Nunes (Termo de Compromisso PAC205165/2013, município de Regeneração/PI

Fato

Os objetivos dos Termos de Compromisso PAC205016/2013 e PAC205165/2013, que têm como objeto a construção de quadra escolar coberta com vestiário, sendo uma da Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires e outra da Escola Municipal Gonçalo Nunes, no município de Regeneração/PI ainda não foram alcançados.

Na visita realizada pela CGU/PI in loco, constatou-se que a construção das duas quadras escolares está paralisada, e que, na gestão atual do município, ainda não houve avanços nos serviços.

A execução das duas quadras estava sob a responsabilidade da Construtora Renata Ltda., que, por meio dos Documentos, datado de 01 de novembro de 2016, enviados à Prefeitura Municipal de Regeneração/PI, solicitou rescisão dos Contratos nº 20140004 (Ref. Tomada de Preços nº 001/2014-SOM) e nº 20140005 (Ref. Tomada de preços nº 002/2014-SMO), pelos motivos a seguir elencados:

- desatualização dos valores contratados, que já estavam muito baixos em relação aos valores de mercado atual, o que acarretou a inviabilidade da execução financeira das referidas obras; e
- custos de sondagem, cálculo estrutural, ocorrendo aumento nos quantitativos das fundações e estrutura, conforme novo cálculo realizado.

Em aprovação à solicitação, a Prefeitura assinou com a empresa Termos de Rescisão Amigável de Contrato Administrativo (Ref. Contratos nº 20140004 e nº 20140005), de 07 de dezembro de 2016, dando por quitados todos os serviços já executados, não havendo, a partir desta data, qualquer obrigação decorrente dos serviços contratados entre elas.

Entretanto, desde a rescisão amigável, a Prefeitura Municipal não tomou providências para solucionar os problemas decorrentes da paralisação dos serviços, encontrando-se as obras com muita sujeira e mato ao redor.

No Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC, do Ministério da Educação (endereço eletrônico www.simec.mec.gov.br), verificou-se que já foram liberados 63% e 50% dos recursos dos Termos de Compromisso PAC 205165/2013 (Contrato nº 2014004) e PAC205016/2013 (Contrato nº 0052014), respectivamente.

A gestão atual do município, utilizando os valores remanescentes dos termos de compromisso não liberados pelo FNDE, não fez o levantamento dos serviços a serem executados, com a elaboração de novas planilhas orçamentárias, e não realizou novo(s) procedimento(s) licitatório(s) para a prestação de serviços de conclusão das quadras escolares.

Quando da inspeção física realizada pela CGU/PI, constatou-se a compatibilidade entre os serviços executados nas quadras e o volume de recursos despendidos pelo FNDE/MEC (Concedente) e pagos à empresa executora (Construtora Renata Ltda.).

Tendo em vista que as obras estão paralisadas, sem qualquer adoção de medidas por parte do município, há o risco de perda dos investimentos realizados, ou a possibilidade de ter os seus valores finais acrescentados, em face de aumento dos custos dos serviços ou de que serviços já executados possam necessitar de nova execução.

A seguir, o registro fotográfico (realizado nos dias 15 e 16 de maio de 2017) da inspeção física nos serviços de construção das quadras escolares, mostrando a atual situação dos empreendimentos:

Quadra Escolar da Escola Municipal Gonçalves
--



Foto 1 – Placa da obra no chão e danificada



Foto 2 – Quadra, com mato ao redor



Foto 3 – Passeio não concluído, faltando canaleta com brita e grelha de concreto



Foto 4 – Arquibancada da quadra



Foto 5 – Área interna da quadra



Foto 6 – Elementos vasados (cobogós)

	
<p>Foto 7 - Ninho de abelha arapuá, no teto do vestiário</p>	<p>Foto 8 – Abertura na parede de vestiário para tubulações hidráulicas</p>
	
<p>Foto 9 – Sujeira e vegetação na lateral da quadra</p>	<p>Foto 10 – Vazio entre as vigas metálicas e os pilares</p>
<p>Quadra Escolar da Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires</p>	
	
<p>Foto 1 – Quadra com mato ao redor</p>	<p>Foto 2 – Parede com cobogós</p>



Foto 3 – Passeio, canaleta de brita e grelha de concreto ainda não executadas

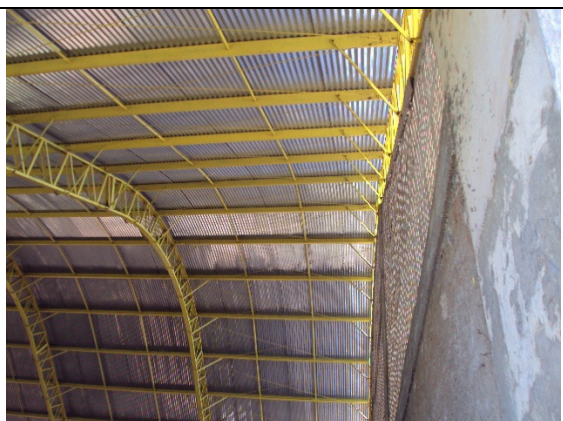


Foto 4 – Cobertura da quadra



Foto 5 – Arquibancada com chapisco, faltando o emboço/reboco



Foto 6 – Vestiários com chapisco



Foto 7 - Área interna da quadra



Foto 8 – Vestiário, faltando reboco/emboço e elemento vazado



Foto 9 - Abertura na parede de vestiário para



Foto 10 – Cunha metálica entre os Pilares e as

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Expediente s/nº, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI apresentou a seguinte manifestação:

“A CGU procedeu a análise do Termo de Compromisso PAC205016/2013, firmado entre a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto é a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário, da Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires, localizada na zona rural do município, no valor de R\$ 510.000,00.

Quando da inspeção *in loco* da obra, a CGU observou que a quadra escolar, de coordenadas geográficas S 06° 19' 19,45" e WO 42° 33' 29,92", encontra-se com os serviços de construção paralisados. Apesar disso, o volume de recursos liberados e pagos à empresa executora são condizentes com os serviços até o momento executados.

Restou consignado que não pretendendo dar continuidade aos serviços de construção da quadra, a Construtora Renata Ltda. assinou o Termo de Rescisão Amigável do Contrato Administrativo nº 20140004, datado de 07 de dezembro de 2016.

Ressaltou a CGU que até o momento, a gestão atual da Prefeitura Municipal de Regeneração não tomou providências para a regularização das obras/serviços.

De igual forma a CGU procedeu a análise do Termo de Compromisso PAC205165/2013, firmado entre a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objeto é a construção de uma quadra escolar coberta com vestiário, da Escola Municipal Gonçalo Nunes, localizada na Sede do município, no valor de R\$ 510.000,00.

Quando da inspeção *in loco*, a CGU observou que a quadra escolar, de coordenadas geográficas S 06° 13' 59,38" e WO 42° 42' 14,9", encontra-se com os serviços de construção paralisados. Apesar disso, o volume de recursos liberadas e pagos à empresa executora são condizentes com os serviços até o momento executados.

Da mesma forma, não pretendendo dar continuidade aos serviços de construção da quadra, a Construtora Renata Ltda. assinou o Termo de Rescisão Amigável do Contrato Administrativo nº 20140005, datada de 07 de dezembro de 2016.

Mais uma vez a CGU ressaltou que até o momento, a gestão atual da Prefeitura Municipal de Regeneração não tomou providências para a regularização das obras/serviços.

Destacou a unidade de fiscalização da CGU que tendo em vista que as obras estão paralisadas, sem qualquer adoção de medidas por parte do município, há o risco de perda dos investimentos realizados, ou a possibilidade de ter os seus valores finais acrescentados, em face de aumento dos custos dos serviços ou de que serviços já executados possam necessitar de nova execução.

Em análise dos fatos ora apresentados, a atual gestão municipal corrobora com a correta preocupação da CGU pelo abandono das obras em questão, porém afirma que tal situação se deu por culpa exclusiva da gestão anterior, posta que esta no momento da transição do governo omitiu completamente as informações necessárias sobre as obras, sua situação atualizada física e financeira.

Embora solicitadas todas as informações referentes à administração que se findava, não foram repassadas ao atual gestor nenhum dado concreto sobre as obras das quadras cobertas das Escolas Luiz Gonzaga Pires e Gonçalo Nunes.

Pasmem senhores auditores, a atual gestão somente teve acesso ao procedimento licitatório e termo de rescisão contratual realizado pelo Município com a empresa Construtora Renata Ltda. por ocasião da fiscalização por parte dessa CGU. Isso porque nenhum procedimento licitatório foi encontrado na Prefeitura no início da gestão, sendo repassada a informação de que os mesmos tinham sido retirados do arquivo para digitalização.

Como se percebe, a atual gestão não tinha os meios necessários para receber e tentar dar continuidade as obras em comento, frente a total falta de informações sobre as mesmas, o que resultou na paralização constatada pela CGU.

Seguem em anexo os documentos que comprovam a instalação da equipe de transição, e mesmo assim os dados referentes as obras em questão jamais foram entregues a atual administração no tempo oportuno.

Não obstante isso, buscando resguardar o erário e o interesse público, a atual gestão se compromete em realizar os estudos necessários para dar seguimento e destinação às obras.

Como constatado pela CGU, os recursos para construção das quadras não foram liberados em sua totalidade, sendo que o Município de Regeneração não tem condições de locar as obras com recursos próprios. Dessa forma, o Município irá empreender todos os esforços necessários na busca dos recursos complementares junto a União para, enfim, concluir as quadras nas unidades escolares.

Por fim, o Município se compromete ainda em realizar os reparos possíveis nas referidas obras, objetivando a conservação das mesmas, bem como providenciará os meios necessários para sua vigilância a fim de evitar danos e depredações.”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas são pertinentes, entretanto, em face do abandono completo das duas obras financiadas com recursos do FNDE, a atual gestão municipal Regeneração/PI, sabedora das condições físicas em que se encontravam as quadras escolares, deveria enviaar esforços junto à gestão anterior e ao Ministério competente no sentido de buscar informações e documentos necessários para a continuidade dos serviços de construção das quadras. Caso, não fossem repassadas as informações ou dados concretos por parte da gestão anterior, o gestor municipal deveria fazer contato com o fiscal do contrato, com vistas a obter informações a respeito do acompanhamento e fiscalização dos dois contratos e dos dados inseridos no SIMEC, bem como proceder gestões junto ao FNDE, em busca de orientações a fim de dar continuidade na execução das obras públicas.

Portanto, é prudente buscar resguardar o erário e o interesse público, se comprometendo a gestão atual em realizar os estudos necessários para dar seguimento e destinação às obras, empreendendo todos os esforços necessários para a conservação e vigilância das quadras (evitando que deteriore ainda mais e também possíveis depredações), bem como para a execução dos reparos necessários e a realização de novo(s) procedimento(s) licitatório(s) com os recursos remanescentes, com vistas à conclusão das quadras nas unidades escolares.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais não está adequada, ressaltando os seguintes pontos:

- 2.1.3. Restrição ao caráter competitivo nas Tomadas de Preços nº 001/2014 - SMO e nº 002/2014 – SMO;
- 2.1.4. Falhas na formalização de processos licitatórios;
- 2.1.5. Ausência de fiscal responsável pelo acompanhamento/fiscalização dos Contratos nº 20140004 e nº 20140005; e
- 2.1.6. Paralisação dos serviços de construção da quadra escolar coberta da Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires (Termo de Compromisso PAC205016/2013) e da quadra escolar coberta da Escola Municipal Gonçalo Nunes (Termo de Compromisso PAC205165/2013, município de Regeneração/PI.

Ordem de Serviço: 201700689

Município/UF: Regeneração/PI

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 983.516,00

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 19 de maio de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 8744 - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica-Pnae no Município de Regeneração-PI.

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

O período fiscalizado foi o de 2014 a abril de 2017. Nesse período os recursos destinados ao Pnae/Fnde alcançaram R\$ 1.036.164,00.

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. Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar no acompanhamento da execução do PNAE.

Fato

Com base em entrevista realizada com os membros do Conselho de Alimentação Escolar em 17 de maio de 2017 e de acordo com a análise efetuada no livro de atas das deliberações tomadas pelo citado colegiado, verificou-se que a atuação do CAE na fiscalização e acompanhamento do PNAE no município vem sendo procedida de modo deficiente, tendo em vista que não foi registrada nenhuma visita às escolas beneficiadas pelo programa nem há menção a qualquer ação adotada pelo colegiado que comprove que houve alguma fiscalização ou monitoramento na execução do programa, em descumprimento ao item I do art. 35 da Resolução CD/FNDE de 17 de junho de 2013:

“Art. 35 São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/ 2009:

I - monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;“

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou seguinte justificativa:

“No período da fiscalização da CGU a modificação do Conselho quadriênio 2017.2020 estava em tramite. Em 08 de junho foi registrado e homologado o decreto sobre a modificação da composição do conselho. Aos 14 de julho de 2017 foi publicado no diário Oficial dos municípios o regimento interno. A atuação deste atual conselho iniciou-se em 17 de julho quando se deu a 1º reunião para esclarecimentos sobre o papel dos conselheiros e o PNAE.”

Análise do Controle Interno

Os argumentos não elidem as falhas apontadas, posto que não se referiram ao conteúdo exposto, limitando-se a informar mudanças na composição do Conselho.

2.2.2. Ausência de controle de infestação de insetos ou pragas nos locais de armazenamento dos produtos da merenda escolar.

Fato

Em análise na documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração referente ao período examinado e com base nas visitas realizadas às unidades escolares do município, verificou-se que não havia procedimentos implantados para o controle e prevenção periódicos da infestação de insetos ou pragas nos locais destinados ao armazenamento dos alimentos, em desacordo com o previsto no item 4.3.1 da Resolução/ANVISA RDC nº 216 de 15 de setembro de 2004, com relação ao armazenamento de alimentos:

“4.3.1 A edificação, as instalações, os equipamentos, os móveis e os utensílios devem ser livres de vetores e pragas urbanas. Deve existir um conjunto de ações eficazes e contínuas de controle de vetores e pragas

urbanas, com o objetivo de impedir a atração, o abrigo, o acesso e ou proliferação dos mesmos. “

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“Controle de infestação de insetos foi agendado com a Vigilância Sanitária do município de 6 em 6 meses nessa nova gestão 2017, pois não foi encontrado nenhum registro de controle no depósito central da merenda escolar em relação a gestão anterior.”

Análise do Controle Interno

Na justificativa, o gestor confirma a inexistência de controle de infestação de insetos apontado pela fiscalização, referente à gestão anterior. Com relação a atual gestão, informa que há um planejamento semestral de controle da infestação, mas não apresenta a documentação que comprove as providências porventura adotadas.

2.2.3. Ausência de controle de qualidade dos alimentos adquiridos para atendimento ao PNAE.

Fato

Com base no exame da documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração referente à execução do PNAE no município no período de 2014 a 2016 e até abril de 2017, ficou evidenciado que não está havendo o controle de qualidade da alimentação escolar servida, tendo em vista a inexistência dos relatórios de inspeção sanitária elaborados para o programa, em descumprimento aos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 33 da Resolução nº 25/2013:

“§1º Os produtos adquiridos para o alunado do PNAE deverão ser previamente submetidos ao controle de qualidade, na forma do Termo de Compromisso (Anexo V), observando-se a legislação pertinente.

§2º O Termo de Compromisso, de que trata o parágrafo anterior, será renovado a cada início de mandato dos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal, devendo ser encaminhado o original ao FNDE, com cópia para o CAE, e as ações nele previstas deverão ser normatizadas e implementadas imediatamente pelas EEx., em âmbito local.

§3º Os relatórios de inspeção sanitária dos alimentos utilizados no PNAE deverão permanecer à disposição do FNDE por um prazo de cinco anos.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“Como não encontramos nenhum registro anterior de controle de qualidade dos alimentos da merenda escolar, não atentamos ao referido item, pois ainda estávamos iniciando as ações do

PNAE, mas no plano de ação 2017 consta o controle de qualidade a ser realizado por uma equipe de profissionais da vigilância sanitária do serviço de inspeção Municipal, os quais avaliam e fiscalizam os alimentos servidos em escolas municipais. ”

Análise do Controle Interno

Os gestores do PNAE no município confirmam a falha apontada pela fiscalização e informam que serão tomadas providências para sua correção, porém não foram apresentados documentos que comprovassem estas providências.

2.2.4. Ausência de elaboração do Plano de Ação Anual pelo Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

Fato

Em análise da documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração/PI referente à execução das ações do PNAE nos exercícios de 2014 a 2016 e até abril de 2017 e com base em entrevistas realizadas com os membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município de Regeneração, verificou-se que em nenhum dos exercícios em exame houve a elaboração por parte do CAE, do Plano de Ação do ano em curso, com vistas a acompanhar a execução do PNAE nas escolas sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal, em descumprimento ao item VIII, art. 35 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013:

“Art. 35 São atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/2009:

[...]

VIII - elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo. ”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“Como citamos no item 3.1 o plano de ação do CAE/2017 só foi elaborado a partir de 17 de julho quando se iniciou as ações do Conselho de Alimentação Escolar. ”

Análise do Controle Interno

Não foram apresentados elementos relevantes para elidir os fatos apontados.

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

Fato

Em exame da documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração referente à execução do PNAE nos exercícios de 2014, 2015, 2016 e até abril de 2017, constatou-se que os cardápios que eram utilizados na execução do programa não continham as informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras, em descumprimento aos §2º, 7º e 8º do art. 14 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013:

“Art. 14 Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo RT, com utilização de gêneros alimentícios básicos, de modo a respeitar as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada.

[...]

§2º Os cardápios deverão ser planejados para atender, em média, às necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo III desta Resolução, de modo a suprir:

I - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;

II - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;

III - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;

IV - no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial;

V - no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os alunos matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; e

VI - no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral.

[...]

§7º Os cardápios, elaborados a partir de Fichas Técnicas de Preparo, deverão conter informações sobre o tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõe e sua consistência, bem como informações nutricionais de energia, macronutrientes, micronutrientes prioritários (vitaminas A e C, magnésio, ferro, zinco e cálcio) e fibras. Os cardápios devem apresentar, ainda, a identificação (nome e CRN) e a assinatura do nutricionista responsável por sua elaboração.

§8º Os cardápios com as devidas informações nutricionais de que trata o parágrafo anterior deverão estar disponíveis em locais visíveis nas Secretarias de Educação e nas escolas. “

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“Os cardápios da alimentação escolar estão sendo elaborados respeitando-se os hábitos alimentares e a cultura alimentar local, com o objetivo de atender as necessidades mínimas nutricionais.

Muitas são as ações do PNAE, uma só nutricionista para elaboração de cardápios, visitas de supervisão, fichas técnicas, avaliação nutricional, Educação nutricional é insuficiente para o PNAE do município, mas estamos nos planejando para futuramente ter mais uma nutricionista no programa da merenda escolar e efetivar todas as ações.”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas não elidem as falhas apontadas. Indicam, não obstante, que serão ultimadas providências para correção, as quais dependerão de efetiva comprovação em fiscalização posterior dos órgãos de controle interno ou externo.

2.2.6. Cardápios não apresentados ao Conselho de Alimentação Escolar.

Fato

Examinando-se as atas das deliberações tomadas pelo Conselho de Alimentação Escolar do município de Regeneração e com base em entrevistas realizadas com os membros do citado colegiado em 17 de maio de 2017, constatou-se que durante o prazo em análise desta fiscalização – exercícios de 2014 a 2016 e até abril de 2017 – os cardápios que foram elaborados para fornecimento da merenda escolar no município não foram apresentados ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE do município, em descumprimento ao parágrafo 10 do art. 14 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013:

“§10 Os cardápios deverão ser apresentados ao CAE para conhecimento.”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“As entrevistas foram realizadas com o CAE do quadriênio 2013/2017, pois em abril de 2017, o atual conselho ainda não estava atuando, sua atuação iniciou-se em 17 de julho após os trâmites de modificação do Conselho. E na reunião de 07 de Agosto de 2017 foi mostrado para os novos conselheiros os cardápios das creches e do ensino fundamental.”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada não contradiz a falha apontada, apenas informa que em data posterior a realização desta fiscalização os cardápios foram apresentados ao novo Conselho de Alimentação Escolar, mas não apresenta documentos que comprovem a adoção da providência porventura tomada.

2.2.7. Irregularidades na apreciação das prestações de contas por parte do Conselho de Alimentação Escolar.

Fato

Analizando-se o livro de atas referentes às deliberações tomadas pelo Conselho de Alimentação Escolar no município de Regeneração, verificou-se a inexistência da ata da reunião que aprovou a prestação de contas do exercício de 2014. Em entrevistas realizadas em 17 de maio de 2017, os membros do CAE informaram que não se lembravam da realização da reunião para apreciação da citada documentação. Com relação aos exercícios de 2015 e 2016, em ambos os casos há as atas da reunião de aprovação das prestações de contas assinadas pelos membros do Conselho. Porém, conforme consta nas mesmas, as reuniões foram presididas pelas nutricionistas responsáveis pelo programa no correspondente exercício apreciado (2015 e 2016) que não fazem parte da composição do CAE. Sendo assim, pessoas que não possuíam a atribuição de apreciar e deliberar sobre as prestações de contas do PNAE foram quem presidiram as reuniões que deliberaram e emitiram o parecer conclusivo aprovando as prestações de contas. Desse modo, ficaram prejudicadas as apreciações e as emissões dos pareceres conclusivos das prestações de contas elaboradas pelo CAE de Regeneração referentes aos exercícios de 2015 e 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“O atual conselho 2017/2020 não foi entrevistado, porque ainda estava em tramitação a modificação do conselho, mas os novos conselheiros na reunião de 17 de julho de 2017 se reuniram com diretores das escolas municipais para esclarecimentos sobre o PNAE, fiscalização, visitas e até mesmo sobre o parecer conclusivo do PNAE que é dado pelos conselheiros. Em todos os aspectos da qualidade até higiene pessoal e do ambiente. ”

Análise do Controle Interno

A justificativa apresentada não contestou a falha apontada, limitando-se a destacar ações relativas às mudanças na composição do conselho e procedimentos já adotados pelo mesmo, os quais não elidem as impropriedades.

2.2.8. Irregularidades na entrega da merenda escolar para entidade filantrópica.

Fato

Analizando-se os comprovantes de entrega da merenda escolar efetuada pela prefeitura de Regeneração no exercício de 2017 (até abril), e com base nas visitas procedidas nas unidades escolares do município, constatou-se que está havendo distinção na distribuição dos produtos entre as escolas pertencentes a rede pública municipal de ensino e a Creche Menino Jesus, entidade sem fins lucrativos, que é beneficiária pelo PNAE, conforme Ofício-

Circular nº 001/2015 COEFA/CGPAE/DIRAE/FNDE de 12 de fevereiro de 2015. De acordo com os recibos de entrega da merenda e com as informações colhidas na visita à Creche Menino Jesus, para a citada entidade, a Prefeitura está atendendo a um cardápio diferenciado, no qual não consta o fornecimento de produtos perecíveis como verduras, frutas e carnes, que são servidos nas escolas da rede pública municipal, conforme atesta os recibos de produtos da merenda entregues às escolas. Deve-se ressaltar que a entidade atende a 70 alunos com idades de 0 a 6 anos (creche e pré-escola), em regime integral (8 horas diárias), sendo, por isso, pertencente à clientela do PNAE que é beneficiada com o maior valor per capita para o atendimento do programa dentre as faixas recebidas pela prefeitura de Regeneração.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“Em abril de 2017 a entidade filantrópica Creche menino de Jesus só recebia os gêneros alimentícios existentes no depósito central da merenda escolar, baseado em fichas de anos anteriores de distribuição. Mas após a fiscalização e orientações recebidas ela está sendo atendida com o mesmo cardápio das Creches Municipais, sem distinção com o fornecimento de carne moídas, frango, pão, frutas e verduras conforme pedidos em nossos arquivos.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconhece a falha apontada pela fiscalização e indica as providências adotadas visando corrigi-la. Entretanto, a comprovação do efetivo cumprimento dependerá de monitoramento e/ou fiscalização das instâncias de controle, o que inclui o próprio CAE.

2.2.9. Espaços físicos de armazenamento, preparação e distribuição da merenda escolar inadequados.

Fato

Das 13 escolas da rede pública municipal de ensino, foram visitadas 12 (92,30%), relacionadas a seguir:

1. Escola Municipal ABC da Alegria;
2. Escola Municipal Benedito Moreira Ramos;
3. Creche Vila União;
4. Escola Municipal Maria Dolores Neiva;
5. Escola Municipal Gonçalo Nunes;
6. Escola Municipal Guilherme Xavier de Oliveira;
7. Escola Municipal José Cavalcante de Oliveira;
8. Escola Municipal Laudemiro José de Sousa;
9. Escola Municipal Mirian Portela;

10. Escola Municipal Petronila Moreira Ramos;
11. Escola Municipal Elpídio Alves Carvalho – Substituta da Escola Municipal Professora Carmozina;
12. Escola Municipal Professor Luiz Gonzaga Pires.

Nas visitas realizadas, no período de 14 a 19 de maio de 2017, nos recintos de armazenamento, preparo e distribuição da merenda escolar nas escolas listadas, foi constatado o seguinte:

- Em nenhuma das escolas visitadas havia telas de proteção nas janelas, facilitando a entrada de insetos no recinto de preparo e armazenamento dos produtos da merenda;
- Em sete escolas (58,33%) – E.M. ABC da Alegria, Creche Vila União, E.M. Maria Dolores Neiva; E.M. Laudemiro José de Sousa, E. M. Mirian Portela, E.M. Petronila Moreira Ramos e E.M. Petronila Moreira Ramos – não havia forro nos locais de armazenamento e de preparo da merenda, que também facilita a entrada de insetos e a infestação de pragas por roedores ou outros animais que contaminem os alimentos;
- Em sete unidades escolares (58,33%) - E.M. ABC da Alegria, E.M. Benedito Moreira Ramos, Creche Vila União, E.M. Maria Dolores Neiva; E.M. Gonçalo Nunes, E.M. Elpídio Alves Carvalho e E.M. Petronila Moreira Ramos - não havia espaço próprio (refeitório) para distribuir a merenda aos alunos, enquanto que nas outras cinco escolas (41,67%) – E.M. Guilherme Xavier de Oliveira, E.M. José Cavalcante de Oliveira, E.M. Laudemiro José de Sousa, E.M. Mirian Portela e E.M. Prof. Luiz Gonzaga Pires - os refeitórios eram inadequados, com as quantidades de mesas e cadeiras insuficientes para a distribuição da merenda escolar aos alunos;
- Em três escolas (25,00%) – E.M. Benedito Moreira Ramos, Creche Vila União e E.M. Maria Dolores Neiva – os espaços físicos utilizados no preparo dos alimentos (cozinhas) eram insuficientes;
- Em cinco unidades escolares (41,67%) – E.M. Benedito Moreira Ramos, E.M. Maria Dolores Neiva, E.M. Gonçalo Nunes, E.M. José Cavalcante de Oliveira e E.M. Laudemiro José de Sousa - os armazenamentos tanto dos produtos quanto dos utensílios utilizados no preparo da merenda eram feitos de maneiras inadequadas, com espaço físico insuficiente, alimentos armazenados diretamente no piso do recinto, existência de papelão para a guarda de alimento;
- Em sete escolas (58,33%) – E.M. Benedito Moreira Ramos, E.M. Maria Dolores Neiva, E.M. Gonçalo Nunes, E.M. Guilherme Xavier de Oliveira, E.M. José Cavalcante de Oliveira, E.M. Laudemiro José de Sousa e E.M. Prof. Luiz Gonzaga Pires – os pisos eram de cimento áspero, de difícil higienização, facilitando o acúmulo de alimento e a presença de sujeiras.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“Devido à falta de recursos financeiros para reforma e adequação desses espaços físicos para a merenda escolar e apenas 6 meses de gestão ainda não foi possível nos adequarmos a este item, mas certamente está no planejamento orçamentário a reforma, ampliação dos recintos de armazenamento, preparo e distribuição de merenda escolar. Com relação ao armazenamento de alimentos a nutricionista realizou um minicurso de 20 horas para as merendeiras, dando ênfase ao referido assunto e enviou Ofícios a Vigilância Sanitária para inspeção as referidas escolas municipais.”

Análise do Controle Interno

Os gestores reconhecem a falha apontada, salientando a insuficiência de tempo hábil da nova gestão para adequação das escolas. Indicam, ainda, as providências já adotadas (treinamento e solicitação de inspeção pela Vigilância Sanitária), as quais deverão ser monitoradas pelas instâncias de controle visando a efetiva comprovação da execução e dos resultados.

2.2.10. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

Fato

Analizando-se a documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração a respeito da atuação do Conselho de Alimentação Escolar no município e de acordo com entrevistas realizadas com os membros do CAE em 17 de maio de 2017, ficou constatado que não houve cursos de capacitação ou quaisquer outros treinamentos que viessem a propiciar aprimoramentos aos integrantes do colegiado visando melhorar suas capacidades de fiscalizar e acompanhar o PNAE no município, em descumprimento ao item III do art. 36 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013:

“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:

[...]

III - realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa; “

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“Os conselheiros entrevistados foram de quadriênio 2013/2016, pois no ato da fiscalização ainda não estavam atuando os conselheiros do quadriênio 2017/2020. Na reunião de 17 de Julho a nutricionista da Secretaria Municipal foi convidada para dar uma palestra para os conselheiros sobre as ações do PNAE, o papel dos conselheiros elaboração do plano de ação.”

Análise do Controle Interno

As justificativas não elidem as falhas apontadas, limitando-se a externar providências preliminares adotadas.

2.2.11. Inexistência de ato administrativo designando o(a) nutricionista como Responsável Técnico do PNAE no município.

Fato

Em análise da documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração/PI referente à execução das ações do PNAE nos exercícios de 2014 a 2016 e até abril de 2017, ficou evidenciado que não houve a designação formal de nutricionista como Responsável Técnico (RT) pelo PNAE no município. Com relação ao exercício de 2014 há uma declaração da prefeitura de Regeneração/PI datada de 10 de fevereiro de 2014, informando que uma professora do quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação – com habilitação em Nutrição – trabalhou como nutricionista, em desvio de função, no ano de 2014. Quanto aos exercícios de 2015 e 2016, houve a nomeação de uma nutricionista para exercer o Cargo em Comissão de Nutricionista junto à Secretaria Municipal de Educação a partir de 1º de março de 2015 por força da Portaria nº 029/2015-GAB de 17 de março de 2015 da Prefeitura Municipal de Regeneração/PI. Na gestão atual (2017), repetiu-se o procedimento adotado no exercício de 2014, com a mesma professora do quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação.

Em nenhuma ocasião, durante o período em exame, houve a menção de designação formal do nutricionista como Responsável Técnica pelo PNAE no município ou outro meio formal que o vinculasse especificamente como responsável pelo programa, em desacordo com o art. 12 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013:

“Art. 12 A coordenação das ações de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das escolas federais, será realizada por nutricionista habilitado, que deverá assumir a responsabilidade técnica do Programa, respeitando as diretrizes previstas na Lei nº 11.947/2009 e em legislações específicas, dentro de suas atribuições.

§1º Compete ao nutricionista Responsável Técnico - RT pelo Programa e aos demais nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar, entre outras atribuições estabelecidas na Resolução CFN nº 465/2010:

I - realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional dos estudantes;

II - planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios, o preparo, a distribuição até o consumo das refeições pelos escolares; e

III - coordenar e realizar, em conjunto com a direção e com a coordenação pedagógica da escola, ações de educação alimentar e nutricional.

§2º A EEx. deverá oferecer condições suficientes e adequadas de trabalho para o profissional e cumprir os parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas por escolares, previstos na Resolução CFN nº 465/2010.

§3º O nutricionista que atua no Programa deverá ser obrigatoriamente vinculado à EEx. e estar cadastrado no FNDE, na forma estabelecida no Anexo II desta Resolução. “

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI apresentou a seguinte justificativa:

“Em abril de 2017 no ato da fiscalização, o atual Secretário de educação ainda não tinha recebido a senha do SIMEC para a vinculação ao formal da nutricionista no PNAE junto ao FNDE, portanto, não tinha sido possível ter acesso ao comprovante formal da vinculação ao junto ao FNDE, somente ocorreu após a liberação da senha. Com relação ao município estava sendo aguardado a portaria a ser enviada pela administração da prefeitura. ”

Análise do Controle Interno

As justificativas apresentadas pelo gestor não elidem as falhas apontadas, posto que não esclarecem as razões pelas quais não foram formalizados os atos de designação de responsável técnico.

2.2.12. Inexistência do Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar - CAE

Fato

Em análise na documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração referente aos dados do Conselho de Alimentação Escolar do município, verificou-se a inexistência do Regimento Interno que norteiem o funcionamento do colegiado, em desacordo com o art. 37 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013:

“Art. 37 O Regimento Interno a ser instituído pelo CAE deverá observar o disposto nos arts. 34, 35 e 36 desta Resolução. ”

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal apresentou a seguinte justificativa:

“Não foi encontrado regimento interno do CAE 213/2016. Mas, o atual Conselho de Alimentação 2017/2020 elaborou o regimento interno e em 14 de julho de 2017 foi publicado no diário oficial do município.”

Análise do Controle Interno

Na justificativa, os gestores reconhecem a inexistência do regimento. Com relação ao atual Conselho de Alimentação 2017/2020, embora informe que foi elaborado o regimento, a documentação comprovando essa providência não foi encaminhada a esta CGU/PI.

2.2.13. Não aplicação do teste de aceitabilidade durante os períodos examinados.

Fato

Em exame na documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração/PI referente à execução do PNAE nos exercícios de 2014, 2015, 2016 e até abril de 2017, constatou-se que não foi realizado nenhum teste de aceitabilidade por parte dos alunos com relação aos produtos que foram servidos no âmbito do PNAE no município, que estivessem em conformidade com o previsto na legislação que rege o assunto. A prefeitura de Regeneração/PI apresentou justificativas alegando que os testes foram realizados de maneira informal, sem medição do resto de ingestão nem Escala Hedônica, apenas por meio observacional, em vista da deficiência do quadro técnico de acompanhamento do programa do PNAE no município. O procedimento adotado pela prefeitura de Regeneração/PI descumpriu o art. 17 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013:

“Art. 17 A EEx. aplicará teste de aceitabilidade aos alunos sempre que introduzir no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente.

§1º A EEx. será responsável pela aplicação do teste de aceitabilidade, o qual deverá ser planejado e coordenado pelo RT do PNAE.

§2º O teste de aceitabilidade não será aplicado na educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos (creche).

§3º Poderão ser dispensadas do teste de aceitabilidade frutas e hortaliças ou preparações que sejam constituídas, em sua maioria, por frutas e/ou hortaliças.

§4º O nutricionista será responsável pela elaboração de relatório, no qual constará todas as etapas da aplicação do teste de aceitabilidade, desde o planejamento até o resultado alcançado e deverá arquivar essas informações por, no mínimo, cinco anos.

§5º Para aplicação do teste de aceitabilidade deverão ser utilizadas as metodologias Resto Ingestão ou Escala Hedônica, observando os parâmetros técnicos, científicos e sensoriais reconhecidos.

§6º O índice de aceitabilidade deve ser de, no mínimo, 90% para Resto Ingestão e de 85% para Escala Hedônica. “

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal apresentou a seguinte justificativas:

“Como estava com apenas 3 meses de gestão no ato da fiscalização da CGU e também não havia ocorrido licitação de gêneros alimentícios, mas apenas um acordo com mesmo fornecedor até Agosto de 2017, período em que se fará uma nova licitação portanto, não foi feito teste de aceitabilidade, mas em agosto de 2017 houve o planejamento e a aplicação do teste utilizando o método Escala-hedônica com documentos comprobatórios na Secretaria Municipal de Educação vista que ocorrerá a licitação dos gêneros alimentícios para 2017/2018.”

Análise do Controle Interno

Os gestores admitem a não realização dos testes de aceitabilidade nos exercícios citados, indicando a adoção de providências relativas ao planejamento e aplicação dos mesmos a partir de agosto de 2017. Embora venham a produzir efeitos futuros, não suprimem os eventuais prejuízos ocorridos na execução do Programa e atendimento do público-alvo, devendo, ainda, serem objetos de comprovação por intermédio de fiscalização das instâncias de controle.

2.2.14. Não aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar durante o período em exame.

Fato

Em análise nos documentos das despesas realizadas com recursos repassados pelo FNDE para consecução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Regeneração/PI referentes aos exercícios de 2015, 2016 e até abril de 2017, ficou constatado que não foram adquiridos produtos oriundos da agricultura familiar, em descumprimento ao art. 24 da Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013:

“Art. 24 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009. “

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal apresentou a seguinte justificativa:

“Como havia poucos meses de gestão em Abril de 2017, ainda não tinha sido elaborada a chamada pública para aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar. Esta chamada está sendo elaborada pela nutricionista e será enviada para a prefeitura municipal para publicação no diário oficial do município e sua divulgação, conforme documento comprobatórios na SEMED (Secretaria de Educação). “

Análise do Controle Interno

Os gestores reconhecem a falha apontada, indicando as providências as serem adotadas visando ajustar e corrigir a execução do Programa. A comprovação da implementação das medidas anunciadas dependerão, não obstante, de monitoramento e avaliação pelas instâncias de controle.

2.2.15. Número de nutricionistas contratados abaixo dos parâmetros legais previstos pelo Conselho Federal de Nutricionistas - CFN.

Fato

Analisando-se a documentação referente à execução do PNAE no município de Regeneração/PI nos exercícios de 2014, 2015 e 2016, verificou-se que a Prefeitura de

Regeneração/PI não cumpriu o estabelecido no art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010 de 17 de julho de 2010, com relação ao número mínimo de nutricionistas habilitados para atenderem ao PNAE no município. Conforme pesquisa junto ao site <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/controller.php> do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, no município em tela foram atendidos pelo PNAE a seguinte quantidade de alunos:

Quadro 1 – Alunos atendidos pelo PNAE nos exercícios de 2014, 2015 e 2016

Exercício	Creche	Pré-Escola	Ensino Fundamental	EJA	Total
2014	85	497	2.241	23	2.846
2015	127	486	2.324	20	2.957
2016	220	399	2.271	45	2.936

Fonte: Pesquisa no INEP

O art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010 estabelece:

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

<i>Nº de Alunos</i>	<i>Nº de Nutricionistas</i>	<i>Carga Horária Semanal Mínima Recomendada</i>
<i>Até 500</i>	<i>1 Responsável Técnico (RT)</i>	<i>30 Horas</i>
<i>500 a 1.000</i>	<i>1 RT + 1 Quadro Técnico (QT)</i>	<i>30 Horas</i>
<i>1.001 a 2.500</i>	<i>1 RT + 2 QT</i>	<i>30 Horas</i>
<i>2.501 a 5.000</i>	<i>1 RT + 3 QT</i>	<i>30 Horas</i>
<i>Acima de 5.000</i>	<i>1 RT + 1 QT + 1 QT a cada 2.500 alunos</i>	<i>30 Horas</i>

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

De acordo com os dados constantes no Quadro 1 – Alunos Atendidos pelo PNAE nos Exercícios 2014, 2015 e 2016, foram atendidos 2.846 alunos no exercício de 2014 sendo 582 (85 + 497) no ensino infantil e 2.264 (2.241 + 23) no ensino fundamental; 2.957 no exercício de 2015, sendo 613 (127 + 486) no ensino infantil e 2.344 (2.324 + 20) no ensino fundamental; e, 2.936 no ano de 2016, referente a 619 (220 + 399) do ensino infantil e 2.316 (2.271 + 45) pertencentes ao ensino fundamental.

Para que a Prefeitura de Regeneração estivesse cumprindo o disposto na Resolução CFN nº 465/2010 em cada exercício citado, a composição do grupo técnico responsável pela execução do programa deveria conter, para cada exercício, 1 Responsável Técnico (RT) acrescido de 2 Quadros Técnicos (QT), com atendimento mínimo de 30 horas semanais, referente ao atendimento dos alunos do ensino fundamental (1.001 a 2.500 alunos), conforme o quadro constante no art. 10 da Resolução 465/2010 e, mais 1 Quadro Técnico (QT) para assistir aos alunos do ensino infantil, em cumprimento ao disposto no Parágrafo Único do mesmo artigo, totalizando assim, 1 RT + 3 QT.

A documentação apresentada pela prefeitura de Regeneração referente aos três citados exercícios comprova a presença apenas de 1 nutricionista para acompanhar o programa, em desacordo com o disposto na citada Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal apresentou a seguinte justificativa:

“Há somente uma nutricionista contratada para atender ao PNAE no município, conforme verificado na fiscalização em Abril de 2017, contrariando os parâmetros numéricos mínimos de referência por entidade executora para a educação básica do município de Regeneração, e que está em desacordo com o disposto na citada resolução do Conselho Federal de Nutricionista. Por falta de um organograma atualizado da Secretaria Municipal de Educação que é regido pelo legislativo municipal onde consta somente uma nutricionista, ou seja, encontra-se desfasado e em desacordo com a resolução do PNAE, portanto não foi possível contratar outros técnicos para atender este requisito, mas está no planejamento levar o problema ao legislativo para a devida aprovação e contratação de mais um profissional nutricionista para atender todas as ações exigidas pelo PNAE.”

Análise do Controle Interno

Os gestores reconhecem a situação apontada na fiscalização. As providências informadas, no entanto, além de condicionadas a atos administrativos e legislativos a serem executados no futuro, dependerão de monitoramento e avaliação visando comprovar o efetivo atendimento dos normativos do Programa.

2.2.16. Irregularidades identificadas na licitação, Pregão Presencial nº 022/2014, referente à aquisição de gêneros alimentícios.

Fato

Trata-se do Processo Administrativo, Pregão Presencial nº 022/2014, que teve como objetivo o registro de preços para aquisição de bens comuns, gêneros alimentícios, para a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, a partir de 24 de junho de 2014, com vigência de 12 meses.

Da análise realizada no Processo supracitado, foram identificadas as seguintes falhas/irregularidades:

- a) Ausência de pesquisa prévia de preços de mercado – O processo teve início em 14 de maio de 2014, com a requisição enviada ao Prefeito Municipal, pela Secretária Municipal de Administração, CPF ***.927.873-**. Nessa requisição a Secretária solicita autorização para a realização de pesquisa de preços e prévia manifestação sobre existência de recursos orçamentários. O Prefeito Municipal, CPF ***.366.393-**, emitiu despacho em 20 de maio de 2014 autorizando a pesquisa prévia de preços e manifestação sobre existência de recursos. Entretanto, constam nas págs. 05 a 34, planilhas emitidas por duas empresas com preços de produtos de gêneros alimentícios, datado de 15 de abril de 2014, das empresas Silva & Alves Frutos Tropicais Ltda. – EPP, CNPJ 01.542.171/0001-05 e CR Distribuidora de Produtos

Gerais Ltda., CNPJ 05.106.833/0001-55, consta, ainda, planilha emitida pela empresa SP Comercial e Distribuidora Ltda., CNPJ 08.728.961/0001-29 que emitiu proposta datada de 15 de abril de 2013.

Destaca-se ainda que os representantes dessas empresas apontam ao final das planilhas ter ciência do edital e declaram essas planilhas como propostas à licitação.

Identificou-se, portanto, que as propostas das empresas foram realizadas antes do início da requisição da Secretária de Administração e da autorização do Prefeito Municipal em realizar a pesquisa de preços. Ademais, as planilhas com relação de produtos e preços emitidas pelas empresas contextualizam situação em que essas planilhas se referem a propostas de fornecimento de produtos, não sendo orçamento de simples consulta de preços. Assim, constatou-se que as planilhas constantes não comprovam que houve pesquisa de preços, mas apontam que houve montagem no processo, com o objetivo de dar aparência de cumprimento da legalidade. Portanto, constatou-se ausência de pesquisa prévia de mercado, em prejuízo à aplicação do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dos art. 5º, inciso IV, art. 7º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, e o art. 7º do Decreto nº 016/2014, de 9 de abril de 2014, da Prefeitura Municipal de Regeneração;

- b) Falhas na elaboração do termo de referência. O termo de referência, anexo I do edital, constante nas págs. 61 a 65, é composto por uma planilha contendo as especificações dos produtos e as quantidades. A relação de produtos foi dividida em dois lotes, sem especificação do nome de cada lote. Não obstante, identificou-se tratar de gêneros alimentícios não perecíveis no lote I, com 87 itens, e o lote II, se referir a produtos perecíveis, com quinze itens. Verificou-se que não consta no processo que essa relação de produtos tenha sido elaborada com base nos cardápios da merenda escolar, ou conjuntamente a levantamentos prévios das necessidades das Secretarias Municipais. Trata-se de uma relação extensa de produtos alimentícios sem autoria de quem a elaborou.

Outra irregularidade identificada foi quanto a ausência de valores médios de mercado nas planilhas do Termo de Referência. Verificou-se que a administração não considerou as planilhas das três empresas, supracitadas, para especificar o preço médio de mercado, comprovando que de fato essas planilhas não se referiam a pesquisa prévia de preços de mercado. Constatou-se nesse ponto, irregularidade da administração em não definir valores máximos a serem praticados pelos licitantes, em prejuízo ao que prevê a legislação supracitada no parágrafo anterior e, em especial o art. 7º, do Decreto nº 7.892/2013, que traz a seguinte regra:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Corroboram com esse entendimento, os seguintes acórdãos do TCU:

Acórdão 324/2009 Plenário.

Realize, nas licitações que precederem o sistema de registro de preços, ampla e previa pesquisa de valores de mercado, anexando-a ao processo.

Acórdão 1113/2008 Plenário.

Faca constar dos autos dos procedimentos licitatórios os orçamentos dos bens ou serviços a serem licitados, nos termos do art. 3º, inciso III, da Lei no 10.520/2002, e,

no caso dos editais de licitação para registro de preços, o preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar, por contratação, consideradas as regiões e as estimativas de quantidades a serem adquiridas, nos termos exigidos pelo inciso III do art. 9º do Decreto no 3.931/2001.

- c) Falha no Parecer jurídico. Conforme consta na pág. 41, o Parecer Jurídico, assinado pelo assessor jurídico, CPF ***.507.683-**, aprovou o edital, mesmo diante das falhas constantes no termo de referência;

Participou da licitação apenas a empresa Norte Sul Alimentos Ltda., CNPJ 03.586.001/0001-58, com proposta final aprovada pela comissão de licitação que ficou em R\$ 1.894.452,00 referente ao lote I, e R\$ 420.670,00 referente ao lote II.

O prefeito municipal, CPF ***.366.393-**, homologou e adjudicou o Pregão Presencial nº PP022/2014 para a empresa supracitada, firmando Ata de Registro de Preços, com validade de doze meses a partir de 24 de junho de 2014. Essa empresa já havia sido contratada para o mesmo objeto no exercício anterior, primeiro ano de mandato do Prefeito que homologou o resultado.

De acordo com informações extraídas do sistema SAGRES/TCE/PI, em 15 de março de 2017, as despesas com merenda escolar no exercício de 2014 e 2015, creditados a favor da empresa Norte Sul Alimentos Ltda., totalizaram R\$ 257.030,60, pagos com recursos do PNAE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de onze de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, encaminhou a seguinte manifestação:

“Nos procedimentos licitatórios acima relacionados a CGU aponta supostas falhas na pesquisa prévia de preços de mercado e na elaboração do termo de referência. Aponta ainda a CGU, em alguns casos, inconsistências nas datas de documentos constantes do Edital e falha no parecer jurídico.

No que se refere as hipotéticas inconsistências constantes da pesquisa de mercado e termo de referência essa não pode ser atribuída ao pregoeiro, equipe de apoio ou a qualquer outro membro que atuou na licitação, inclusive o parecerista.

Isto porque a jurisprudência do TCU e firme no entendimento de que tal responsabilidade é do órgão administrativo que solicitou a deflagração do certame, veja-se:

Acórdão na 4.848/2010 - TCU -1ª Câmara

Trecho da Ementa

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO.

CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. PEDI DOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UMA PEÇA RECURSAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA OUTRA.

1

2. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

3. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

Deliberações do TCU no mesmo sentido: Acórdãos nº 960/2010 - Plenário, Acórdãos nº 37/1998 - Plenário, 201/2006 – 2ª Câmara, 556/2008 – 1ª Câmara, e nº 113/1998 Plenário.

Acórdão nº 2.389/2006 - Plenário

Sumário:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES JÁ CONSTANTES DO SICAF. RESPONSABILIDADE DE PREGOEIRO PELAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

1. É vedada a exigência, em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da apresentação de documentos e informações que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores ou de sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

2. O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de Licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas. "

Acórdão nº 3.516/2007 – 1ª Câmara

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

1. As pesquisas de preços que dão suporte a elaboração de orçamento, a definição da modalidade de licitação e a efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente a adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

2. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

3. Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade".

Em relação a algumas discrepâncias de datas, tais inconsistências tratam-se de meros erros materiais (digitação) sendo fácil perceber pela simples consulta aos documentos. Tal erro, portanto, por ser manifesto não vicia o documento e nem afasta os seus efeitos legais pretendidos.

Em relação ao parecer jurídico, muito embora já comprovado que o parecerista não pode ser responsabilizado por eventuais falhas na confecção de pesquisas de mercado e termos de referência. O TCU tem entendido que os pareceristas podem ser responsabilizados em razão da existência de importante vício na peça que produziu, que deu suporte à prática de ato irregular. O que não ocorreu no caso em tela.

Assim, inexistindo no parecer jurídico em análise erro grosseiro ou inescusável, o mesmo não pugna desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, sem relevância causal para a prática do ato, portanto o seu autor não pode ser

alcançado pela jurisdição do TCU, para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.”

Análise do Controle Interno

Sobre a manifestação do gestor:

- a) Em relação às datas constantes nos documentos assinados pelo Pregoeiro e pelo Parecerista, a despeito dos argumentos apresentados, a análise técnica da CGU considera o que consta de fato nos autos do processo. Cabe aos responsáveis, antes de assinar qualquer documento, observar os possíveis erros de digitação alegados na manifestação;
- b) Quanto às irregularidades na ausência de pesquisa prévia de mercado, o gestor informa que a responsabilidade é do órgão administrativo que solicitou a deflagração do certame. Neste ponto, o gestor assume a culpa pela irregularidade, visto que ele próprio, e não as Secretarias envolvidas, foi que requisitou a abertura do procedimento licitatório e não encaminhou ou requisitou a pesquisa prévia de preços. Nos autos do processo Pregão Presencial nº 021/2013 não consta manifestação de motivos dos Secretários sobre a necessidade da licitação dos veículos.
Quanto à questão de eximir a CPL e o Parecerista, cabe esclarecer que de fato não cabe a esses atores a formalização da pesquisa prévia de preços de mercado, porém, tais atores não podem se eximir de não saberem da ausência dessa peça tão importante na licitação. Caberia sim, alertar o gestor e questionar sobre essa falha, uma vez que a ausência de preços de mercado coloca em xeque o objetivo primário da licitação que é de buscar a melhor oferta para a administração, em face do princípio da economicidade.

Quanto às falhas no Termo de Referência e sobre a ausência de exigência de capacidade técnica/operacional, não houve manifestação do gestor.

2.2.17. Irregularidades identificadas na licitação, Pregão Presencial nº 09/2015, referente a aquisição de gêneros alimentícios.

Fato

Trata-se do Processo Administrativo, Pregão Presencial nº 009/2015, que teve como objetivo o registro de preços para aquisição de bens comuns, gêneros alimentícios, para a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, a partir de 15 de junho de 2015, com vigência de 12 meses.

Da análise realizada no Processo supracitado, foram identificadas as seguintes falhas/irregularidades:

- a) Solicitação de autorização da licitação realizada por pessoa incompetente. – Verificou-se que a solicitação inicial para a realização da licitação foi realizada pela Secretária de Educação, CPF ***.833.433-**, cuja competência se limitaria a requisitar licitação específica para atender à Secretaria de Educação;
- b) Inconsistência de datas dos documentos referentes à fase interna da licitação. - A requisição inicial para autorização da licitação e levantamento de preços de mercado foi emitida em 15 de maio de 2015. Porém, todos os procedimentos seguintes foram

emitidos em um único dia, 13 de maio de 2015, e anterior à requisição inicial, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro: Procedimentos realizados na fase interna do Processo PP009/2015:

Documento	Conteúdo	Emitente/Autorizador	Data
Requisição Inicial	Solicitação de Abertura de Procedimento licitatório para Registro de Preços, com solicitação também de disponibilidade orçamentária e pesquisa de mercado.	Secretária de Educação, CPF ***.833.433-**	15/05/2015
Despacho	Encaminhamento para providências sobre pesquisa de mercado e manifestação sobre recursos orçamentários, para deflagração do procedimento licitatório.	Prefeito Municipal, CPF ***.***.366.393-**	13/05/2015
Despacho	Informação sobre a existência de crédito orçamentário para atender ao objeto da licitação.	Secretário de Planejamento, CPF ***.430.103-**	13/05/2015
Declaração de adequação do orçamento	Declaração para os efeitos da LRF, LC 101/2000, sobre adequação orçamentária.	Prefeito Municipal, CPF ***.***.366.393-**	13/05/2015
Autorização	Autorização de abertura do procedimento licitatório.	Prefeito Municipal, CPF ***.***.366.393-**	13/05/2015
Autuação	Lavra termo de autuação do processo licitatório.	Pregoeiro, CPF ***.064.523-**	13/05/2015
Despacho	Encaminhamento da minuta do edital e anexos para exame	Pregoeiro, CPF ***.064.523-**	13/05/2015
Parecer Jurídico	Parecer Jurídico favorável ao andamento do processo	Assessor Jurídico, CPF ***.507.683-**	13/05/2015
Publicação	Aviso de Licitação PP 09/2015	Diário Oficial da União	13/05/2015
Publicação	Aviso de Licitação PP 09/2015	Jornal O DIA	13/05/2015
Publicação	Aviso de Licitação PP 09/2015	Portal do TCE/PI	13/05/2015

Fonte: Processo PP 09/2015.

- c) Ausência de pesquisa prévia de preços de mercado – O processo teve início em 15 de maio de 2015, com a requisição enviada ao Prefeito Municipal, pela Secretária Municipal de Educação, CPF ***.833.433-**. Nessa requisição a Secretária solicita autorização para a realização de pesquisa de preços e prévia manifestação sobre existência de recursos orçamentários. O Prefeito Municipal, CPF ***.366.393-**, emitiu despacho em 13 de maio de 2015 autorizando a pesquisa prévia de preços e manifestação sobre existência de recursos. Neste ponto, verificou-se que a data de autorização foi anterior à data de solicitação da Secretária de Educação, conforme foi demonstrado no quadro anterior.

Identificou-se também inconsistência entre as datas de autorização para a realização da pesquisa de mercado, no despacho do Prefeito, com a data das planilhas emitidas entre 20 e 21 de abril de 2015, pelas empresas Silva & Alves Frutos Tropicais Ltda. – EPP, CNPJ 01.542.171/0001-05, Futura Distribuidora, CNPJ 15.260.400/0001-03, e pela empresa Luciano da Silva Nunes - ME, CNPJ 00.490.515/0001-17.

Destaca-se que nenhuma dessas empresas atuava ou possuía filial no Município de Regeneração – PI. Bem como, a Prefeitura não coletou pesquisa de preços em empresas instaladas no próprio município ou em municípios vizinhos.

Identificou-se, portanto, que as propostas das empresas foram realizadas antes da requisição da Secretária de Educação e da autorização do Prefeito Municipal para realização da pesquisa de preços. Ademais, as planilhas com relação de produtos e preços emitidas pelas empresas contextualizam situação em que essas planilhas se referem a propostas de fornecimento de produtos, não sendo simplesmente orçamento de consulta de preços de mercado. Assim, constatou-se que as planilhas constantes não comprovam que houve pesquisa de mercado, mas apontam que foram juntadas ao processo, com o objetivo de dar aparência de cumprimento da legalidade. Portanto, constatou-se descumprimento ao art. 43, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dos art. 5º, inciso IV, art. 7º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, e o art. 7º do Decreto nº 016/2014, de 9 de abril de 2014, da Prefeitura Municipal de Regeneração;

- d) Falhas na elaboração do termo de referência. O termo de referência, anexo I do edital, constante nas págs. 57 a 62, é composto planilhas contendo as especificações dos produtos e as quantidades. A relação de produtos foi dividida em dois lotes, com o lote I contendo 83 itens de alimentos não perecíveis, e o lote II, se referindo a produtos perecíveis, com quinze itens. Verificou-se que não consta no processo que essa relação de produtos tenha sido elaborada com base nos cardápios da merenda escolar, ou conjuntamente a levantamentos prévios das necessidades das Secretarias Municipais. Trata-se de uma relação extensa de produtos alimentícios sem autoria de quem a elaborou, e sem justificativas desses produtos e das quantidades relacionadas. Outra irregularidade identificada foi quanto a ausência de valores médios de mercado nas planilhas do Termo de Referência. Verificou-se que a administração não considerou as planilhas das três empresas supracitadas para especificar o preço médio de mercado, comprovando que de fato essas planilhas não se referiam a pesquisa prévia de preços de mercado. Constatou-se, nesse ponto, irregularidade da administração em não definir valores máximos a serem praticados pelos licitantes, em prejuízo ao que prevê a legislação citada no parágrafo anterior e, em especial o art. 7º, do Decreto nº 7.892/2013, que traz a seguinte regra:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Corroboram com esse entendimento, os seguintes acórdãos do TCU:

Acórdão 324/2009 Plenário.

Realize, nas licitações que precederem o sistema de registro de preços, ampla e previa pesquisa de valores de mercado, anexando-a ao processo.

Acórdão 1113/2008 Plenário

Faca constar dos autos dos procedimentos licitatórios os orçamentos dos bens ou serviços a serem licitados, nos termos do art. 3º, inciso III, da Lei no 10.520/2002, e, no caso dos editais de licitação para registro de preços, o preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar, por contratação, consideradas as regiões e as estimativas de quantidades a serem adquiridas, nos termos exigidos pelo inciso III do art. 9º do Decreto no 3.931/2001.

- e) Falha no Parecer jurídico. Conforme consta na pág. 41, o Parecer Jurídico, assinado pelo Assessor Jurídico, CPF ***.507.683-**, aprovou o edital, mesmo diante das falhas constantes no termo de referência;

Participou da licitação apenas a empresa Futura Distribuidora de Alimentos Ltda., CNPJ 15.260.400/0001-03, com proposta final de registro de preços aprovada pela comissão de licitação de R\$ 1.781.380,00, referente ao lote I, e de R\$ 458.310,00, referente ao lote II. O prefeito municipal, CPF ***.366.393-**, firmou o contrato nº 20150032 no valor de R\$ 450.000,00 com a empresa vencedora, com validade de doze meses a partir de 15 de junho de 2015.

De acordo com informações extraídas do sistema SAGRES/TCE/PI, em 15 de março de 2017, as despesas com merenda escolar nos exercícios de 2015 e 2016, creditadas para a empresa Futura Distribuidora de Alimentos Ltda., totalizaram R\$ 405.276,78, financiados com recursos do Pnae/Fnde.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de onze de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, encaminhou a seguinte manifestação:

“...Irregularidades identificadas na licitação, Pregão Presencial na 022/2014, 0912015, 023/2015 024/2015.

Nos procedimentos licitatórios acima relacionados a CGU aponta supostas falhas na pesquisa prévia de preços de mercado e na elaboração do termo de referência. Aponta ainda a CGU, em alguns casos, inconsistências nas datas de documentos constantes do Edital e falha no parecer jurídico.

No que se refere as hipotéticas inconsistências constantes da pesquisa de mercado e termo de referência essa não pode ser atribuída ao pregoeiro, equipe de apoio ou a qualquer outro membro que atuou na licitação, inclusive o parecerista.

Isto porque a jurisprudência do TCU e firme no entendimento de que tal responsabilidade é do órgão administrativo que solicitou a deflagração do certame, veja-se:

Acórdão na 4.848/2010 - TCU -1ª Câmara

Trecho da Ementa

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO.

CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. PEDI DOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UMA PEÇA RECURSAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA OUTRA.

1

2. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

3. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

Deliberações do TCU no mesmo sentido: Acórdãos nº 960/2010 - Plenário, Acórdãos nº 37/1998 - Plenário, 201/2006 – 2ª Câmara, 556/2008 – 1ª Câmara, e nº 113/1998 Plenário.

Acórdão nº 2.389/2006 - Plenário

Sumário:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES JÁ CONSTANTES DO SICAF. RESPONSABILIDADE DE PREGOEIRO PELAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

1. É vedada a exigência, em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da apresentação de documentos e informações que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores ou de sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

2. O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de Licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas. "

Acórdão nº 3.516/2007 – 1ª Câmara

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

1. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, a definição da modalidade de licitação e a efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

2. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

3. Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade".

Em relação a algumas discrepâncias de datas, tais inconsistências tratam-se de meros erros materiais (digitação) sendo fácil perceber pela simples consulta aos documentos. Tal erro, portanto, por ser manifesto não vicia o documento e nem afasta os seus efeitos legais pretendidos.

Em relação ao parecer jurídico, muito embora já comprovado que o parecerista não pode ser responsabilizado por eventuais falhas na confecção de pesquisas de mercado e termos de referência. O TCU tem entendido que os pareceristas podem ser responsabilizados em razão da existência de importante vício na peça que produziu, que deu suporte à prática de ato irregular. O que não ocorreu no caso em tela.

Assim, inexistente no parecer jurídico em análise erro grosseiro ou inescusável, o mesmo não pugna desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, sem relevância causal para a prática do ato, portanto o seu autor não pode ser alcançado pela jurisdição do TCU, para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública. ”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal enviou a mesma manifestação para as constatações relacionadas às licitações, Pregão Presencial na 022/2014, 09/2015, 023/2015 e 024/2015.

Quanto ao que se refere à análise do Pregão Presencial nº 009/2015, tem-se o seguinte:

- a) Não houve manifestação quanto a solicitação de autorização da licitação realizada por pessoa incompetente;
- b) Em relação à data constante na solicitação de abertura do procedimento licitatório ser superior, portanto incompatível, às datas dos documentos que viriam posterior a esse, o gestor alega mero erro de digitação. A despeito do argumento apresentado, a análise técnica da CGU considera o que consta de fato nos autos do processo. É de responsabilidade do emitente do documento verificar possíveis erros, inclusive de digitação, antes de efetuar assinatura;
- c) Quanto às falhas apontadas sobre a pesquisa prévia de preço, a alegação apresentada procura eximir de responsabilidade a equipe da CPL e do assessor jurídico, que emitiu o parecer. Essas falhas não foram imputadas a esses atores, mas, especificamente quanto ao fato apontado, o gestor não apresentou justificativa;

As irregularidades constatadas quanto às inconsistências de datas nos documentos da fase interna, associadas àquelas que demonstram não serem simples pesquisas de preços, bem como as do termo de referência, não deveriam ser ignoradas pelo parecerista. Nesse caso específico, a não observância dessas irregularidades induziu a CPL a continuar com os procedimentos da fase e externa do processo.

2.2.18. Irregularidades na licitação PP 023/2015, referente à aquisição de gêneros alimentícios (frutas, verduras e polpas)

Fato

Trata-se do Processo Administrativo, Pregão Presencial nº 023/2014, que teve como objetivo a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis (frutas, verduras e polpa de frutas) para a Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, a partir de 30 de julho de 2015, com vigência de 12 meses.

Da análise realizada no Processo supracitado, foram identificadas as seguintes falhas/irregularidades:

- a) Ausência de pesquisa prévia de preços de mercado – O processo teve início em 10 de maio de 2015, com a requisição do Prefeito Municipal, CPF ***.366.393-**, solicitando que fosse realizado pesquisa prévia e manifestação sobre existência de recursos orçamentários.

Não consta no processo dados que comprovem ter sido realizado pesquisa prévia de preços. Posteriormente à solicitação do Prefeito, consta a declaração do Secretário de planejamento, CPF ***.430.103-**, informando sobre a existência de créditos orçamentários, sem, no entanto, saber da previsão de valores para suportar essa despesa no decorrer do exercício financeiro.

Assim, constatou-se descumprimento ao art. 43, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dos art. 5º, inciso IV, art. 7º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013;

- b) Falhas na elaboração do termo de referência. O termo de referência, anexo V do edital, constante nas págs. 30 a 36, é composto planilhas contendo as especificações dos produtos com suas quantidades. A relação de produtos foi dividida em dois lotes: lote I, contendo 36 itens, referentes a frutas e verduras, e o lote II, que se refere polpas de frutas, com cinco itens.

- Verificou-se que não consta no processo que essa relação de produtos tenha sido elaborada com base nos cardápios da merenda escolar, ou conjuntamente a levantamentos prévios das necessidades da Secretaria de Educação.

- Identificou-se, também, a existência de produtos que foram licitados no Pregão Presencial nº 009/2015, que ocorreu no mesmo período e que tinha como objeto a aquisição de gêneros alimentícios para atender às Secretarias da Prefeitura, inclusive a Secretaria de Educação, cuja vencedora foi a empresa Futura Distribuidora de Alimentos Ltda. – ME. Os seguintes produtos, se repetiram nessa licitação:

Quadro: Produtos comuns que constaram nas licitações PP023/2015 e pp009/2015:

PRODUTO	Licitação PP023/2015	Licitação PP009/2015
	Descrição	Descrição
ALHO	Bulbo inteiro, boa qualidade, firme e intacto	Alho em pasta, pote de 200g
POLPA DE ACEROLA	Pacote de 500g, com cinco unidades	Polpa de fruta de acerola, kg
POLPA DE CAJA	Pacote de 500g, com cinco unidades	Polpa de fruta de cajá, kg
POLPA DE CAJU	Pacote de 500g, com cinco unidades	Polpa de fruta de caju, kg
POLPA DE GOIABA	Pacote de 500g, com cinco unidades	Polpa de fruta de goiaba, kg
POLPA DE MARACUJÁ	Pacote de 500g, com cinco unidades	Polpa de maracujá,kg

Fonte: Planilhas de produtos constantes nas licitações PP009/2015 e PP023/2015.

- Outra irregularidade identificada foi quanto à ausência de valores médios de mercado nas planilhas do Termo de Referência, em face de não ter ocorrido pesquisa prévia de mercado, como foi comentado anteriormente.

- c) Falha no Parecer jurídico. Conforme consta na pág. 41, o Parecer Jurídico, assinado pelo Assessor Jurídico, CPF ***.507.683-**, aprovou o edital, mesmo diante das falhas constantes no termo de referência;

Participou da licitação apenas a empresa Durval Alves Pacheco ME – Fruit Villa, CNPJ 41.513.177/0001-79, com proposta final de registro de preços aprovada pela comissão de licitação de R\$ 26.970,00, referente ao lote I, e R\$ 1.300,00, referente ao lote II.

O prefeito municipal, CPF ***.366.393-**, firmou o contrato nº 20150038 no valor de R\$ 28.270,00 com a empresa vencedora, com validade de doze meses a partir de 30 de julho de 2015. Esse contrato foi aditivado por duas vezes, que prorrogou a vigência até 31 de dezembro de 2016, e o valor foi alterado para 35.270,00.

De acordo com informações extraídas do sistema SAGRES/TCE/PI, em 15 de março de 2017, as despesas decorrentes desse contrato, nos exercícios de 2015 e 2016, creditadas para a empresa supracitada, totalizaram R\$ 102.120,39, financiados com recursos do Pnae e outras receitas. Essa irregularidade está detalhada em item específico deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, encaminhou a seguinte manifestação:

“Nos procedimentos licitatórios acima relacionados a CGU aponta supostas falhas na pesquisa prévia de preços de mercado e na elaboração do termo de referência. Aponta ainda a CGU, em alguns casos, inconsistências nas datas de documentos constantes do Edital e falha no parecer jurídico.

No que se refere as hipotéticas inconsistências constantes da pesquisa de mercado e termo de referência essa não pode ser atribuída ao pregoeiro, equipe de apoio ou a qualquer outro membro que atuou na licitação, inclusive o parecerista.

Isto porque a jurisprudência do TCU é firme no entendimento de que tal responsabilidade é do órgão administrativo que solicitou a deflagração do certame, veja-se:

Acórdão na 4.848/2010 - TCU -1ª Câmara

Trecho da Ementa

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO.

CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. PEDI DOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UMA PEÇA RECURSAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA OUTRA.

1

2. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

3. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

Deliberações do TCU no mesmo sentido: Acórdãos nº 960/2010 - Plenário, Acórdãos nº 37/1998 - Plenário, 201/2006 – 2ª Câmara, 556/2008 – 1ª Câmara, e nº 113/1998 Plenário.

Acórdão nº 2.389/2006 - Plenário

Sumário:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES JÁ CONSTANTES DO SICAF. RESPONSABILIDADE DE PREGOEIRO PELAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

1. É vedada a exigência, em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da apresentação de documentos e informações que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores ou de sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

2. O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de Licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas. "

Acórdão nº 3.516/2007 – 1ª Câmara

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

1. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, a definição da modalidade de licitação e a efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.
2. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)
3. Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade".

Em relação a algumas discrepâncias de datas, tais inconsistências tratam-se de meros erros materiais (digitação) sendo fácil perceber pela simples consulta aos documentos. Tai erro, portanto, por ser manifesto não vicia o documento e nem afasta os seus efeitos legais pretendidos.

Em relação ao parecer jurídico, muito embora já comprovado que o parecerista não pode ser responsabilizado por eventuais falhas na confecção de pesquisas de mercado e termos de referência. O TCU tem entendido que os pareceristas podem ser responsabilizados em razão da existência de importante vício na peça que produziu, que deu suporte à prática de ato irregular. O que não ocorreu no caso em tela.

Assim, inexistindo no parecer jurídico em análise erro grosseiro ou inescusável, o mesmo não pugna desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, sem relevância causal para a prática do ato, portanto o seu autor não pode ser alcançado pela jurisdição do TCU, para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública. "

Análise do Controle Interno

O gestor municipal enviou a mesma manifestação para as constatações relacionadas às licitações, Pregão Presencial na 022/2014, 09/2015, 023/2015 e 024/2015.

Quanto ao que se refere à análise do Pregão Presencial nº 023/2015, tem-se o seguinte:

- a) Quanto às falhas apontadas sobre a pesquisa prévia de preço, a alegação apresentada procura eximir de responsabilidade a equipe da CPL e do assessor jurídico que emitiu o parecer. Essas falhas não foram imputadas a esses atores. Especificamente quanto ao fato apontado, o gestor não apresentou justificativa;
- b) Não houve apresentação de justificativa quanto às falhas ocorridas na elaboração do Termo de Referência;

- a) Cabe apurar a conduta do Assessor Jurídico em face das falhas constantes no processo terem sido relevantes e que deveriam ser melhor analisadas para uma melhor tomada de decisão do gestor municipal.

2.2.19. Irregularidades identificadas na licitação, Pregão Presencial nº 024/2015, referente à aquisição de gêneros alimentícios, carnes e ovos, para elaboração da merenda escolar.

Fato

Trata-se do Processo Administrativo, Pregão Presencial nº 024/2015, que teve como objetivo a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis (carne e ovos) para a Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, a partir de 30 de julho de 2015, com vigência de 12 meses.

Da análise realizada no Processo supracitado, foram identificados os mesmos procedimentos identificados no Pregão Presencial nº 023/2015, referente à aquisição de frutas, verduras e polpas, tratando-se de processo semelhante, inclusive despachos e encaminhamentos. Portanto, as falhas/irregularidades mais relevantes são análogas, conforme detalhado a seguir:

- a) Ausência de pesquisa prévia de preços de mercado – O processo teve início em 10 de maio de 2015, com a requisição do prefeito municipal, CPF ***.366.393-**, solicitando que fosse realizada pesquisa prévia e manifestação sobre existência de recursos orçamentários. Não consta no processo dados que comprovem ter sido realizado pesquisa prévia de preços.
- Posteriormente à solicitação do prefeito, consta a declaração do secretário de planejamento, CPF ***.430.103-**, com o objetivo de atender à LRF, inciso II, art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, informando sobre a existência de créditos orçamentários, sem, no entanto, ter ciência do valor previsto no orçamento para suportar essa despesa no decorrer do exercício financeiro, uma vez que não constam dados sobre valores de mercado sobre a despesa pretendida.
- Assim, constatou-se descumprimento ao art. 43, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dos art. 5º, inciso IV, art. 7º do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013;
- b) Falhas na elaboração do termo de referência. O termo de referência, anexo V do edital, constante nas págs. 30 e 31, é composto por uma planilha contendo as especificações dos produtos com suas quantidades. A planilha contém oito itens referentes a carne e ovos.
- Verificou-se que não consta de onde se originou ou quem elaborou essa planilha. Também não há informação sobre a vinculação dos produtos com os cardápios da merenda escolar ou de levantamentos prévios das necessidades da Secretaria de Educação.
 - Identificou-se, também, a existência de produtos que foram licitados no Pregão Presencial nº 009/2015, que ocorreu um mês antes, cujo objetivo era a aquisição de gêneros alimentícios para atender às Secretarias da Prefeitura, inclusive a Secretaria de Educação, sendo vencedora a empresa Futura Distribuidora de Alimentos Ltda. – ME. Os seguintes produtos, se repetiram nessa licitação:

Quadro: Produtos comuns que constaram nas licitações PP023/2015 e pp009/2015:

PRODUTO	Licitação PP024/2015	Licitação PP009/2015
	Descrição	Descrição
Carne bovina	Carne bovina com osso, de consistência firme c/cor, cheiro e sabor próprios.	Carne bovina com osso (na rola)
Carne bovina	Carne bovina moída – tipo coxão mole, no máximo 10% de sebo e gordura, com aspecto, cor, cheiro e sabor próprios.	Carne bovina moída, de segunda
Carne bovina	Produto preparado com carne bovina tipo charque ponta de agulha qualidade, dessecada, de consistência firme c/cor, cheiro e sabor próprios	Carne de charque bovina, pacote de 500g em caixa com 15kg ou pacotes de 1kg em caixa com 30kg.
Frango	Frango inteiro, resfriado, sem pés, pescoço, vísceras, com aspecto, cor e cheiro próprios, mantido em temperatura e refrigeração adequada.	Frango congelado.
Salsicha	Tipo hot dog, com aspecto, cor e cheiro próprios, mantida em temperatura e refrigeração adequada.	Salsicha tipo Viena, lata com 180g, caixa com 24 latas.

Fonte: Planilhas de produtos constantes nas licitações PP009/2015 e PP025/2015.

Da relação de produtos licitados, ovos, peito de frango e linguiça defumada foram os únicos produtos que não haviam sido relacionados na licitação PP 009/2015.

- Outra irregularidade identificada foi quanto à ausência de valores médios de mercado nas planilhas do Termo de Referência, em face de não ter ocorrido pesquisa prévia de mercado, como foi comentado anteriormente.

De acordo com o Manual de Licitações e Contratos, 4ª edição, publicada pelo Tribunal de Contas da União, o Termo de Referência deve conter todos os elementos capazes de definir o objeto de forma clara, concisa e objetiva. Assim, deve apresentar, dentre outros, os seguintes elementos:

- descrição do objeto do certame de forma precisa, suficiente e clara;
- critérios de aceitação do objeto;
- critérios de avaliação do custo do bem ou serviço pela Administração, considerando os preços praticados no mercado;
- valor estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- prazo de execução do serviço ou de entrega do objeto;
- definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- deveres do contratado e do contratante;
- prazo de garantia, quando for o caso;
- procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- sanções por inadimplemento.

- c) Falha no Parecer jurídico. O Parecer Jurídico, assinado pelo assessor jurídico, CPF ***.507.683-**, aprovou o edital, mesmo diante das falhas constantes no termo de referência.

Registram-se os seguintes acórdãos do TCU que abordam sobre os fatos apontados:

Acórdão 324/2009 Plenário

Atente para que os orçamentos que sirvam de base para decisão em certame licitatório contenham elementos que permitam avaliar se a proposta vencedora e de fato a mais vantajosa para a Entidade, considerando a composição dos custos unitários e sua compatibilidade com os preços de mercado.

Acórdão 2444/2008 Plenário

Faca constar dos futuros processos licitatórios o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, a fim de dar cumprimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 845/2005 Segunda Câmara

Providencie, nas licitações na modalidade pregão, orçamento atualizado e detalhado que possa subsidiar o preço de referência e assegurar, desta forma, o princípio da economicidade, nos termos do art. 8º, inciso II, do Decreto nº 3.555/2000.

No processo licitatório consta a participação apenas da empresa José Leandro Carvalho Neiva - ME, CNPJ 17.060.582/0001-02, com proposta final aprovada pela comissão de licitação de R\$ 155.630,00.

O prefeito municipal, CPF ***.366.393-**, firmou o contrato nº 20150039 com a empresa vencedora, com validade de doze meses a partir de 30 de julho de 2015. Esse contrato foi aditivado por duas vezes, que prorrogou a vigência até 31 de dezembro de 2016, e modificou o valor contratado para R\$ 193.630,00.

De acordo com informações extraídas do sistema SAGRES/TCE/PI, em 15 de março de 2017, e dos extratos da conta do Pnae/Fnde, as despesas da Secretaria de Educação, decorrentes desse contrato, nos exercícios de 2015 e 2016, creditadas para a empresa supracitada, totalizaram R\$ 53.529,78, sendo R\$ 50.901,94 de recursos do Pnae/Fnde, e o restante com receitas próprias. Portanto, em relação aos recursos destinados à educação, não se identificou despesas superiores aos valores contratados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de onze de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, encaminhou a seguinte manifestação:

“...Irregularidades identificadas na licitação, Pregão Presencial na 022/2014, 0912015, 023/2015 024/2015.

Nos procedimentos licitatórios acima relacionados a CGU aponta supostas falhas na pesquisa prévia de preços de mercado e na elaboração do termo de referência. Aponta ainda

a CGU, em alguns casos, inconsistências nas datas de documentos constantes do Edital e falha no parecer jurídico.

No que se refere as hipotéticas inconsistências constantes da pesquisa de mercado e termo de referência essa não pode ser atribuída ao pregoeiro, equipe de apoio ou a qualquer outro membro que atuou na licitação, inclusive o parecerista.

Isto porque a jurisprudência do TCU é firme no entendimento de que tal responsabilidade é do órgão administrativo que solicitou a deflagração do certame, veja-se:

Acórdão na 4.848/2010 - TCU - 1ª Câmara

Trecho da Ementa

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO.

CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. PEDI DOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UMA PEÇA RECURSAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA OUTRA.

1

2. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

3. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

Deliberações do TCU no mesmo sentido: Acórdãos nº 960/2010 - Plenário, Acórdãos nº 37/1998 - Plenário, 201/2006 – 2ª Câmara, 556/2008 – 1ª Câmara, e nº 113/1998 Plenário.

Acórdão nº 2.389/2006 - Plenário

Sumário:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES JÁ CONSTANTES DO SICAF. RESPONSABILIDADE DE PREGOEIRO PELAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

1. É vedada a exigência, em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da apresentação de documentos e informações que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores ou de sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

2. O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de Licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas. "

Acórdão nº 3.516/2007 – 1ª Câmara

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONHECIMENTO.

PROVIMENTO.

1. As pesquisas de preços que dão suporte a elaboração de orçamento, a definição da modalidade de licitação e a efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

2. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição,

tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso).

3. Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL. do pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade".

Em relação a algumas discrepâncias de datas, tais inconsistências tratam-se de meros erros materiais (digitação) sendo fácil perceber pela simples consulta aos documentos. Tai erro, portanto, por ser manifesto não vicia o documento e nem afasta os seus efeitos legais pretendidos.

Em relação ao parecer jurídico, muito embora já comprovado que o parecerista não pode ser responsabilizado por eventuais falhas na confecção de pesquisas de mercado e termos de referência. O TCU tem entendido que os parecerista podem ser responsabilizados em razão da existência de importante vício na peça que produziu, que deu suporte à prática de ato irregular. O que não ocorreu no caso em tela.

Assim, inexistente no parecer jurídico em análise erro grosseiro ou inescusável, o mesmo não pugna desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, sem relevância causal para a prática do ato, portanto o seu autor não pode ser alcançado pela jurisdição do TCU, para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública. ”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal enviou a mesma manifestação para as constatações relacionadas às licitações, Pregão Presencial na 022/2014, 09/2015, 023/2015 e 024/2015.

Quanto ao que se refere à análise do Pregão Presencial nº 024/2015, tem-se o seguinte:

- a) Em relação à ausência de pesquisa prévia de preços, a constatação se referiu à ausência desse importante instrumento que deve nortear a licitação. A alegação apresentada pelo gestor buscou somente elidir de responsabilidade a equipe da CPL e o Assessor Jurídico;
- b) Não houve contestação quanto às falhas no Termo de Referência;
- c) Cabe apurar a conduta do Assessor Jurídico em face das falhas constantes no processo, apresentadas no Relatórios, terem sido relevantes e que deveriam ser melhor analisadas para uma melhor tomada de decisão do gestor municipal.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, devido a irregularidades constatadas na realização dos processos licitatórios, bem como divergências entre os quantitativos dos produtos comprados e distribuídos. Além de desconformidades relativas aos cardápios elaborados e número de nutricionistas

inferior ao mínimo exigido. Por fim, ressalta-se as deficiências encontradas nos controles de aquisição e de distribuição de merenda escolar somadas a divergências entre os produtos comprados e os distribuídos nos meses da amostra que impossibilitaram comprovar que os produtos adquiridos para a merenda escolar foram de fato distribuídos às escolas nas quantidades e qualidade informadas nas notas de compras.

Ordem de Serviço: 201700690

Município/UF: Regeneração/PI

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 105.978,47

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14 a 19 de maio de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2030 - Educação Básica / 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica no Município de Regeneração - PI.

A ação fiscalizada destina-se a garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.

Na consecução dos trabalhos foi analisada a aplicação dos recursos financeiros federais repassados ao município, no período compreendido entre 01 de janeiro de 2014 a 31 de abril de 2017, compreendendo o montante de R\$ 115.581,05.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Irregularidade na execução do contrato referente aos serviços de transporte escolar realizados em 2014.

Fato

Análise da execução do contrato nº 20130015 de prestação de serviços de transporte escolar, no período letivo do exercício de 2014 e início do período letivo de 2015, decorrente do Processo Pregão Presencial nº 021/2013, que teve como objetivo a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de fretes de veículos para atender à Prefeitura Municipal de Regeneração – PI.

Esse contrato foi utilizado para a prestação dos serviços em 2013 e aditivado com prorrogação de prazo de vigência até 9 de maio de 2015.

Verificou-se, inicialmente, que a empresa contratada, Portela & Portela Veículos Ltda., CNPJ 09.081.384/0001-99, consta como prestadora de serviços de locação de transporte escolar junto à Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, desde o exercício de 2011, conforme informações colhidas no sistema SAGRES do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

Quanto à execução dos termos contratuais em conjunto ao que havia sido previsto nos termos da licitação, verificaram-se várias irregularidades, conforme detalhadas a seguir:

- a) Ausência de valor total do contrato - Na cláusula segunda, que trata dos preços e do valor contratado, não dispôs do valor total do contrato, constando apenas o valor de R\$ 1,60 do quilômetro rodado. De acordo com informações do sistema SAGRES/TCE-PI, a empresa contratada faturou o montante de R\$ 481.717,10, no período de 2014 a maio de 2015. Deste valor, R\$ 213.178,60 foram decorrentes de recursos do Fundeb; R\$ 20.900,91, de recursos do Pnate e R\$ 247.637,59 de recursos próprios;
- b) Terceirização irregular dos serviços - Consta na Cláusula Sétima – Dos Encargos da Contratante, item 1.4, impedir que terceiros executem os serviços objeto deste contrato. Consta ainda na Cláusula Décima – Das Obrigações Gerais, vedação quanto à possibilidade de subcontratação de outra empresa para a prestação dos serviços objeto do contrato. O que se identificou, inclusive por meio de informação recebida do representante da empresa contratada, foi que os serviços foram subcontratados e prestados por transportadores, pessoas físicas, residentes no Município de Regeneração – PI. Não havia veículos ou empregados da empresa envolvido na prestação desse serviço.
- c) Ausência de Fiscal do Contrato - A Prefeitura não nomeou servidor como fiscal do contrato, descumprindo a Cláusula Décima Primeira. O controle dos serviços dos transportadores era realizada por meio de livro de ponto mantido nas escolas;
- d) A empresa não mantinha preposto para gerenciar a execução dos serviços – De acordo com a Cláusula Décima Primeira, item 4, a empresa deveria manter um preposto para representá-la durante a execução do contrato. Conforme informações recebidas do sócio administrador, CPF ***.257.673-**, “a empresa mandava no final do mês uma pessoa para receber a frequência dos prestadores de serviços e fazer o faturamento mensal”;
- e) Não disponibilização dos documentos de despesa – A equipe de fiscalização da CGU não obteve a documentação referente aos empenhos, liquidação, recibos e notas fiscais concernentes aos pagamentos realizados à empresa contratada, Portela & Portela Veículos Ltda. Essa documentação havia sido solicitada por meio da Solicitação de Fiscalização Prévia, mas não foi disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Regeneração – PI. Cabe informar que essa Solicitação foi recebida pelo Controlador do Município que notificou o ex-prefeito, CPF nº ***.366.393-**, responsável pela gestão 2012 a 2016, o qual, por meio de Ofício s/n, de quinze de maio de 2017, solicitou novo prazo para disponibilizar essa documentação. Não

obstante o deferimento da solicitação, a documentação não foi disponibilizada. O ex-prefeito, nesse mesmo documento, informou que o responsável pela ordenação das despesas dos recursos destinados ao programa Pnate, em 2014, era o secretário de educação, CPF nº ***.065.193-**;

- f) Utilização de veículos inadequados - Nem Prefeitura, nem os representantes do ex-prefeito disponibilizaram a relação dos veículos que eram utilizados pelos transportadores para os serviços de transporte escolar do exercício de 2014. Por meio de informações do representante da empresa contratada, Portela & Portela Veículos Ltda., os prestadores de serviços de transporte eram pessoas da região que utilizavam seus próprios carros. Conforme análise da documentação disponibilizada pela empresa, verificou-se que entre os veículos utilizados havia caminhonetes modelo GM D-10 e D-20. A empresa informou também que os veículos não passaram por vistoria da Prefeitura para serem autorizados a prestarem os serviços. Portanto, não houve atenção da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI em observar as exigências previstas para a condução de escolares, conforme determina o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.
- g) Aditivo contratual publicado em data extemporânea. O aditivo nº 01/2014, referente à prorrogação da vigência do contrato nº 20130015, foi assinado em 9 de maio de 2014, dia em que expirava a validade do contrato original. Porém, a publicação desse aditivo ocorreu somente em 22 de dezembro de 2014, no Diário Oficial dos Municípios, edição MMDCCXLVI. Portanto, em data distante à ocorrência do aditamento contratual, estando em desconformidade com o que determina o art. 61, da Lei 8.666/1993, parágrafo único, *in verbis*:

“Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei; ”

Portanto, constataram-se várias irregularidades na execução desse contrato, que começou com ausência de publicação do aditivo no prazo previsto pela lei, fato que, por si só, tornou os efeitos contratuais nulo. Ademais, a empresa não prestou o serviço para o qual foi contratada, visto que subcontratou integralmente os serviços que eram oferecidos aos alunos da rede municipal.

Conclui-se que a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI beneficiou a empresa contratada ao admitir a subcontratação integral, não ter acompanhado a execução do contrato e ter aceito que os serviços fossem prestados de forma precária aos alunos da rede escolar, por meio de veículos inadequados,

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.1.2. Irregularidades ocorridas na licitação Pregão Presencial nº 004/2015, que teve como objetivo a contratação de empresa para prestar serviços de transporte escolar para o exercício de 2015 a maio de 2016.

Fato

Análise do Processo Administrativo, Pregão Presencial nº 004/2015, que teve como objetivo a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de fretes de veículos para atender à Prefeitura Municipal de Regeneração - PI, inclusive o transporte escolar, para o exercício de 2015.

Verificou-se, inicialmente, que os procedimentos da abertura do pedido de licitação, solicitado pela secretária de administração, CPF ***.927.873-**, seguido pela autorização do prefeito municipal, CPF ***.212.313-**, a elaboração do edital pelo pregoeiro, CPF ***.064.523-**, a análise e emissão do parecer jurídico, pelo assessor jurídico, CPF ***.507.683-**, e, por fim, a publicação do aviso de licitação no Diário Oficial dos Municípios e em Jornal de grande circulação, todos esses atos ocorreram em um único dia, quatro de fevereiro de 2015.

Da análise desse Processo verificaram-se as seguintes impropriedades/irregularidades:

- a) Ausência de pesquisa prévia de preços de mercado – O valor unitário do quilômetro rodado, informado pelo pregoeiro, CPF ***.064.523-**, foi estabelecido em R\$ 2,20 (pág. 33) no Termo de Referência do edital. Consta ainda a informação de que esse valor foi cotado pela administração municipal e representava a média de mercado, não obstante, não estivesse no processo, nem tenha sido disponibilizado à equipe da CGU documento algum que comprovasse a origem dessa informação. Esse fato, portanto, evidencia ausência de pesquisa prévia de mercado, em prejuízo à aplicação do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Cabe destacar que a Prefeitura pagava, em 2014, o valor de R\$ 1,60 por quilômetro rodado. Esse valor informado pelo pregoeiro ficou 37,5% superior ao valor que era praticado anteriormente para o mesmo tipo de serviço.

Registra-se o seguinte acórdão do TCU que aborda essa questão:

Acórdão 2014/2007 Plenário (Sumário)

“É imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei. ”

- b) Termo de Referência incompleto – No Anexo V, correspondente ao Termo de Referência, consta uma planilha com as rotas detalhadas em quilômetros e quantidade de alunos. Entretanto, não foi disposto no mesmo as especificações dos veículos que deveriam ser ofertados pelos proponentes na prestação dos serviços, conforme as características e quantidade de alunos previstos para as rotas. Também não há exigências quanto à obrigatoriedade de os veículos estarem de acordo com as especificações técnicas do Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Dessa forma, constatou-se prejuízo ao cumprimento dos itens II e III, art. 3º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002;
- Registra-se o seguinte acórdão do TCU que aborda essa questão:

Acórdão 428//2010 – Segunda Câmara

“Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida por ocasião da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993. ”

- c) Ausência de exigência de capacidade técnica/operacional. No edital, a qualificação técnica limitou-se a exigir da empresa interessada apenas a apresentação da declaração emitida por pessoa jurídica de direito público de que já havia prestado serviços de natureza semelhante ao objeto licitado (item 5.1.3- Documentos Relativos à Qualificação Técnica, pág. 14). Não houve exigência quanto à comprovação de capacidade operacional para a prestação dos serviços objeto da licitação. A empresa vencedora, JMJ.ETC Ltda., apresentou um Atestado de Capacidade Técnica (pag. 92) assinado pelo prefeito municipal de Amarante – PI, CPF ***.853.403-**. Por meio de informações do sistema SAGRES/TCE-PI verificou-se que essa empresa não prestou serviços de locação de transporte escolar para a Prefeitura Municipal de Amarante no período de 2009 a 2014, conforme havia sido informado pelo então prefeito municipal. Portanto, utilizou-se de informação falsa para comprovar a qualificação técnica exigida no edital. Caso o Edital assinado pelo pregoeiro tivesse exigido comprovação da capacidade operacional da licitante, essa empresa teria que apresentar sua estrutura técnica/operacional para não ser desclassificada. Cabe registrar, conforme detalhado em item específico deste Relatório, que não ficou comprovado que a empresa tenha prestado de fato os serviços de transporte escolar por seus próprios meios, com veículos e motoristas da empresa. Ao contrário, há evidências que apontam a terceirização integral dos serviços, conforme já vinha ocorrendo em exercícios anteriores por meio de outra empresa.

Registram-se os seguintes acórdãos do TCU que abordam sobre a questão:

Acórdão 1351/2004 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator)

Oriente suas comissões de licitação no sentido de que não se constitui em ilegalidade, nos casos de licitações para contratação de obras e serviços, o estabelecimento de parâmetros para comprovação de capacidade técnica, de que trata o art. 30, II, da Lei no 8.666/1993, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, desde que conste no respectivo processo os motivos e a adequação técnica daqueles parâmetros, assegurando-se que essa exigência não implique restrição ao caráter competitivo do certame.

Acórdão 2194/2007 Plenário (Sumário)

O estabelecimento de requisito de apresentação de um número mínimo de atestados e possível desde que represente um equilíbrio entre a manutenção do caráter competitivo da licitação e o interesse da Administração em garantir a boa execução dos serviços.

Consta no Pregão Presencial nº 004/2015 que apenas a empresa JMJ.ETC Ltda.-ME, CNPJ 11.329.776/0001-76, participou da licitação, sendo a vencedora no lote I, relativo aos veículos destinados ao transporte escolar, com o valor de R\$ 2,20 por quilômetro rodado, e lote II, referente à locação de veículos para as demais secretarias da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, com o valor também de R\$ 2,20.

O contrato nº 20150012, decorrente da licitação analisada, foi assinado entre a Prefeitura de Regeneração e a empresa JMJ.ETC Ltda. – ME, para o exercício de 2015, em 11 de março de 2015, com vigência até 11 de março de 2016. A análise da execução desse contrato consta em item específico deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, encaminhou a seguinte manifestação:

“... Para esse item, por sua semelhança, faz-se remissão as razões já dispostas no item 3.16 e 4.2 desse ofício.

... Irregularidades identificadas na licitação, Pregão Presencial na 022/2014, 09/2015, 023/2015 024/2015.

Nos procedimentos licitatórios acima relacionados a CGU aponta supostas falhas na pesquisa prévia de preços de mercado e na elaboração do termo de referência. Aponta ainda a CGU, em alguns casos, inconsistências nas datas de documentos constantes do Edital e falha no parecer jurídico.

No que se refere as hipotéticas inconsistências constantes da pesquisa de mercado e termo de referência essa não pode ser atribuída ao pregoeiro, equipe de apoio ou a qualquer outro membro que atuou na licitação, inclusive o parecerista.

Isto porque a jurisprudência do TCU e firme no entendimento de que tal responsabilidade é do órgão administrativo que solicitou a deflagração do certame, veja-se:

Acórdão na 4.848/2010 - TCU -1ª Câmara

Trecho da Ementa

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO.

CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. PEDI DOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UMA PEÇA RECURSAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA OUTRA.

1....

2. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

3. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

Deliberações do TCU no mesmo sentido: Acórdãos nº 960/2010 - Plenário, Acórdãos nº 37/1998 - Plenário, 201/2006 – 2ª Câmara, 556/2008 – 1ª Câmara, e nº 113/1998 Plenário.

Acórdão nº 2.389/2006 - Plenário

Sumário:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES JÁ CONSTANTES DO SICAF. RESPONSABILIDADE DE PREGOEIRO PELAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

1. É vedada a exigência, em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da apresentação de documentos e informações que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores ou de sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

2. O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de Licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas. "

Acórdão nº 3.516/2007 – 1ª Câmara

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

1. As pesquisas de preços que dão suporte a elaboração de orçamento, a definição da modalidade de licitação e a efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente a adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

2. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

3. Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade".

Em relação a algumas discrepâncias de datas, tais inconsistências tratam-se de meros erros materiais (digitação) sendo fácil perceber pela simples consulta aos documentos. Tai erro, portanto, por ser manifesto não vicia o documento e nem afasta os seus efeitos legais pretendidos.

Em relação ao parecer jurídico, muito embora já comprovado que o parecerista não pode ser responsabilizado por eventuais falhas na confecção de pesquisas de mercado e termos de referência. O TCU tem entendido que os pareceristas podem ser responsabilizados em razão da existência de importante vício na peça que produziu, que deu suporte à prática de ato irregular. O que não ocorreu no caso em tela.

Assim, inexistente no parecer jurídico em análise erro grosseiro ou inescusável, o mesmo não pugna desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, sem relevância causal para a prática do ato, portanto o seu autor não pode ser

alcançado pela jurisdição do TCU, para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública. ”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal enviou a mesma manifestação para as constatações relacionadas às licitações, Pregão Presencial na 022/2014, 09/2015, 023/2015 e 024/2015. Fazendo menção de que essa justificativa seja pertinente às irregularidades constatadas ao Pregão Presencial nº 004/2015. Assim, realizou-se a seguinte análise:

Sobre a ausência de pesquisa prévia de mercado e sobre a deficiência do Termo de Referência, o gestor alega que não é de responsabilidade da CPL ou do assessor jurídico. Não houve contestação da irregularidade, mas apenas a tentativa de eximir responsabilidades, como se esses operadores do processo licitatório não pudessem ter ciência dessa falha e, atuando nas suas devidas competências, não devessem devolver a requisição à Secretaria solicitante para que providenciasse a regularização de pendências importantes para continuidade dos procedimentos, procedimento que permitiu prosseguir-se com uma licitação falha, sem critérios objetivos e com ausência de comprovação de preço de mercado. Não se observou, no caso, que a economicidade é princípio preponderante na licitação.

Quanto à ausência de critérios para avaliar a capacidade técnica e operacional, não houve manifestação do gestor.

2.1.3. Irregularidades na execução do contrato referente aos serviços de transporte escolar, exercício de 2015 a maio de 2016.

Fato

Análise da execução do contrato nº 20150012 de prestação de serviços de transporte escolar, no exercício de 2015, decorrente do Processo Pregão Presencial nº 004/2015, que teve como objeto a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de fretes de veículos para atender à Prefeitura Municipal de Regeneração – PI.

Verificou-se, inicialmente, que a empresa contratada, JMJ.ETC., CNPJ 11.329.776/0001-76, segundo consta nos registros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, TCE/PI, por meio do sistema SAGRES, que além dos serviços de transportes escolar, essa empresa atuou como fornecedora de produtos e serviços de informática e obteve o faturamento de R\$ 929.601,97 da Prefeitura Municipal de Regeneração - PI. Desse valor, R\$ 342,884,83 foram decorrentes de recursos do Fundeb; R\$ 33.697,59, de recursos do Pnate e R\$ 526.058,40 de recursos de programas da Assistência Social, Saúde e receitas próprias, conforme os objetos de despesa detalhados a seguir:

Tabela: Demonstrativo do faturamento da empresa JMJ.ETC, no exercício de 2015.

Descrição das despesas realizadas	Valor
Aquisição de equipamentos de informática e material de expediente	25.313,15
Serviço de manutenção de impressora	1.648,00
Serviço de locação e transporte escolar para a Sec. Educação	599.766,70

Serviço de transporte para outras Secretarias	302.874,12
TOTAL	929.601,97

Fonte: Sistema SAGRES/TCE-PI. Consulta realizada em dois de maio de 2017.

De acordo com as informações supracitadas, a empresa contratada faturou o montante de R\$ 902.640,82 por meio de serviços de locação objeto do contrato nº 20150012. Quanto à execução dos serviços de transporte escolar verificaram-se as seguintes irregularidades:

- a) Extrato do contrato publicado em data extemporânea. O contrato nº 20150012, assinado em 12 de março de 2015, teve início da vigência nessa mesma data e previa a validade até 11 de março de 2016. Porém, o extrato desse contrato somente foi publicado no Diário Oficial dos Municípios, edição MMCMLXIV, em 12 de novembro de 2015. Portanto, em data distante ao início da vigência do contrato, em descumprimento ao que determina o parágrafo único do art. 61, in verbis: “Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei; ”

Registra-se o seguinte acórdão do TCU que aborda essa questão:

Acórdão 1248/2007 Plenário

A publicação resumida do instrumento de contrato, como bem se sabe, é condição de eficácia do mesmo, que somente produzira seus efeitos após sua realização. E o motivo é muito simples, a publicação prévia destina-se a evitar que seja executado um contrato que a sociedade não teve a oportunidade de conhecer. Portanto, os deveres contratuais não estarão em vigor até que tenha ocorrido a publicação do extrato do contrato, sendo os prazos contratuais contados a partir da data da publicação e não da data da assinatura (in Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Marçal Justen Filho - p. 528 - 11a ed.).

De qualquer modo, a assinatura do contrato antes da concessão da medida cautelar e fato irrelevante. Precedentes do STF confirmam que o TCU não pode anular o contrato administrativo, podendo, porém, determinar sua anulação ou sua suspensão cautelar. (...)

- b) Aditivo firmado após vencimento do contrato – O aditivo nº 02/2016 prorrogava a vigência do contrato nº 20150012, que venceu em 11 de março de 2016, para 30 de abril de 2016. Ocorre que a assinatura desse aditivo correu em 11 de abril de 2016. Portanto, um mês após ter expirado sua vigência. A Prefeitura ainda realizou um outro aditivo, prorrogando mais uma vez a vigência do contrato para 31 de maio de 2016. Os aditivos foram assinados pelo Prefeito Municipal, CPF ***.366.393-**, e pelo representante da empresa JMJ.ETC Ltda.-ME, CPF ***.926.733-**.

Registra-se o seguinte acórdão do TCU que aborda essa questão:

Acórdão 1727/2004 Plenário

Promova, nas prorrogações contratuais, a assinatura dos respectivos termos de aditamento até o termino da vigência contratual, uma vez que, transposta a data final de sua vigência, o contrato é considerado extinto, não sendo juridicamente cabível a prorrogação ou a continuidade da execução.

- c) Terceirização irregular dos serviços - Consta na Cláusula Sétima – Dos Encargos da Contratante, item 1.4(pag. 113), impedir que terceiros executem os serviços objeto deste contrato. Consta ainda na Cláusula Décima – Das Obrigações Gerais, vedação quanto à possibilidade de subcontratação de outra empresa para a prestação dos serviços objeto do contrato. Pelos registros de prestação de contas, identificou-se que a secretária de Educação, CPF ***.833.433-**, atestava as notas fiscais emitidas pela empresa JMJ.ETC Ltda.-ME. Foi disponibilizado à equipe de fiscalização a frequência dos transportadores, pessoas físicas, que realizavam esse serviço, utilizando seus próprios veículos. Constatou-se que, em muitos casos, eram os mesmos transportadores de anos anteriores que realizavam esse serviço por meio de subcontratações com a empresa Portela & Portela, CNPJ 09.081.384/0001-99, contratada pela Prefeitura de Regeneração em exercícios anteriores.

A empresa JMJ.ETC Ltda.-ME foi baixada em 21 de fevereiro de 2017. Entretanto, a CGU, por meio do Ofício nº 7.295/2017, de 5 de maio de 2017, solicitou à ex-sócia, CPF ***.521.153-**, que apresentasse algumas informações quanto aos serviços prestados pela empresa à Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, e disponibilizasse a relação de veículos e motoristas que atenderam ao cumprimento do contrato com referida Prefeitura. Outra ex-sócia da empresa, CPF ***.425.013 - **, solicitou à CGU mais um prazo para apresentar as informações. A CGU, por meio do Ofício nº 8571/2017, de 23 de maio de 2017, concedeu o prazo até o dia 29 de maio de 2017, mesmo assim, as ex-sócias da empresa JMJ.ETC Ltda.-ME não prestaram as informações solicitadas e não apresentaram justificativa alguma pela negativa das informações. Assim, não se obteve informações quanto à formalização de contratos de subcontratações e sobre a forma de gerenciamento da empresa sobre o serviço contratado com Prefeitura Municipal de Regeneração – PI.

Analisando-se informações colhidas em bancos de dados disponíveis à CGU, identificou-se que essa empresa JMJ.ETC Ltda.-ME, no exercício de 2015, possuía seis empregados que exerciam atividades tais como: colorista têxtil; assistente administrativo; técnico de informática e gerente de marketing. Não possuía motoristas, nem outro empregado relacionado à atividade de serviço de transporte escolar. A empresa era proprietária de alguns veículos de passeio e de algumas caminhonetes. Não havia entre seus veículos, vans, micro-ônibus ou ônibus. Identificou-se também que essa empresa tinha atuação em quatorze prefeituras piauienses em 2015, com faturamento que chegou ao montante de R\$ 2.931.692,55. Na maioria desses municípios os contratos destinavam-se ao fornecimento de equipamentos e serviços de informática e locação de veículos sem motorista. Somente na Prefeitura de Regeneração – PI é que a empresa constava como prestadora de serviços de transporte escolar;

Quadro: Faturamento da empresa JMJ.ETC Ltda. – ME no Piauí, nos exercícios de 2014 a 2016.

ANO	FATURAMENTO	ATUAÇÃO DA EMPRESA NO PIAUÍ
2014	R\$ 3.607.072,12	29 Prefeituras, uma Câmara Municipal e uma Secretaria Estadual
2015	R\$ 2.931.692,55	14 Prefeituras e uma Câmara Municipal.
2016	R\$ 732.582,84	sete Prefeituras

Fonte: Consultas ao Sagres TCE/PI e ao Portal da Transparência do Governo do Piauí realizadas em oito de agosto de 2017.

- d) Sócios cadastrados em Programas Sociais do Governo Federal. O contrato com a Prefeitura de Regeneração – PI foi assinado pelo então sócio dessa empresa, CPF

***.926.733-**, que deixou a sociedade empresarial em 16 de dezembro de 2015, juntamente com a outra sócia, CPF ***.094.973-**, sendo substituídos por duas irmãs, de CPF ***.521.153-** e ***.425.013-**. Estas foram procuradas pela equipe da CGU para prestarem informações sobre a execução do contrato. As ex-sócias foram localizadas, por meio de seus endereços, em bairro da periferia de Teresina – PI. A despeito de serem sócias de uma empresa que auferia bom faturamento e tinha atuação em vários municípios piauienses, chamou atenção o fato de elas residirem em local onde moram famílias de baixa renda. Identificou-se, posteriormente, que as famílias dessas pessoas estão cadastradas no CADIÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, destinado a famílias de baixa renda. Mesmo o sócio que havia assinado o contrato com a Prefeitura de Regeneração – PI, também constava nesse cadastro. Constatou-se, portanto, que a constituição societária era típica de empresas de fachada, que utilizam de pessoas de baixa renda como “laranjas”, para ocultarem os verdadeiros donos.

- e) Não comprovação de Fiscal do Contrato – Em face da ausência de documentos e informações por parte da gestão atual da Secretaria de Educação, que teve início em 2017, e pela equipe representante do ex-prefeito, gestão 2012 a 2016, não ficou comprovado o cumprimento da nomeação de servidor como fiscal do contrato, Cláusula Décima Primeira, que tratava do acompanhamento e da fiscalização. O único documento apresentado foi quanto à lista de frequência dos transportadores que era realizada por meio de livros de ponto mantidos nas escolas. Procedimento igual ao constatado em 2014, quando era outra empresa contratada.
- f) Utilização de veículos inadequados - A Prefeitura não disponibilizou a relação dos veículos que eram utilizados pelos transportadores para os serviços de transporte escolar do exercício de 2015 e início de 2016. A empresa também não atendeu a requisição da CGU que solicitou, conforme foi informado anteriormente, informações dos contratos com terceirizados e veículos disponibilizados para a prestação dos serviços contratados. Não obstante, em decorrência da relação de frequência dos transportadores apresentadas pela Secretaria de Educação, verificou-se que eram usados os mesmos tipos de veículos de anos anteriores. Dentre estes, havia veículos inadequados à prestação dos serviços de transporte de alunos, tais como caminhonetes de carroceria aberta.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

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”.

2.1.4. Irregularidades na licitação Tomada de Preços nº 003/2016, que teve como objetivo a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de transporte escolar em 2016.

Fato

Analisou-se o Processo Administrativo, Tomada de Preços nº 003/2016, que teve como objetivo a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de fretes de veículos para transporte escolar, em especial para transporte de alunos do ensino fundamental, para o exercício de 2016, a partir de junho até dezembro desse ano.

O Processo teve início em 11 de maio de 2016, com a solicitação da despesa, requisitada pela secretária de educação, CPF ***.833.433-**, sendo finalizada a fase interna em 12 de maio de 2016, inclusive com a publicação do edital.

Da análise desse Processo, verificaram-se irregularidades nas fases interna e externa da licitação, conforme relacionadas a seguir:

- a) Ausência de pesquisa prévia de preços de mercado – Não consta no processo, nem foi disponibilizado à equipe de fiscalização da CGU, documentos que apontem ter ocorrido pesquisa prévia de mercado, com o objetivo de apurar o valor do custo do serviço pretendido pela administração. Na planilha anexa ao edital consta o valor global da licitação de R\$ 380.250,00, sem informar detalhes de como se chegou a esse valor. Ao final dessa planilha consta o nome, sem assinatura, do presidente da CPL, CPF ***.186.723-**. A ausência de pesquisa prévia de mercado contraria o disposto no art. 43, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Considerando as informações constantes na planilha: total de quilômetros diários das rotas de 1.300 km e quantitativo de dias a serem atendidos fixados em 130, chegou-se ao custo de R\$ 2,25/km rodado ($380.250,00/1.300 \times 130 = 2,25$), valor exatamente proposto pela única empresa participante do certame, J N NUNES DE MOURA – ME, CNPJ 16.403.718/0001-69.

Registra-se o seguinte acórdão do TCU que aborda essa questão:

Acórdão 2014/2007 Plenário (Sumário)

“É imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei. ”

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

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”.

2.1.5. Irregularidade na execução do contrato nº 20160081, referente a serviços de transporte escolar em 2016.

Fato

Analizou-se a execução do contrato nº 20160081, decorrente do Processo Tomada de Preços nº 003/2016, que teve como objeto a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de transporte escolar, exercício de 2016, a partir de junho, para os alunos da rede municipal da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI.

Verificou-se, inicialmente, que a empresa contratada, J N NUNES DE MOURA ME, CNPJ 16403718/0001-69, obteve um faturamento de R\$ 739.641,06 da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, no exercício de 2016. Desse total, a empresa recebeu R\$ 295.149,64 pelo serviço de transporte escolar, vinculado ao contrato supracitado, e R\$ 444.491,42 por locação de veículos destinados a outras Secretarias Municipais, referentes a outros contratos.

Os pagamentos dos serviços de transporte escolar foram financiados por meio das seguintes receitas: Pnate, R\$ 25.256,25; Fundeb, R\$ 172.246,89 e Tesouro Municipal, R\$ 97.646,50.

Quanto à execução dos serviços de transporte escolar verificaram-se as irregularidades a seguir detalhadas:

Subcontratação integral dos serviços contratados – A empresa contratada para a execução dos serviços, J N NUNES DE MOURA ME, subcontratou pessoas físicas que utilizaram seus próprios veículos, arcando com todos os custos de manutenção, combustível e motoristas na execução dos serviços que deveriam ser prestados pela empresa contratada. Esses transportadores foram subcontratados pelo valor de R\$ 1,70 por quilômetro rodado, enquanto a empresa recebia da Prefeitura o valor de R\$ 2,25. Assim, a empresa obteve 24,44% de índice de lucratividade sobre esse serviço, representando o montante de R\$ 72.147,70. Esse fato caracteriza a existência de sobrepreço em face de o valor pago ter sido superior ao custo efetivo dos serviços executados irregularmente por. A empresa exerceu apenas o papel de agente pagador desses serviços.

Houve descumprimento dos termos contratuais, em especial a Cláusula Terceira, item 3.1, que determinava à contratada o dever de executar o objeto do contrato de acordo com as condições estabelecidas no contrato e da Tomada de Preços. Houve, ainda, descumprimento ao art. 72, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, uma vez que não houve autorização da administração para a realização de subcontratação. Mesmo que houvesse, essa permissão não poderia ser integral. Constatou-se, portanto, descaracterização do objeto do contrato e da licitação, uma vez que o objetivo foi selecionar empresa especializada para executar esse serviço, e não ser meramente uma administradora de pagamento dos efetivos executores, não participantes do processo licitatório.

A Prefeitura, por seu turno, tinha ciência dessa irregularidade por meio da Secretaria de Educação, que realizava apuração dos serviços prestados mediante lista de frequência destes nas escolas, assinadas diariamente quando deixavam os alunos. Constatou-se, assim, que a Prefeitura, ciente da existência de subcontratação integral, propiciou que a empresa

obtivesse lucro sem ter ônus algum na execução do contrato, em prejuízo ao erário, descumprimento ao art. 78, VI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e às cláusulas contratuais expostas a seguir:

CLAUSULA SEXTA-DA RESCISAO

6.1 Constituem motivo para a rescisão contratual os constantes dos artigos 77, 78 e 79 da Lei no 8.666/93, e poderá ser solicitada a qualquer tempo pelo CONTRATANTE, com antecedência mínima de 05 (cinco) dias úteis, mediante comunicação por escrito.

CLAUSULA SÉTIMA-DAS PENALIDADES

7.1. Em caso de inexecução total ou parcial do contrato, bem como de ocorrência de atraso injustificado na execução do objeto deste contrato, submeter-se-á a CONTRATADA, sendo-lhe garantida plena defesa, as seguintes penalidades:

- Advertência;*
- Multa;*
- Suspensão temporária de participações em licitações promovidas com o CONTRATANTE, impedimento de contratar com o mesmo, por prazo não superior a 02 (dois) anos;*
- Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos da punição, ou até que seja promovida a reabilitação, perante a própria autoridade que aplicou penalidade.*

Essa irregularidade provocou danos ao erário de R\$ 72.147,70, correspondente à diferença paga à empresa J N NUNES DE MOURA ME, e o efetivo valor dos serviços prestados aos alunos por meio dos transportadores subcontratados.

Em situação análoga, o TCU, por meio do acórdão 1457/2014-Plenário, referente à TC002.304/2014-7, afirmou que:

“A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a Administração Pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral.

Em Tomada de Contas Especial, autuada mediante conversão de autos de auditoria de conformidade na aplicação de recursos federais repassados ao município de Lavras da Mangabeira/CE, fora apurada, dentre outras irregularidades, a subcontratação integral de serviços de transporte escolar a preços inferiores aos acordados com a administração municipal, evidenciando prática de sobrepreço na ordem de 43,85 % sobre a contratação original. Realizado o contraditório, o relator lembrou que, de acordo com os artigos 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, “a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante”. No caso concreto, anotou o relator, “como a subcontratação não estava prevista no edital e no contrato e, ainda mais, como ela se deu sobre a totalidade do objeto, colocando-se, pois, a subcontratante como mera intermediária na avença, com claro prejuízo para a administração pública, ante o desnecessário acréscimo nos preços, fica caracterizada a flagrante ilegalidade”. Ademais, registrou ser plenamente possível a aferição do débito, especialmente por não se identificar qualquer atividade relevante de coordenação, controle ou fiscalização por parte da empresa subcontratante sobre os subcontratados. No que respeita à quantificação do dano, considerando que a prefeitura

pagou preço certo e determinado pelo contrato (incluindo encargos, manutenção, seguridade, controle e fiscalização) registrou o relator que “o débito deve subsistir pelo acréscimo colocado sobre a aludida subcontratação total do objeto, que (...) resultou na execução precária do ajuste, com motoristas não habilitados e veículos totalmente inadequados para o transporte escolar”. Nesses termos, concluiu que, diante da ausência de provas para demonstrar os custos suportados com a gestão da subcontratação integral, assim como pela deficiência na prestação dos serviços, incompatível com os preços pagos pela Administração, mostrava-se apropriada a condenação imposta aos responsáveis. Assim, acolhendo a proposta da relatoria, o Tribunal, dentre outras deliberações, julgou irregulares as contas do prefeito municipal e da empresa contratada, imputando-lhes, solidariamente, o valor do débito apurado e aplicando-lhes a multa capitulada no art. 57 da Lei Orgânica do TCU. ”

Não comprovação da nomeação de Fiscal do Contrato – Não foi apresentado documentação relativa a comprovação de que a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI tenha nomeado formalmente fiscal para acompanhar a execução do contrato nº 20160081, em descumprimento ao que previa a Cláusula Quarta – Das Responsabilidades do Contratante. Não obstante esse fato, a Secretaria de Educação tinha ciência da prestação dos serviços por meio da lista de frequência que os transportadores assinavam nas escolas. Na análise dos documentos de despesas, verificou-se que nas notas fiscais havia termo de atesto dos serviços prestados, assinado pela secretária de Educação, CPF ***.833.433-** e autorização de pagamento assinado pelo prefeito municipal, CPF ***.366.393-**.

Utilização de veículos inadequados - Na análise realizada nos contratos firmados entre a empresa J N Nunes ME e os transportadores, identificou-se que a maioria dos veículos utilizados para a prestação dos serviços de transporte escolar era constituída por veículos do tipo caminhonete, inadequados para prestação dos serviços de transporte escolar, estando em desacordo com o Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro: Relação de subcontratados para a prestação dos serviços de transporte escolar.

TRANSPORTADOR (CPF)	VEÍCULO CONTRATADO	PLACA
***.566.443-**	IVECO FIAT DAILY 4912 - VAN	LVT - 6836
***.752.293-**	GM CHEVROLET D-10	LWP - 2399
***.992.562-**	IMP FORD RANGER	LVS - 1875
***.823.983-**	GM CHEVROLET D-20	LVI - 9293
***.628.213-**	GM CHEVROLET D-20	JFC - 6479
***.636.823-**	MMC L200 4X4	HPW - 1239
***.213.931-**	GM S-10 DELUXE 2.2	LVL - 7264
***.143.213-**	GM CHEVROLET D-10	LWQ - 2325
***.940.758-**	GM CHEVROLET D-10	LWQ - 2963
***.574.383-**	GM CHEVROLET D-10	LVM - 4283
***.843.703-**	FIAT UNO MILLE FIRE FLEX	LVL - 7362
***.860.103-**	GM CHEVROLET D-10	HOZ - 5686
***.512.836-**	M BENZ OF 1318	JJZ - 1032
***.336.343-**	GM CHEVROLET D-10	HUK - 5118
***.242.448-**	GM CHEVROLET D-10	MMT - 1930
***.035.943-**	GM CHEVROLET A-20	LVK - 8582

TRANSPORTADOR (CPF)	VEÍCULO CONTRATADO	PLACA
***.258.483-**	VW FOX 1.0	LWE - 7444

Fonte: Contratos firmados entre a empresa J N NUNES ME e os transportadores subcontratados.

Pelo exposto, constataram-se irregularidades na execução do contrato nº 20160081, decorrente do Processo Tomada de Preços nº 003/2016, que apontam descumprimento de termos contratuais por parte da empresa contratada, J N NUNES DE MOURA ME, e da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, especialmente quanto a serviços realizados por terceiros alheios ao contrato, com precarização desses serviços, executados com a utilização de veículos inadequados e, por fim, com danos ao erário no montante de R\$ 72.147,70.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da Unidade Examinada.

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”.

2.1.6. Irregularidades identificadas na licitação Pregão Presencial nº 006/2017, referentes aos serviços de transporte escolar em 2017.

Fato

Analizou-se o Processo Administrativo nº 046/2017, Procedimento Licitatório Pregão Presencial nº 006/2017, que teve como objetivo a contratação de Pessoa Jurídica para prestação dos serviços de transporte escolar, no exercício de 2017, para atender aos alunos da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI.

Da análise realizada, identificaram-se as seguintes falhas/impropriedades:

Requisição inicial para abertura da licitação firmada por pessoa que não era o titular do cargo de secretário de educação. A requisição inicial para a realização da licitação com exposição de motivos foi assinada pelo senhor de CPF ***.912.053-**, em 26 de janeiro de 2017, como secretário de Educação. Ocorre que nesta data o secretário era outra pessoa, CPF ***.814.083-**. Quem havia assinado a requisição inicial somente assumiu o cargo em 07 de fevereiro de 2017, quando foi publicada a Portaria nº 039/2017, assinada pelo prefeito municipal em 01 de fevereiro de 2017. Portanto, constatou-se que esse processo administrativo começou com documento contendo vício de competência, estando em desacordo com o art. 3º, I, da Lei nº 10.520/2002.

Pesquisa de preço de mercado realizada com empresas que não atuavam na região. A requisição de abertura da licitação supracitada, foi instruída com três pesquisas de preços. O então secretário de Educação, CPF ***.814.083-**, havia emitido ofício circular nº 001/SEMED, de 17 de janeiro de 2017, endereçada às seguintes empresas: Dantas

Magalhães Locadora de Veículos – Eireli, CNPJ 04.497.065/0001-45; Mult Kar Locadora, CNPJ 26.709.948/0001-04, e HB Transportes e Serviços, CNPJ 26488274/0001-65.

Todas essas empresas são sediadas em Teresina – PI, e não atuavam na região de Regeneração – PI. Verificou-se, em banco de dados corporativos da CGU, que as empresas Mult Kar Locadora e a empresa HB Transportes e Serviços foram constituídas no final de 2016 e, pelos dados coletados, não possuíam empregados nem veículos e não constava histórico de prestação de serviço. Portanto, não tinham razoáveis condições para apresentarem propostas de preços pretendidas pela Secretaria de Educação de Regeneração - PI.

As empresas Dantas Magalhães Locadora de Veículos – Eireli e a Mult Kar Locadora, enviaram orçamento respondendo à requisição do secretário de Educação. No processo consta ainda um outro orçamento, emitido pela empresa RJ Locadora, CNPJ 17.453.682/0001-90, que não havia sido informada pela Prefeitura como empresa consultada pela Secretaria de Educação na pesquisa de preços. Dessas empresas, somente a DM Locadora participou da licitação, e foi a vencedora do certame.

No edital consta que as empresas participantes da licitação deveriam visitar as rotas para apresentarem suas propostas. No processo consta declaração de que a empresa Dantas Magalhães Locadora de Veículos – Eireli visitou as rotas em período posterior a essa pesquisa realizada pela Secretaria de Educação.

Pelo exposto, constatou-se que a Secretaria de Educação apresentou orçamentos de empresas que não conheciam a realidade local, visto que emitidos por empresas que não atuavam na região e/ou por empresas recém-criadas, sem experiência alguma para propor preços.

Os seguintes acórdãos do TCU abordam sobre essa questão:

Acórdão 509/2005 Plenário (Voto do Ministro Relator)

“Segundo o art. 6º, inciso XVI, da Lei nº 8.666/1993, cabe a comissão receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos a licitação e ao cadastramento de licitantes, devendo o julgamento ser processado com observância das disposições do art. 43, inciso IV, da citada Lei, ou seja, devera ser verificada a conformidade de cada proposta com os preços correntes de mercado. Ainda que se que admita que (...) exista um setor responsável pela pesquisa de preços de bens e serviços a serem contratados pela administração, a Comissão de Licitação, bem como a autoridade que homologou o procedimento licitatório, não estão isentos de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados a teor do citado artigo. ”

Acórdão nº 1.240/2008 - Plenário (Sumário)

“A composição dos custos unitários expressos em planilha orçamentária é indispensável, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei no 8.666/1993. ”

Acórdão nº 324/2009 - Plenário

“Atente para que os orçamentos que sirvam de base para decisão em certame licitatório contenham elementos que permitam avaliar se a proposta vencedora é de fato a mais vantajosa para a Entidade, considerando a composição dos custos unitários e sua compatibilidade com os preços de mercado. ”

Acórdão 2014/2007 Plenário (Sumário)

“É imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei no 8.666/1993.

Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei no 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei. ”

Termo de Referência incompleto – Não foi disposto no Termo de Referência as especificações dos veículos que deveriam ser usados na prestação dos serviços de transporte escolar, conforme as rotas. Apesar de o edital indicar, em seu Capítulo XII, que os veículos e condutores deveriam estar devidamente habilitados e de acordo com a Lei 9.503/97, na verificação in loco constataram-se vários tipos de veículos sendo utilizados para a prestação dos serviços, desde ônibus, vans, carros de passeio até caminhonetes. Observou-se, ainda, que o mesmo valor do quilômetro rodado pelos veículos maiores, que carregam mais alunos e demandam custo de combustível maior, foi utilizado para custear os veículos menores, que têm manutenção mais barata e carregam poucos alunos. Esse fato evidenciou que na confecção do Termo de Referência não foi levado em consideração a especificidade dos veículos, as rotas e a quantidade de alunos a serem transportados, visando otimizar os custos. Vale ressaltar que a empresa contrata, por sua vez, remunerou seus subcontratados de forma diferenciada, levando em consideração o tipo de veículo. Dessa forma, constatou-se prejuízo ao cumprimento dos itens II e III, art. 3º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Registram-se os seguintes acórdãos do TCU que abordam essa questão:

Acórdão 428//2010 - Segunda Câmara

“Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida por ocasião da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993. ”

Ausência de exigência de capacidade técnica-operacional. Não constou na edital exigência quanto à capacidade técnica-operacional das licitantes que demonstrassem a capacidade para a prestação dos serviços pretendidos. Cabe destacar que em decorrência dessa falha, a empresa contratada, Dantas Magalhães Locadora de Veículos Eireli – EPP, embora tenha comprovado ter prestado o serviço de transporte escolar em outros municípios, vem demonstrando não ter capacidade operacional própria para a prestação do serviço. A empresa fez terceirizações irregulares, com subcontratados que utilizam veículos inadequados para a prestação dos serviços. Esse fato está detalhado em item específico deste Relatório.

Registra-se o seguinte acórdão do TCU que aborda essa questão:

Acórdão 1351/2004 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator)

Oriente suas comissões de licitação no sentido de que não se constitui em ilegalidade, nos casos de licitações para contratação de obras e serviços, o estabelecimento de parâmetros para comprovação de capacidade técnica, de que

trata o art. 30, II, da Lei no 8.666/1993, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, desde que conste no respectivo processo os motivos e a adequação técnica daqueles parâmetros, assegurando-se que essa exigência não implique restrição ao caráter competitivo do certame.

Impropriedades identificadas no Parecer Jurídico - No parecer jurídico, emitido em oito de fevereiro de 2017, o assessor jurídico, OAB/PI 2723, informou que o total de quilômetros diários resultou em 1.689 km. No entanto, somando-se as rotas, o total apurado foi de 1.351km, restando uma diferença de 338 km/dia a mais no valor informado no parecer jurídico, que resultaria em um custo anual a maior de R\$ 189.956,00(R\$ 949.218 – R\$ 759.262,00). Cabe ressaltar, que o parecerista incorreu em falha ao afirmar que havia previsão orçamentária, “*conforme manifestação do setor financeiro*”. Consta no processo que a secretária de finanças informou as fontes de financiamento, mas não detalhou o valor orçado conforme determina o preceito legal. Verificou-se também, falha na elaboração do edital que não previu o valor global da despesa, caso a administração tivesse que contratar todas as rotas previstas pela Secretaria de Educação, como de fato aconteceu.

Participaram da licitação, conforme consta no processo, as seguintes empresas:

- a) R A Pinheiro, CNPJ 18.060.121/0001-94, que figurou como licitante, mas foi desclassificada por não apresentar diversas certidões previstas no edital, além de não ter registro no CNPJ da atividade de transporte escolar.
- b) Dantas Magalhães Locadora de Veículos – Eireli, CNPJ 04.497.065/0001-45, sediada em Teresina – PI, que venceu o certame com a proposta de R\$ 2,78/quilômetro rodado, cuja soma das rotas estava prevista no edital em R\$ 3.755,78 de valor diário. Esse valor foi modificado em face de ajustes ocorridos nas rotas pela Secretaria de Educação, informado por meio do memorando nº 029/2017, cuja despesa anual poderá chegar ao montante de R\$ 846.270,92, com custo diário de R\$ 4.189,46.

Quanto à execução da prestação dos serviços de transporte escolar, constataram-se irregularidades que estão detalhadas em item específico deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, encaminhou a seguinte manifestação:

“Inicialmente, verifica-se a semelhança entre os nomes do Secretário de Educação à época MANOEL FRANKLIN TEIXEIRA NUNES e do ATUAL SECRETÁRIO DE EDUCACÃO MANOELL TEIXEIRA ABSOLON. Ocorre que ambos são parentes, e são conhecidos pelo sobrenome de "TEIXEIRA", quando da redação do ofício, o digitador entendeu que o "TEIXEIRA" Secretário, à época seria o hoje titular MANOELL TEIXEIRA ABSOLON e redigiu o ofício. Erro este que não fora identificado na época pelo Secretário, uma vez que os nomes começam com MANOEL. No entanto, a assinatura que consta no ofício, é do então Secretário MANOEL FRANKLIN TEIXEIRA NUNES, havendo somente, erro material de digitação.

Quanto a validade do Ato Administrativo, no entanto, por mais que exista evidente erro material, não há que se questionar, uma vez que o mesmo fora convalidado pela sequência de atos posteriores. Portanto, entendemos sanado a falha apontada.

No que se refere à pesquisa de preços realizada pela Sec. de Educação, está fora realizada, conforme determina o art. 15, § 1º da Lei nº 8.666/93, utilizada subsidiariamente.

Pelas limitações de mercado, o município de Regeneração-PI, não possui em sua sede empresas constituídas com a finalidade específica de execução do serviço de transporte escolar.

Da mesma forma, não há no ordenamento jurídico exigência de que a prévia pesquisa seja realizada junto a prestadores de serviços que atuem no local da execução dos serviços, ou que a mesma seja feita junto a empresas com tempo mínimo de criação, exigindo apenas que esta seja feita de forma ampla.

A pesquisa de preços destina-se a fixação de parâmetros de preços para a contratação e não a seleção da empresa.

Ressalta-se que, além da pesquisa realizada pela Sec. de Educação, instrui o processo, pesquisa feita junto ao Sistema Comprasnet, através do site:

<https://www2.comprasnet.gov.br>; cumprindo, portanto, a exigência de se realizar consulta junto a prestadores de serviço, de forma ampla, bem como fora juntado, pesquisa de licitações feitas por demais entes público no Estado do Piauí.

Neste sentido, veja-se o que aponta o TCU:

Acórdão nº 2.389/2006 - Plenário

Sumário:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES JÁ CONSTANTES DO SICAF. RESPONSABILIDADE DE PREGOEIRO PELAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

1. É vedada a exigência, em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da apresentação de documentos e informações que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores ou de sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

(...)

Destaca-se ainda, que o objeto da licitação foi a seleção de proposta com menor preço por quilômetro, sendo as rotas apresentadas apenas informação, podendo ser modificadas, de acordo com a conveniência e oportunidade da Administração.

Independentemente de visita, qualquer empresa é capaz de valorar o custo de um quilômetro rodado, uma vez que na solicitação de orçamento constam os pontos de partida e destino e informam se zona rural e urbana, ou seja, foram fornecidos dados essenciais para a formulação de orçamento prévio, sendo desnecessária a visita por parte da empresa dos locais, a fim de emitir orçamento prévio.

Destaca-se ainda a vedação legal de preferências de qualquer natureza, conforme previsto no art. 3º, § 1º da Lei nº 8.666/93, vejamos:

§ 1º - É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade,

da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (destacamos)

Assim, a única exigência razoável capaz de limitar a participação, é que a empresa atue no ramo objeto da licitação, qual seja, Transporte Escolar e que tenha prestado serviços equivalentes, o que fora exigido Edital pp 06/2017.

Quanto à comprovação de visitação da empresa Dantas Magalhães locadora de Veículos Eireli - EPP, esta se destina única e exclusivamente ao processo licitatório, e como já fora explicitado, não é elemento, sem o qual não, se possa validamente emitir orçamento prévio, onde o que se busca é a fixação do preço por quilômetro, e não a efetiva execução do serviço.

Inicialmente, vale destacar que a licitação pp 0612017, destina-se ao REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COM UNS (TRANSPORTE ESCOLAR) PARA A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE REGENERAÇÃO-PI.

Tal modalidade de licitação com a finalidade de Registro de Preços, além das normas contidas nas leis nº 10.520/02 e 8.666/93, se submete a regulamentação, pelo Dec. Mun. nº 16/2014 (em anexo), que regulamenta ao art. 15 da lei nº 8.666/93 a nível municipal, e cria elementos diferenciados, assim como no Dec. nº 7.892/2013, que regulamenta o registro de Preços a nível Federal.

Diferentemente das licitações comuns, o Registro de Preços, se destina a contratações que por sua natureza exista dificuldade em fixação de parâmetros, assim definidas, no Dec. Mun. nº 16/2014 em seus arts. 5º, 6º onde destacamos a sua utilização: Diferentemente das licitações comuns, o Registro de Preços, se destina a contratações que por sua natureza exista dificuldade em fixação de parâmetros, assim definidas, no Dec. Mun. nº 16/2014 em seus arts. 5º, 6º onde destacamos a sua utilização:

a) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

b) quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa (§4º);

c) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

d) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

e) A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

f) O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima;

g) No caso de serviços, a divisão considerará a unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame.

h) Deverá ser evitada a contratação, em um mesmo órgão ou entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço, em uma mesma localidade, para assegurar a responsabilidade contratual e a princípio da padronização.

Partindo deste pressuposto, e tendo em vista a regulamentação a nível municipal pelo Decreto Mun. nº 16/2014, cuja cópia segue em anexo, temos que:

Quanto a elaboração do termo de referência, cabe destacar que este é composto de dois quadros, sendo o QUADRO I - VALOR DO QUILOMETRO objeto da licitação (unidade de medida), com a fixação do valor teve que deverá ser aplicado nas contratações, que tem uma previsão exposta no QUADRO II ROTAS INICIAIS PREVISTAS (QUANTIDADES ESTIMADAS) SUJEITAS A MODIFICACAO DE ACORDO COM A QUANTIDADE DE ALUNOS E DEMAIS VARIÁVEIS A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO, que varia de acordo com a necessidade do órgão contratante.

Então, quanto aos parâmetros adotados para a análise dos requisitos do Edital pp 06/2017, estes encontram-se equivocados, tomou-se como parâmetro as disposições contidas na Lei nº 8.666/93 que se destina a licitações que podem ter os quantitativos fixados de forma quase imutável, o que não se aplica a prestação de serviços de Transporte Escolar, que necessita de maior flexibilidade na contratação, a fim de adequar a prestação dos serviços às necessidades imediatas da administração.

Assim, a planilha apresentada como termo de referência, preenche os requisitos do Dec. Mun. 16/2014, pois fixa apenas as quantidades mínimas, e local de prestação do serviço. (vide analogicamente o Dec. Federal nº 7.892/2013 que também prever apenas a exposição de quantitativos mínimos).

O termo de referência de Registro de Preços deve fixar apenas os parâmetros mínimos, e não a exata descrição do serviço nos termos previstos no art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93, uma vez que o objeto Transporte Escolar, sofre influência de variáveis diversas, tais como, quantidade de alunos que é variável, formação de turmas e demais elementos.

O reconhecimento destas variáveis fez necessária a regulamentação deste tipo de licitação, estando, portanto, o procedimento dentro dos parâmetros legais aplicáveis ao caso, que não são fixados pela Lei 8.666/93, mas pela Lei nº 10.520/02, Decretos Regulamentares (Fed. 7.892/13 e Mun. 16/2014), o que não fora observado quando da confecção do relatório. Estando a Administração no exercício regular de direito.

No que se refere a suposta ausência de comprovação de capacidade técnica operacional, para a contratação de serviços da natureza de Transporte Escolar, a exigência de comprovação de capacidade técnica-operacional foi exigida, através de atestado de capacidade técnica, que foi emitido.

A comprovação de capacidade técnica operacional, como menciona o relatório tem previsão legal na Lei nº 8.666/93, art. 30, 93º que prevê:

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Ressalta-se que 6º do mesmo art. 30 da Lei 8.666/93, veda a exigência de comprovação de propriedade, e que a Lei nº 123/06, prevê a possibilidade de subcontratação de microempresas e empresas de pequeno porte, e que a sua aplicação está prevista no Edital pp 06/2017.

No que diz respeito ao parecer jurídico, in forma-se que este se refere a legalidade dos requisitos legais do edital, não se prestando 3 conferência de operações matemáticas. o parecerista fora levado a erro, ao pegar informações contidas na minuta, no entanto, tal erro não leva a qualquer prejuízo à administração, lendo em vista que, como já fora explicitado, a planilha constantes no termo de referência diz respeito a expectativa de contratação, sujeita a modificações, e que o objeto da licitação seria a seleção do menor preço pro quilometro, e

que a os valores referentes a uma eventual contratação (quantidade de quilômetros e valores) deveriam ser levantados apenas no momento da contratação.

Quanto a inexistência de previsão orçamentária no parecer jurídico, apesar da omissão do Dec. Municipal nº 16/2014, a Administração solicita a aplicação analógica do art. 7º, 2º do Dec. Fed. W 7.892/2013, que prevê:

Art. 7º - A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil. (grifamos)

Com efeito, o TCU tem entendido que os pareceristas podem ser responsabilizados em razão da existência de importante vício na peça que produziu, que deu suporte à prática de ato irregular, o que não ocorreu no caso em tela.

Assim, inexistente no parecer jurídico em análise erro grosseiro ou inescusável, o mesmo não pugna desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, sem relevância causal para a prática do ato, portanto o seu autor não pode ser alcançado pela jurisdição do TCU, para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.

Sobre a responsabilidade de autores de parecer jurídico, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assinala o seguinte (grifo nosso):

Em assunto tão delicado e tão complexo como a licitação e o contrato (principalmente diante de uma lei nova, não tão bem elaborada e sistematizada como seria desejável), a responsabilidade só pode ocorrer em casos de má-fé, dolo, culpa grave, erro grosseiro, por parte do advogado". (Temas polêmicos sobre Licitações e contratos, p. 117/118, 23 ed., 1995, Malheiros')

O Supremo Tribunal Federal enfrentou o assunto, assim decidindo:

Mandado de Segurança na 24.073/DF:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF, art. 70, parágrafo único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 20, § 3º, art. 70, art. 32, art. 34, IX.

I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antonio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p 377.

II - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo. Publicação DJ 31-10-2003 (grifamos)

Mandado de Segurança na 24.631/DF:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.

III. Controle externo: É Lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista a luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida as instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 01/02/2008 (grifamos)

o egrégio Superior Tribunal de Justiça decidiu recentemente nos autos do Recurso Especial nº 1.454.640-ES, rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 15 de outubro de 2015, e publicado no DJe de 05.11.2015, sobre a inviolabilidade do parecer de advogado público, com a seguinte ementa (grifo nosso):

O egrégio Superior Tribunal de Justiça decidiu recentemente nos autos do Recurso Especial nº 1.454.640-ES, rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 15 de outubro de 2015, e publicado no DJe de 05.11.2015, sobre a inviolabilidade do parecer de advogado público, com a seguinte ementa (grifo nosso):

Direito Processual Civil e Administrativo. Recurso Especial. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Decisão que rejeita a petição inicial. Agravo de Instrumento. Recurso cabível. Jurisprudência pacificada nesta Corte. Parecer equivocado. Ausência de indícios de erro grosseiro ou má-fé. Inviolabilidade dos atos e manifestações. Exercício da profissão. Rejeição da petição inicial que se impõe. Recurso especial provido em parte.

1. Consoante a jurisprudência pacificada desta Corte, impende ressaltar ser cabível interposição de agravo de instrumento contra a decisão que recebe parcialmente a ação de improbidade administrativa, determinando a exclusão de litisconsortes, em razão do processo prosseguir em relação aos demais réus.

2. A existência de indícios de irregularidades no procedimento licitatório não pode, por si só, justificar o recebimento da petição inicial contra o parecerista, mesmo nos casos em que houve a emissão de parecer opinativo equivocado...”

Análise do Controle Interno

Sobre os argumentos apresentados, verificou-se que:

- a) Sobre o ato praticado por pessoa que ainda havia sido nomeada, alegando confusão em face de ter sobrenome igual ao da pessoa que à época ocupava o cargo de secretário de educação, não se sustenta a justificativa, pois a assinatura que consta no processo, pág. 03, não deixa qualquer dúvida, visto que esta foi aposta por extenso, e é a mesma que se repete ao longo do processo. Se houve algum erro, esse não foi meramente de redação;
- b) Sobre a pesquisa prévia de preço de mercado, o gestor alega que a lei não obriga que esta seja feita exatamente na região onde será prestado os serviços. O gestor informa

ainda que na cidade não há empresa especializada nesse tipo de serviço. O problema, no entanto, é obter parâmetros não condizentes com a realidade local, acarretando ineficiência, gastos desnecessários e perda de efetividade na execução do Programa. Se o objetivo da pesquisa prévia é justamente obter razoável conhecimento do custo desse tipo de serviço, antes de implementação de edital, razoável seria obter essa informação de empresas que atuam na região em que se situa o município;

- c) Quanto às deficiências do Termo de Referência, o gestor informa que esse documento é apenas indicativo, e que não deveria ser exaustivo, alegando que esse tipo de serviço pode ser modificado ao longo do ano. Ora, o Termo de Referência, na verdade, deve ser o mais detalhado possível, justamente para que a administração e as próprias empresas possam emitir propostas que de fato serão cumpridas na prestação desse serviço. Ademais, no caso de transporte escolar, por ser uma atividade de pouca complexidade, seus parâmetros podem ser descritos em planilhas com todos os detalhamentos para se aferir o custo adequado para a administração;
- d) Em relação às falhas constantes na análise do parecerista, estas não poderiam ser deixadas de lado. O gestor e os membros da CPL necessitam da análise jurídica de profissional capacitado e competente para evitar o cometimento de erros e impropriedades legais ao longo do processo. A despeito de suas garantias legais e constitucionais, esquivar-se de alguma responsabilidade na condução de suas atribuições fragiliza o processo de tomada de decisão e expõe indevidamente a gestão e os gestores a erros e consequências indesejáveis. O parecer não deve ser peça de ficção ou simplesmente uma cópia de outra licitação para atender a uma mera formalidade.

2.1.7. Irregularidades identificadas na execução dos serviços de transporte escolar em 2017.

Fato

Analizou-se a execução do contrato decorrente do Processo Administrativo nº 046/2017, Procedimento Licitatório Pregão Presencial nº 006/2017, que teve como objetivo a contratação de Pessoa Jurídica para prestação dos serviços de transporte escolar para o exercício de 2017, para atender aos alunos da rede municipal, de responsabilidade da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI.

A Prefeitura de Regeneração contratou a empresa DANTAS MAGALHAES LOCADORA DE VEICULOS EIRELI – EPP, com o nome comercial de DM Locadora, CNPJ 04.497.065/0001-45, para a prestação dos serviços supracitados. Os valores previstos para suportar essas despesas foram de R\$ 846.270,92, exercício financeiro de 2017, envolvendo recursos do Pnate, Fundeb e recursos próprios.

Da análise realizada em documentos, banco de dados disponíveis à CGU e verificações in loco, constataram-se os seguintes fatos:

- a) Não houve realização de vistoria nos veículos por representantes da Secretaria de Educação. De acordo com o edital, item 12.8 do Capítulo XII, uma comissão de

fiscalização do transporte escolar seria nomeada pela Secretaria de Educação para realizar laudo de vistoria dos veículos disponibilizados pela empresa contratada, com o objetivo de verificar o cumprimento do disposto nos artigos 136,137,138 e 139 da Lei 9.503/97, Código de Trânsito Brasileiro. Essa comissão não foi nomeada e, consequentemente, a Secretaria de Educação não realizou a vistoria prevista nos termos do edital. A empresa DM Locadora informou à CGU que realizou as vistorias nos veículos terceirizados e concedeu prazo para que os prestadores de serviço pudessem adequá-los. Pelo exposto, constatou-se falha da administração municipal, na pessoa do Secretário de Educação, CPF ***.912.053-**, que deveria ter nomeado a comissão para o cumprimento do que estava previsto no edital e para resguardar a administração no que se refere a permitir que a empresa contratada prestasse o serviço usando veículos inadequados para o transporte escolar, resguardando a segurança dos alunos e o cumprimento das normas do Código de Trânsito Brasileiro;

- b) Utilização de veículos inadequados para o transporte escolar. Com base na verificação in loco realizada pela equipe da CGU, identificaram-se várias irregularidades nos veículos utilizados para a prestação dos serviços de transporte escolar, no que se refere às exigências previstas no Código de Trânsito Brasileiro, Lei 9.503/97, detalhada em item específico deste Relatório, estando também em desacordo com as obrigações previstas no contrato, item 7.2 da Cláusula 7ª, firmado entre a Prefeitura Municipal de Regeneração e a empresa Dantas Magalhaes Locadora de Veículos Eireli;
- c) Subcontratação irregular para a prestação dos serviços contratados. A empresa Dantas Magalhaes, CNPJ 04.497.065/0001-45, foi contratada para a prestação do supracitado serviço, mas o que se constatou foi que os serviços estão sendo prestados, preponderantemente, por terceiros, pessoas físicas, subcontratadas por essa empresa, sem que tenha ocorrido autorização expressa de subcontratação pela Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, conforme previsto no Capítulo XII – Da Forma de Contratação do Edital de Licitação, item 12.23, in verbis:

“Não poderá o licitante subcontratar totalmente as obrigações assumidas através da presente contratação, sendo permitida a subcontratação parcial com autorização prévia e expressa da CONTRATANTE, conforme artigo 72 da Lei 8.666/93, sob pena de desclassificação da proposta.”;

Não obstante, mesmo que houvesse autorização para subcontratação, a empresa contratada não poderia subcontratar pessoas físicas. Consta dispositivo no edital que limita a possibilidade de terceirização somente a pessoas jurídicas. De acordo com item 5.3 do Capítulo V do edital, a empresa contratada deveria executar os serviços pessoalmente e, no caso de terceirização de parte desse serviço, deveria ser com empresa nos termos da Lei nº 123/2006. Ou seja, a subcontratação deveria se restringir a microempresas e empresas de pequeno porte, conforme explicação recebida do pregoeiro, CPF ***.527.153-**, que elencou alguns termos da Lei nº 123/2006, como por exemplo o art. 48:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

O fato é que a empresa contratada disponibilizou 18 veículos à Secretaria de Educação de Regeneração – PI. Destes, 16 são de terceirizações por meio de subcontratação de pessoas físicas;

- d) Ausência de fiscal de contrato - A Prefeitura Municipal de Regeneração – PI não designou representante da administração, por meio de portaria, como fiscal do contrato com o objetivo de fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços pela empresa contratada, descumprindo ao que consta no item 7.1 da Cláusula 7ª do contrato firmado entre as partes. Estando em desacordo também com o que determina o art. 67, da Lei 8.666/93, in verbis:

“Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. ”

De acordo com informações colhidas nas escolas, os transportadores devem assinar uma folha de frequência que fica nas unidades, como forma de aferir o cumprimento da assiduidade na efetivação dos serviços. A empresa contratada, por sua vez, não possui preposto ou representante atuando no gerenciamento dos serviços. Segundo a proprietária, CPF ***.837.923-**, a empresa mantém dois contratados que visitam o município em dias aleatórios para avaliar os serviços;

- e) Falta de capacidade operacional da empresa contratada – Conforme foi demonstrado, para cumprir com a prestação dos serviços, a empresa Dantas Magalhaes Locadora de Veículos – Eireli precisou realizar subcontratações para a maioria das rotas, caracterizando que não possuía capacidade técnica operacional para cumprir o contrato por seus próprios meios. Houve falha da administração quando, ainda na fase de licitação, não exigiu no edital que as empresas licitantes demonstrassem possuir meios próprios, veículos e pessoal, para o cumprimento do objeto licitado.

Por fim, cabe informar que o Ministério Público do Estado do Piauí, por meio da Promotoria de justiça de Regeneração/PI, no início de maio de 2017, recebeu denúncia de mães de alunos sobre o uso de veículos abertos (D-10, Ranger e C-10), que estão sendo utilizados como transporte escolar. A Promotora de Justiça de Regeneração/PI cobrou da Prefeitura providências para regularização dessa irregularidade. A Prefeitura, por meio da Secretaria de Educação, notificou a empresa contratada que, por sua vez, demonstrou dificuldades em resolver a situação e solicitou o prazo de quatro meses para substituir os veículos abertos.

Pelo exposto, conclui-se que a empresa Dantas Magalhaes Locadora de Veículos – Eireli não dispõe de capacidade operacional para o cumprimento do contrato firmado com a Prefeitura Municipal de Regeneração/PI. Por sua vez, a administração municipal favoreceu a empresa ao não exigir o cumprimento dos serviços conforme está previsto nos termos do edital, aceitando que a mesma subcontratasse de forma

irregular os serviços que ela deveria prestar por seus próprios meios, bem como, deixou a cargo da própria empresa a realização das vistorias dos veículos.

Quanto aos valores envolvidos, a Secretaria de Educação estima gastar R\$ R\$ 846.270,92, no exercício de 2017, de acordo com o planejamento das rotas e do número de dias letivos. Essa despesa será custeada com recursos do Fundeb e Pnate, complementada com recursos próprios.

Quanto à distribuição desses recursos, a Dantas Magalhaes Locadora de Veículos – Eireli recebe da Prefeitura o valor de R\$ 2,78 por quilômetro rodado. Por sua vez, a empresa remunera os transportadores com valores que variam entre R\$ 1,50 e R\$ 2,00 pelo quilômetro rodado, dependendo do tipo de veículo. Sendo descontado do próprio transportador o valor do ISS da Prefeitura. Cabe destacar que esses transportadores arcam com seus próprios custos operacionais: manutenção de veículos, motoristas e combustível. Assim, a empresa vai auferir lucro líquido de R\$ 1,28 ou R\$ 0,78 por quilômetro rodado, dependendo do tipo de veículo, correspondendo a mais de 30% do montante destinado ao pagamento dos serviços prestados pelos terceirizados.

Em abril de 2017, a empresa recebeu o primeiro pagamento desse contrato, no valor de R\$ 92.168,12. Essa despesa foi paga com recursos do Pnate, no valor de R\$ 9.800,00, com recursos do Fundeb, no valor de R\$ 50.368,12, e o restante de outras fontes. O atesto dos serviços e a autorização do pagamento foi firmado pelo Secretário de Educação, CPF ***.912.053-**.

Constatou-se, portanto, sobrepreço no custo dos serviços de transporte escolar, em face da diferença entre o custo pago pela Prefeitura à empresa contratada ser superior ao custo efetivo dos serviços prestados pelos transportadores aos alunos da rede municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, encaminhou a seguinte manifestação:

“O relatório aponta que não houve realização de vistoria nos veículos por representantes da Secretaria de Educação.

Ao contrário do que se tenda demonstrar na presente constatação da CGU, no dia 25/03/2017, no Ginásio Poliesportivo Gonçalo Nunes, foi realizado uma reunião com todos os prestadores de serviços terceirizados, tendo como pauta as normas da empresa, posturas a serem adotadas pelos motoristas, as responsabilidades dos mesmos em relação aos estudantes, vestimentas, pagamentos, dentre outros assuntos relevantes à segurança dos alunos. Reunião essa que contou com a presença do Diretor do Departamento de Transportes, o Sr. Francisco Sousa, representante da prefeitura.

Quanto a Comissão de Fiscalização do Transporte Escolar a mesma já se encontra constituída, sendo os responsáveis o Secretário Municipal de Educação, a Supervisora de Ensino do Município e o Diretor do Departamento de Transportes.

A CGU identificou-se várias irregularidades nos veículos utilizados para a prestação dos serviços de transporte escolar, no que se refere as exigências previstas no Código de Transito Brasileiro, fala que inclusive vai de encontro as normas contratuais firmadas com a empresa Dantas Magalhaes Locadora de Veiculos Eireli.

Como declinado, as inspeções já realizadas pelo Município nos veículos do transporte escolar propiciou a correção de várias das falhas apontadas pela CGU, sendo que hoje a grande maioria dos veículos se encontram devidamente adaptados ao transporte de alunos, nos termos das exigências legais e contratuais. Frisa-se que esse será um trabalho contínuo até que se consiga chegar a cem por cento da frota em perfeitas condições no menor espaço de tempo possível.

Conforme preconizado pelo FNDE em seu "Guia do Transporte Escolar" ([WWW.fnde.gov.br/centrais-de.../131-transporte-escolar?download...transporte-escola](http://www.fnde.gov.br/centrais-de.../131-transporte-escolar?download...transporte-escola)), os veículos autorizados a transportar alunos são os mesmos que, em conformidade com as normas do Código de Transito Brasileiro, têm especificações adequadas para transporte de passageiros, a exemplo de ônibus, vans, kombis e embarcações. Em algumas regiões em que as estradas são precárias ou não existam veículos apropriados disponíveis, como no caso de Regeneração, o Detran autoriza o transporte de alunos em carros menores, desde que os veículos sejam adaptados para tal. Esses veículos autorizados extraordinariamente são, normalmente, camionetes.

Segundo a CGU a empresa Dantas Magalhaes, CNPJ 04.497.065/0001-45, foi contratado para a prestação do supracitado serviço, mas o que se constatou foi que os serviços estão sendo prestados, preponderantemente, por terceiros, pessoas físicas, subcontratadas por essa empresa, sem que tenha ocorrido autorização expressa de subcontratação pela Prefeitura Municipal de Regeneração - PI.

Nesse sentido, a lei nº 8.666/93, não veda a subcontratação parcial do objeto, como no caso do transporte escolar em Regeneração. Vale ressaltar que o edital e o contrato preveem/autorizam a subcontratação, sendo desnecessária autorização expressa da contratante.

Quanto ao cumprimento do art. 47 da Lei nº 123/2006, a empresa procurou subcontratar microempresas e empresas de pequeno porte na região, infelizmente não teve êxito em sua busca por conta de limitação do mercado local. Assim, a fim de fomentar a economia local e fazer o dinheiro circular na própria região, optou por contratar trabalhadores informais.

Veja-se que tal subcontratação, pelos aspectos locais, foi mais vantajosa para a administração. Nesse sentido, Rigolin (RIGOLIN, Ivan Barbosa. Subcontratação. Revista Zênite na 449/171/MAII200S) ressalta que " ... a subcontratação deve revelar-se, em princípio e antes de sua materialização, desejavelmente vantajosa para a Administração contratante e o particular contratado, ou no mínimo indiferente para a Administração com relação à contratação mesma, ou seja, "não pior" para o Poder Público que aquela contratação originária".

Consta no relatório que a Prefeitura Municipal de Regeneração - PI não designou representante da administração, por meio de portaria, como fiscal do contrato com o objetivo de fiscalizar e acompanhar a prestação dos serviços pela empresa contratada.

Como já explicitado anteriormente a CGU, o Município de Regeneração nomeou, através da Portaria nº 068/2017, o Sr. Francisco das Chagas e Sousa, CPF nº 948.496.683-72, para o cargo em comissão de Diretor do Departamento de Transportes, sendo este o responsável pela fiscalização de todos os contratos que envolvam execução de serviços de transporte no âmbito municipal, conforme explicitado na lei que criou o referido cargo, inclusive o contrato referente ao transporte escolar em comento.

A CGU atestou no relatório uma suposta falta de capacidade operacional da empresa contratada Dantas Magalhaes Locadora de Veiculos Eireli, em especial pela realização de subcontratações para a maioria das rotas.

Com a devida vênia, o fato de a empresa realizar subcontratações previstas no Edital e no Contrato não pode ser vista como prova inconteste de ausência de capacidade operacional. Pelo contrário, a empresa vem gerindo a contento o contrato, sendo que os serviços de transporte escolar são prestados de forma ampla e regular, atendendo as necessidades do Município, o que comprova de forma prática a sua capacidade operacional.

Com relação ao lucro da empresa contratada disposta no relatório, vale lembrar que o Brasil tem uma das maiores cargas tributárias do mundo e que as obrigações fiscais e tributárias decorrentes da execução do contrato é de responsabilidade da CONTRATADA, como prevê o próprio edital e o contrato.

E ainda, o art. 44, § 3º da Lei nº 8.666/93 estabelece que "não se admitirá proposta que apresente preço global ou unitário simbólicos, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o valor convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração."

Como se pode ver, o relatório não levou em consideração os 17,33% de impostos diretos que a empresa paga mensalmente.

Portanto, o lucro auferido pela empresa contratada encontra-se dentro dos parâmetros normais de mercado.

Quanto as demais observações ainda citadas no mesmo item, a empresa informou que sempre que foi solicitada pelos Terceirizados, Ministério Público, Prefeitura e a própria Controladoria Geral da União (CGU), se fez presente para tirar quaisquer dúvidas e prestar esclarecimentos. ”

Análise do Controle Interno

Quanto aos argumentos apresentados pelo gestor municipal, considerou-se o seguinte:

- a) Sobre a ausência de vistoria nos veículos particulares destinados ao transporte escolar, alega o gestor que houve reunião com os subcontratados e nesse momento foram tratados vários assuntos sobre a execução do serviço e realizado a vistoria. A empresa contratada já havia informado sobre essa reunião e que ela própria havia realizado essa vistoria. Aqui há uma certa contradição entre essas informações. Contudo, o gestor municipal não anexou cópias de vistorias para comprovar sua justificativa. Também não apresentou evidências de que houve essa comissão

formada pelo Diretor de Transportes e o secretário de educação na efetivação desse serviço;

- b) Em relação aos veículos inadequados, justifica o gestor que está regularizando essas falhas, mas não apresenta evidências dos procedimentos adotados;
- c) Sobre as subcontratações irregulares para a prestação dos serviços contratados, o gestor informa que já havia previsão de subcontratação no edital e no contrato, e que seria desnecessária autorização expressa para tal. Esse entendimento não guarda coerência com o edital, originário da própria administração, conforme consta relatado no corpo do relatório. Ademais, a previsão de subcontratação informava somente microempresas ou empresas de pequeno porte. Portanto, as subcontratações foram totalmente irregulares, beneficiando mais uma vez a empresa Dantas Magalhães, em descumprimento aos termos punitivos previstos no contrato;
- d) Sobre a não designação de fiscal do contrato, o prefeito municipal informou que foi designado uma pessoa como diretor do Departamento de Transportes, e que essa pessoa teria competência para realizar a fiscalização do contrato dos serviços de transportes. De acordo com as informações colhidas em campo, o referido Diretor atuava como responsável pelos ônibus escolares da Prefeitura, e não dispunha de qualquer ingerência sobre os transportadores contratados. Constatou-se também que nas notas fiscais emitidas pela empresa o atesto (verificação e comprovação da realização) dos serviços é emitido pelo Secretário de Educação, não constando evidências de que o referido diretor de transportes realize qualquer ato que comprove sua participação na fiscalização desses serviços;
- e) No que se refere à falta de capacidade da empresa em prestar os serviços contratados, o prefeito municipal afirma que a empresa realizou subcontratações previstas no edital e no contrato e que não há irregularidade alguma. Esse argumento não guarda coerência com os termos expressos no edital e no contrato, e com os elementos colhidos ao longo da fiscalização, conforme demonstrado no Relatório. O gestor considera que o serviço está sendo regular e defende a lucratividade da empresa, não concordando com o sobrepreço apontada pela CGU. Conforme foi demonstrado no Relatório, a subcontratação onera os custos desse serviço, causando danos ao erário.

2.1.8. Utilização de veículos inadequados na execução dos serviços de transporte escolar no período letivo de 2017.

Fato

Analisou-se a adequação dos veículos utilizados na execução da prestação dos serviços de transporte escolar, decorrente do Processo Administrativo nº 046/2017, Procedimento Licitatório Pregão Presencial nº 006/2017, que teve como objetivo a contratação de Pessoa Jurídica para prestação dos serviços de transporte escolar, no exercício de 2017, para atender aos alunos da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Regeneração – PI.

Nas verificações “in loco” realizadas durante os trabalhos de campo, em veículos que estão a prestar os serviços de transporte escolar no exercício de 2017, constataram-se várias irregularidades em relação às especificações técnicas previstas no Código de Trânsito

Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, em especial, os artigos 136 e 137, conforme detalhado a seguir:

- ✓ ausência de registro como veículo de passageiros (art. 136, inciso I);
- ✓ não apresentação de inspeção de verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança, afixada na parte interna dos veículos, em local visível, da autorização para circular emitida pelo Departamento Estadual de Trânsito, com inscrição da lotação permitida (art. 137, inciso II, em conjunto com o artigo 137). Havia previsão no edital, que a Secretaria de Educação nomearia comissão de fiscalização para realizar vistoria nos veículos, com o objetivo de verificar se os veículos atendiam às normas prevista no Código de Trânsito Brasileiro. Entretanto, essa comissão não foi formada e a vistoria por parte da administração municipal não foi realizada. A empresa apresentou vistorias, sem autoria de quem as realizou, dos veículos subcontratados;
- ✓ ausência de pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas (art. 136, inciso III);
- ✓ ausência de cintos de segurança em número igual à lotação (art. 136, inciso VI);

Identificou-se também a adaptação de assentos, com bancos de madeira afixados na carroceria, nos casos das caminhonetes, sem a devida segurança.

A ausência de equipamentos obrigatórios nos veículos que realizam o transporte escolar coloca em risco a segurança dos alunos transportados, além de caracterizar descumprimento de dispositivos constantes do Código de Trânsito Brasileiro.

Em situações similares, o Tribunal de Contas da União tem determinado às Prefeituras que *“mantenham os veículos utilizados no transporte escolar em plenas condições de trafegabilidade e de segurança, a teor das orientações do fabricante e dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n.º 9.503/1997)”* (Acórdão nº 918/2009 – Plenário).

Relacionam-se a seguir os veículos utilizados na prestação dos serviços de transporte escolar junto à Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, no exercício de 2017:

Quadro - Relação de veículos utilizados por prestadores de serviço de transporte escolar.

CONTRATADO(CPF)	VEÍCULO	PLACA	OBSERVAÇÃO
***.797.173-**	VW/ Neobus Thunder	GVP 9637	Ônibus Escolar com a devida identificação “Escolar”. Ausência de inspeção de equipamentos de segurança para uso como transp. Escolar.
***.616.673-**	VW/Fox 1.0 GII	DIT 0699	Não vistoriado.
***.981.503-**	Fiat/Pálio Attractiv	ODW 6854	Faz várias viagens pela manhã para dar conta de carregar os 16 alunos de sua rota.
***.620.763-**	Chevrolet/ Classic LS	OUE 3604	Carro pequeno, leva poucos alunos. Falha na buzina.

CONTRATADO(CPF)	VEÍCULO	PLACA	OBSERVAÇÃO
***.989.683-**	Ford Transit 350L	MWL 5786	Contratado afirma que recebe R\$ 1,50 por quilômetro rodado, embora no contrato esteja informado o valor de R\$ 2,00. Não possui faixa lateral com inscrição de “Escolar”.
***.299.803-**	Marcopolo/ Volare V6 On	ANQ 2437	O motorista não tem habilitação compatível com o tipo de veículo.
***.204.143-**	Fiat Uno Pick Up	KUC 6854	Veículo improvisado com bancos de madeira e cobertura de lona. Falhas em sinalização de iluminação e indicação de direção.
***.995.898-**	Fiat Strada Work	PIJ 2373	Foi apresentado outro Fiat Strada – HIM – 9610 - Veículo adaptado com bancos de madeira e cobertura de lona.
***.548.503-**	Fiat Palio Ed	LWL 5994	Não vistoriado
***.152.733-**	VW GOL CL MB	PIP 6707	Não vistoriado
***.365.583-**	M. Benz OF 1314	BUS 9801	Não vistoriado
***.740.863-**	GM Chevrolet D10	LWK 2691	Veículo improvisado com bancos de madeira e cobertura de lona. A vistoria realizada pela empresa contratante, DM Locadora, identificou várias irregularidades, como falha na iluminação, ausência de retrovisor e extintor de incêndio.
***.279.561-**	M. Benz LO 608D	BFY 7561	O contratado afirma receber R\$ 1,50 por quilômetro rodado. No contrato consta o valor de R\$ 2,00.
***.145.433-**	GM Chevrolet D10	JLY 0715	Veículo improvisado com bancos de madeira e cobertura de lona.
***.000.993-**	VW Komb	NIP 6270	Na vistoria realizada pela empresa, DM Locadora, foram identificadas várias irregularidades: Faixa lateral “Escolar”; Falta buzina, cinto de segurança e extintor de incêndio.
***.992.562-**	Ford Ranger 10D	LVS 1875	Veículo inadequado. Foram identificadas várias falhas, tais como: problemas de iluminação e sinalizações, sem buzina. Bancos de madeira improvisado, sem segurança.
***.007.661-**	M. Benz LO812 neobus	LKJ 7319	Veículo havia sido contratado, mas a empresa comprou em maio/2017. O irmão do ex-proprietário ficou como motorista contratado.
***.021.528-**	Fiat Palio Fire Way	PIQ 2032	Não vistoriado.

Fonte: Vistorias realizadas pela equipe de fiscalização. Planilhas disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, com relação dos contratados; informações adicionais recebidas da empresa Dantas Magalhaes Locadora de Veículos Eireli. Serviços pagos com recursos do Pnate e Fundeb.

Os registros fotográficos que seguem ilustram as irregularidades identificadas nos veículos inspecionados, utilizados para a prestação dos serviços de transporte escolar contratados pela Prefeitura Municipal de Regeneração – PI.

Registros Fotográficos de veículos utilizados no transporte escolar:



Foto 1 e 2 - GM Chevrolet D10, placa LWK - 2691 Veículo improvisado com bancos de madeira e cobertura de lona. A vistoria realizada pela empresa contratante, DM Locadora, identificou várias irregularidades, como falha na iluminação, ausência de retrovisor e extintor de incêndio. Regeneração, 15 de maio de 2017.



Fotos 3 e 4 - GM Chevrolet D10, placa LWK – 2691. Detalhes da lateral e do interior da carroçaria. Regeneração, 15 de maio de 2017.



Fotos 5 e 6 – Fiat strada, placa – HIM 9610. Bancos adaptados para transportar 8 alunos pela manhã e 6 à tarde. Regeneração, 16 de maio de 2017.



Fotos 7 e 8 – GM-Chevrolet D10 – placa JLY – 0715. Veículo adaptado, carga de 15 a 20 alunos. Regeneração 16 de maio de 2017.



Fotos 9 e 10 – Ford Ranger 10D, placa LVS – 1875 - Veículo adaptado. Regeneração, 16 de maio de 2017.



Fotos 11 e 12 - Fiat Fiorino, placa KCU – 6854. Veículo adaptado. Regeneração, 16 de maio de 2017.



Fotos 13 e 14 – ônibus VW/ Neobus Thunder GVP – 9637. Veículo adequado ao transporte escolar, faltando a vistoria e autorização do Departamento de Trânsito Estadual, ou órgão autorizador da Prefeitura. Regeneração, 16 de maio de 2017.

Nenhum dos veículos vistoriados possuía autorização de uso como transporte escolar, pelo órgão de trânsito competente. Também, não havia termo de vistoria por parte da Prefeitura, que atestasse as condições de uso para o transporte de alunos.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.1.9. Irregularidades identificadas no Pregão Presencial nº 021/2013, referentes à licitação de serviços de locação de veículos e transporte escolar, período letivo de 2013 e 2014.

Fato

Análise do Processo Administrativo, Pregão Presencial nº 021/2013, que teve como objetivo a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de fretes de veículos para atender à Prefeitura Municipal de Regeneração - PI, inclusive o transporte escolar, para o exercício de 2013. O contrato decorrente dessa licitação foi aditivado, prorrogando os serviços para o período letivo de 2014.

Primeiramente verificou-se que a iniciativa para que ocorresse a licitação para obtenção dos serviços de fretes supracitados partiu do próprio prefeito municipal, CPF ***.366.393-**, não tendo sido provocada e demonstrada a motivação da necessidade desses serviços por parte das Secretarias Municipais envolvidas. Da análise, considerando-se os aspectos mais relevantes, constataram-se as seguintes falhas/irregularidades:

- a) Falha na autuação do Processo Administrativo da Licitação. Os documentos constantes nesse processo, tais como despachos, declarações e autorização do prefeito para a ocorrência desse Pregão, ocorreram entre 4 e 9 de abril de 2013. O edital foi emitido em 19 de abril de 2013, com data de abertura para seção prevista para 3 de maio de 2013. Conforme consta na pág. 06, a autuação do processo assinada pelo Pregoeiro, CPF ***.064.523-**, ocorreu em 10 de abril de 2014. Portanto, cerca de um ano após a realização dos atos constantes nesta licitação, em prejuízo ao que preconiza o disposto no art. 38 da Lei nº 8.666/1993;
- b) Parecer jurídico emitido um ano após a ocorrência da licitação. Conforme consta na pág. 29 do processo, o Parecer Jurídico assinado pelo assessor jurídico, CPF ***.507.683-**, foi emitido em 12 de abril de 2014. Portanto, assim como ocorreu com a autuação do processo, item anterior, o Parecer Jurídico foi extemporâneo aos fatos ocorridos;
- c) Ausência de pesquisa prévia de preços de mercado – O valor unitário do quilômetro rodado foi estabelecido em R\$ 2,10 (pág. 53), no Termo de Referência do edital. Consta ainda a informação de que esse valor representaria a média de mercado, não obstante, não há no processo, nem foi disponibilizado à equipe da CGU documento algum que comprovasse a origem dessa informação. Portanto, constatou-se ausência de pesquisa prévia de mercado, em prejuízo à aplicação do art. 43, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Registram-se os seguintes acórdãos do TCU que abordam essa questão:

Acórdão 2014/2007 Plenário (Sumário)

“É imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3º da citada lei. ”

Acórdão nº 1.240/2008 - Plenário (Sumário)

“A composição dos custos unitários expressos em planilha orçamentária é indispensável, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. ”

- d) Termo de Referência incompleto – O Anexo V, correspondente ao Termo de Referência, consta uma planilha com as rotas detalhadas em quilômetros e quantidade de alunos. Entretanto, não foi disposto no Termo de Referência as especificações dos veículos que deveriam ser disponibilizados pelos proponentes para a prestação dos serviços de transporte escolar, conforme as características e quantidade de alunos previstos para as rotas. Também não há exigências sobre a obrigatoriedade de os veículos estarem de acordo com as especificações técnicas do Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Dessa forma, constatou-se prejuízo ao cumprimento dos itens II e III, art. 3º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002;

Registra-se o seguinte acórdão do TCU que aborda essa questão:

Acórdão 428//2010 – Segunda Câmara

“Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida por ocasião da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993. ”

- e) Ausência de exigência de capacidade técnica/operacional. No edital a qualificação técnica limitou-se a exigir da empresa interessada apenas apresentar declaração emitida por pessoa jurídica de direito público de que já havia prestado serviços de natureza semelhante ao objeto licitado (item 5.1- Documentos de Habilitação, letra m, pág. 11). Não houve exigência quanto à comprovação de capacidade operacional para a prestação dos serviços pretendidos, objeto da licitação. Essa falha propiciou que os serviços fossem executados com veículos não adequados e em desacordo com a legislação de trânsito, conforme detalhado em item específico desse Relatório.

Registram-se os seguintes acórdãos do TCU que abordam essa questão:

Acórdão 1351/2004 Primeira Câmara (Voto do Ministro Relator)

Orienta suas comissões de licitação no sentido de que não se constitui em ilegalidade, nos casos de licitações para contratação de obras e serviços, o estabelecimento de parâmetros para comprovação de capacidade técnica, de que trata o art. 30, II, da Lei no 8.666/1993, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, desde que conste no respectivo processo os motivos e a adequação técnica daqueles parâmetros, assegurando-se que essa exigência não implique restrição ao caráter competitivo do certame.

Acórdão 2194/2007 Plenário (Sumário)

O estabelecimento de requisito de apresentação de um número mínimo de atestados é possível desde que represente um equilíbrio entre a manutenção do caráter competitivo da licitação e o interesse da Administração em garantir a boa execução dos serviços.

No Pregão Presencial nº 021/2013 consta que houve a participação das seguintes empresas no certame: S & R Lima Ltda. – CNPJ 17.228.995/0001-45; JETRO-Service Gestão e Controle em Terceirização de Serviços Ltda. - 06.142.097/0001-53, e Portela & Portela Veículos Ltda. – ME - 09.081.384/0001-99.

A empresa Portela & Portela Veículos Ltda. – ME foi a vencedora do lote I, referente às rotas do transporte escolar, com o valor de R\$ 1,60 por quilômetro rodado. O contrato assinado entre a Prefeitura de Regeneração e a empresa Portela & Portela Veículos Ltda. – ME, para o exercício de 2013 foi prorrogado para a continuidade da prestação dos serviços no período letivo de 2014. Os comentários sobre a execução desse contrato estão em item específico deste Relatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de 11 de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI, encaminhou a seguinte manifestação:

“... Para esse item, por sua semelhança, faz-se remissão as razões já dispostas no item 3.16 e 4.2 desse ofício.

... Irregularidades identificadas na licitação, Pregão Presencial na 022/2014, 09/2015, 023/2015 024/2015.

Nos procedimentos licitatórios acima relacionados a CGU aponta supostas falhas na pesquisa prévia de preços de mercado e na elaboração do termo de referência. Aponta ainda a CGU, em alguns casos, inconsistências nas datas de documentos constantes do Edital e falha no parecer jurídico.

No que se refere as hipotéticas inconsistências constantes da pesquisa de mercado e termo de referência essa não pode ser atribuída ao pregoeiro, equipe de apoio ou a qualquer outro membro que atuou na licitação, inclusive o parecerista.

Isto porque a jurisprudência do TCU é firme no entendimento de que tal responsabilidade é do órgão administrativo que solicitou a deflagração do certame, veja-se:

Acórdão na 4.848/2010 - TCU -1ª Câmara

Trecho da Ementa

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA ESCOLAR. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO.

CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. MULTA. PEDI DOS DE REEXAME. NÃO CONHECIMENTO DE UMA PEÇA RECURSAL. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DA OUTRA.

1....

2. As pesquisas de preços que dão suporte à elaboração de orçamento, à definição da modalidade de licitação e à efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente à adjudicação do objeto e homologação do procedimento.

3. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)

Deliberações do TCU no mesmo sentido: Acórdãos nº 960/2010 - Plenário, Acórdãos nº 37/1998 - Plenário, 201/2006 – 2ª Câmara, 556/2008 – 1ª Câmara, e nº 113/1998 Plenário.

Acórdão nº 2.389/2006 - Plenário

Sumário:

"REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES JÁ CONSTANTES DO SICAF. RESPONSABILIDADE DE PREGOEIRO PELAS EXIGÊNCIAS DO EDITAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.

1. É vedada a exigência, em procedimentos licitatórios na modalidade pregão, da apresentação de documentos e informações que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores ou de sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios.

2. O pregoeiro não pode ser responsabilizado por irregularidade em edital de Licitação, já que sua elaboração não se insere no rol de competências que lhe foram legalmente atribuídas. "

Acórdão nº 3.516/2007 – 1ª Câmara

"TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONHECIMENTO. PROVIMENTO.

1. As pesquisas de preços que dão suporte a elaboração de orçamento, a definição da modalidade de licitação e a efetivação da adequação financeira e orçamentária da despesa, devem ser realizadas previamente a adjudicação do objeto e homologação do procedimento.
2. Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto. (grifo nosso)
3. Não cabe responsabilização por sobrepreço de membros da CPL. do pregoeiro ou da autoridade superior, quando restar comprovado que a pesquisa foi realizada observando critérios técnicos aceitáveis por setor ou pessoa habilitada para essa finalidade".

Em relação a algumas discrepâncias de datas, tais inconsistências tratam-se de meros erros materiais (digitação) sendo fácil perceber pela simples consulta aos documentos. Tai erro, portanto, por ser manifesto não vicia o documento e nem afasta os seus efeitos legais pretendidos.

Em relação ao parecer jurídico, muito embora já comprovado que o parecerista não pode ser responsabilizado por eventuais falhas na confecção de pesquisas de mercado e termos de referência. O TCU tem entendida que os parecerista podem ser responsabilizados em razão da existência de importante vício na peça que produziu, que deu suporte à prática de ato irregular. O que não ocorreu no caso em tela.

Assim, inexistente no parecer jurídico em análise erro grosseira ou inescusável, o mesmo não pugna desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, sem relevância causal para a prática do ato, portanto o seu autor não pode ser alcançado pela jurisdição do TCU, para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública. ”

Análise do Controle Interno

O gestor municipal enviou a mesma manifestação para as constatações relacionadas às licitações, Pregão Presencial na 022/2014, 09/2015, 023/2015 e 024/2015. Fazendo menção de que essa justificativa era pertinente às irregularidades constatadas ao Pregão Presencial nº 021/2013. Assim, realizou-se a seguinte análise:

- a) Sobre a falta de autuação do processo, comprovado por meio de documento emitido em data extemporânea, o gestor municipal alega mera falha de digitação. Portanto, cabe maior zelo com os documentos emitidos juntados ao processo licitatório, uma vez que os documentos têm presunção de autenticidade dos fatos nas respectivas datas registradas;
- b) Quanto ao Parecer Jurídico, a análise do item anterior também se aplica ao caso. Não se pode admitir que assessor jurídico, profissional especializado nas normas legais, alegue não observar a data antes de apor sua assinatura;

- c) Em relação à ausência de pesquisa prévia de mercado e sobre a deficiência do Termo de Referência, o gestor alega que não é de responsabilidade da CPL ou do assessor jurídico. Ora, não houve contestação da irregularidade, mas apenas a tentativa de eximir responsabilidades, como se esses operadores do processo licitatórios não pudessem ter ciência dessa falha e, atuando nos termos de suas responsabilidades, não devessem devolver a requisição à Secretaria solicitante para que providenciasse a devida regularização, sob pena de se realizar uma licitação falha, sem critérios objetivo e com ausência de comprovação de preço de mercado. Sendo que, a economicidade é princípio básico de qualquer licitação;
- d) Por fim, sobre a ausência de critérios para avaliar a capacidade técnica e operacional, não houve manifestação do gestor.

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

Fato

Constatou-se, após exame das Atas de reunião do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS/FUNDEB) e mediante encontro com seus membros, que o Conselho não tem efetuado o acompanhamento da execução do Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate no Município de Regeneração - PI, contrariando o disposto no art. 16 da Resolução Resolução/CD/FNDE nº 12, de 17 de março de 2011.

“Art. 16 - O acompanhamento e o controle social sobre a aplicação dos recursos do PNATE serão exercidos junto aos respectivos EEx pelos CACS/FUNDEB, constituídos na forma estabelecida no § 13 do art. 24 da Lei nº 11.494, de 2007.

Parágrafo único. Aos Conselhos incumbem, também, receber e analisar as prestações de contas referentes ao Programa, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação dos recursos transferidos e encaminhando-os ao FNDE. ”

Embora o conselho tenha aprovado as prestações de contas do Pnate, período de 2014 a 2016, as Atas de Reunião do CACS/FUNDEB desses exercícios não apresentam comentários sobre a gestão do Programa, fazendo menção somente às contas do Fundeb.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada.

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”.

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

3. Conclusão

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

- a) Irregularidades identificadas nas licitações referentes aos exercícios de 2014 a 2017, relacionados à contratação de empresa para prestação dos serviços de transporte escolar, com inconsistências de documentos datados em períodos diferentes; ausência de pesquisa prévia de preços de mercado; deficiência na elaboração do Termo de Referência, dentre outros;
- b) Irregularidades na execução dos serviços prestados, em desacordo com os termos contratuais, relacionadas a subcontratações irregulares e deficiência na fiscalização dos serviços prestados;
- c) Utilização de veículos inadequados na execução dos serviços de transporte escolar, e
- d) Falha na atuação do Conselho do Fundeb na fiscalização das despesas com recursos do Pnate.

Ordem de Serviço: 201700787

Município/UF: Regeneração/PI

Órgão: MINISTERIO DAS COMUNICACOES

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: PREFEITURA MUNICIPAL

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 837,00

1. Introdução

O contexto social/tecnológico contemporâneo apresenta novas formas/causas de exclusão social. Dentre elas, observa-se a dificuldade ou impedimento de acesso aos meios de comunicação/informação estabelecidos e difundidos na sociedade.

O conhecimento necessário para o uso de meios de produção informatizados se tornou requisito para acesso ao mercado de trabalho, assim como o domínio das técnicas de acesso e uso de informações pelos meios de comunicações digitais passaram a constituir característica para participação ativa em uma “sociedade do conhecimento”.

Nesse sentido, o governo federal vem implementando um conjunto de programas e iniciativas de inclusão digital, que passam a ser vistas como um importante vetor da política social. Dentre elas, destaca-se a implementação de Pontos de Inclusão Digital – PID como Telecentros e o Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac).

O programa Telecentros tem o intuito de prover conjuntos de equipamentos de informática e mobiliário para implantação de espaços públicos para o acesso à internet, bem como atividades de formação com foco na inclusão digital. O objetivo dessa iniciativa é promover o desenvolvimento social e econômico das comunidades atendidas, reduzindo a exclusão social e criando oportunidades de inclusão digital aos cidadãos

Por sua vez, o Gesac destina-se a prover conexão à internet em banda larga gratuita para as comunidades de áreas remotas ou com populações vulneráveis social e economicamente, com o objetivo de promover a inclusão digital e social, bem como para incentivar ações de governo eletrônico para a população atendida.

Assim, diante da 4º fase do Programa de Fiscalização de Entes Federativos, realizou-se consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (<http://simmc.c3sl.ufpr.br/>), em 15 de fevereiro de 2017, e verificou-se, por meio do Relatório de Disponibilidade, que havia Telecentros e Gesac's que não se conectavam à internet há mais de trinta dias. No estado Piauí, observou-se, no município de Regeneração, que o PID localizado na Escola Municipal Prof. Luiz Gonzaga Pires não se conectavam à internet há mais de trinta dias. Definiu-se, então, este PID como escopo de auditoria.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 15 a 19 de maio de 2017 sobre a aplicação dos recursos do programa 2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia – Ação 20ZB - Apoio a Iniciativas de Inclusão Digital no Município de Regeneração-PI.

A ação fiscalizada destinou-se a inspecionar os Pontos de Inclusão Digital, com vista a identificar a regularidade do sinal de internet, bem como o acesso público e gratuito à comunidade abrangida pelo programa.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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

2.1.1. Equipamentos do Programa Inclusão Digital (Programa Gesac) instalados com o sinal de Internet, na Esc Mun Prof Luiz Gonzaga Pires, porém não é utilizado pela direção da escola.

Fato



Na visita realizada à Escola Municipal Prof. Luiz Gonzaga Pires, em Regeneração/PI, verificou-se a existência de um Ponto de Inclusão Digital, do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, instalado na sala da diretoria da escola.

Verificou-se que a Escola dispõe de um computador, dois notebooks e uma impressora. O computador, entretanto, não é utilizado. O diretor da escola informou que costuma utilizar os notebooks pela praticidade que os aparelhos oferecem. Esses notebooks captam sinais de outra rede de internet.

Da visita realizada constou-se o seguinte:

- a) Os equipamentos não são utilizados pela comunidade. Os equipamentos estão instalados em uma sala restrita ao acesso do diretor e dos professores, a qual é utilizada para a realização dos planejamentos e/ou reuniões dos profissionais nos intervalos das aulas;
- b) No teste realizado à Internet, fornecida pela antena instalado pela GESAC, realizado por meio de um dos notebooks da escola, verificou-se que o sinal estava bom e que foi possível o acesso aos sites relacionados no procedimento 46.0102-0002 – Provimento de acesso à Internet, para a realização de testes. Não obstante, não foi possível obter o resultado da velocidade do sinal da internet em “kbps”;
- c) Cabe ressaltar que na escola existe outro fornecedor de sinal da Internet, fornecido pela operadora Vivo, e que é o sinal utilizado pela direção da escola. O Diretor da escola informou que os equipamentos fornecidos pelo Programa GESAC ainda não tinham sido utilizados pela atual gestão da escola que assumiu em 2017.

Quadro: Relatório fotográfico dos equipamentos eletrônicos do Programa Inclusão Digital (Programa Gesac), na Escola Municipal Prof. Luiz Gonzaga Pires, Regeneração/PI.

	
<p>Foto 1 – Antena Parabólica instalada na Escola Municipal Prof. Luiz Gonzaga Pires, em Regeneração/PI, em 15 de maio de 2017.</p>	<p>Foto 2 – Antena Receptora do Sinal de Internet GESAC e um Computador, instalados na sala da Diretoria da E. M. Prof. Luiz Gonzaga Pires, em Regeneração–PI, em 15 de maio de 2017.</p>

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 147/2017 – GAB, de onze de setembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Regeneração – PI encaminhou a seguinte manifestação:

“Nesse item, o município de Regeneração informa que recebeu da gestão anterior toda rede do Programa Gesac com defeito. Por seu alto custo de conserto e manutenção, o Município está providenciando a regularização, sendo que o defeito será prontamente sanado, propiciando a utilização de internet na Escola Municipal Luiz Gonzaga Pires, bem como em outros pontos da cidade. ”

Análise do Controle Interno

O gestor informou que tomará providências para regularizar a situação e tornar os equipamentos úteis à comunidade. Uma vez que se referem a atos que produzirão efeitos após a devida implementação, a efetiva comprovação da regularização dependerá de ulterior verificação pelos órgãos de controle interno e externo.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos federais recebidos não está devidamente adequada à totalidade dos normativos referentes ao objeto fiscalizado, visto que os equipamentos instalados com sinal de internet não são utilizados

pela comunidade escolar (diretor, professores e estudantes), apesar da boa conectividade do Ponto de Inclusão Digital, instalado na Escola Municipal Prof. Luiz Gonzaga Pires, em Regeneração/PI.