

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V04º
Ciclo

Número do Relatório: 201701788

Sumário Executivo Serra Talhada/PE

Introdução

O presente relatório apresenta os resultados consolidados das ações de controle realizadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no quarto ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, no âmbito do município de Serra Talhada/PE, nos termos da Portaria CGU nº 208/2017.

No referido ciclo do Programa, foram selecionados, a partir de matriz de vulnerabilidade, cem municípios para serem fiscalizados em todo o país. A definição do escopo dos exames, por sua vez, foi efetuada a partir de critérios de relevância, criticidade e materialidade dos programas de governo.

Os exames no município de Serra Talhada/PE, efetuados no segundo semestre de 2017, tiveram como unidades fiscalizadas a própria Prefeitura, como também o Governo do Estado de Pernambuco e envolveram a avaliação de programas de governo e/ou ações de quatro ministérios, quais sejam: Educação, Saúde, Cultura e Cidades. O período fiscalizado, em regra, abrangeu janeiro de 2015 a junho de 2017 (as exceções encontram-se detalhadas no relatório específico de cada ação de controle).

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:

79232

Índice de Pobreza:	49,55
PIB per Capita:	6.298,58
Eleitores:	51276
Área:	2980

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 CULTURA	Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento	2	1.487.500,00
	Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	2	735.000,00
	CULTURA: PRESERVACAO, PROMOCAO E ACESSO	1	1.997.439,89
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA CULTURA		5	4.219.939,89
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	4	84.683.324,26
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		4	84.683.324,26
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3	52.172.561,09
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		3	52.172.561,09
MINISTERIO DAS CIDADES	PLANEJAMENTO URBANO	1	1.078.215,83
	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	1	6.696.388,85
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DAS CIDADES		2	7.774.604,68
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		14	148.850.429,92

No tocante às ações a cargo do **Ministério da Educação**, foram realizadas as seguintes fiscalizações:

- a) **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)**, tendo como escopo a verificação amostral da regularidade das despesas efetuadas e a adequação dos veículos utilizados para o transporte de estudantes;
- b) **Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)**, no qual o escopo foi a verificação amostral da regularidade da execução dos recursos, tanto no que se refere à aplicação dos valores, quanto no tocante à parte operacional do Programa;

- c) **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)** cujo escopo contemplou, a verificação por amostragem: da regularidade dos processos de contratação de bens/serviços, da elegibilidade das despesas e, ainda, a avaliação do cumprimento do piso salarial profissional nacional e da regularidade da contratação temporária de professores;
- d) **Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica**, tendo como escopo a verificação da regularidade da execução do Termo de Compromisso PAR n.º 201707037, cujo objeto foi a aquisição de 267 notebooks.

No que tange às ações a cargo do **Ministério da Saúde**, foram realizadas as seguintes fiscalizações:

- a) **Piso de Atenção Básica Fixo** (Atenção Básica);
- b) **Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde** (Assistência Farmacêutica);
- c) **Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade** (Média e Alta Complexidade).

O escopo dos trabalhos foi focado, principalmente, em avaliação sobre as aquisições e gerenciamento de medicamentos e outros materiais médico-hospitalares, custeados com recursos das três ações orçamentárias.

Nas Ações sob responsabilidade do **Ministério da Cultura** foram realizadas as seguintes fiscalizações, tendo escopo a avaliação da regularidade das despesas e da efetiva execução do objeto das seguintes transferências:

- a) **Convênio SIAFI n.º 836.029**, cujo objeto foi a realização do XII Encontro Nordestino de Xaxado, que ocorreu entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2016;
- b) **Convênio SIAFI n.º 835.487**, cujo objeto é a Implantação de Sistema de Produção e Difusão de Áudio e Vídeo;
- c) **Convênios SIAFI n.º 820.814 e n.º 820.781**, cujos objetos trataram da realização do IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais;
- d) **Contrato de Repasse n.º 363431-71**, no qual o objeto foi a construção de uma Praça Modelo de Esportes e Cultura.

Por fim, no âmbito das ações a cargo do **Ministério das Cidades**, foram realizadas as seguintes fiscalizações, tendo escopo a avaliação da regularidade das despesas e da efetiva execução do objeto das seguintes transferências:

- a) **Contrato de Repasse n.º 1007689-38**, cujo objeto trata da elaboração de projeto executivo e serviços de requalificação e pavimentação da ligação entre a BR 232/Estação/Rua Waldemar de Oliveira;
- b) **Contrato de Repasse n.º 0233406-18**, que teve por finalidade a urbanização de assentamentos precários na Comunidade do Mutirão, no Município de Serra Talhada/PE.

Vale salientar que, apenas no caso do Contrato de Repasse n.º 0233406-18, a unidade examinada foi o **Governo do Estado de Pernambuco**, já nas demais fiscalizações, a unidade examinada foi a **Prefeitura do Município de Serra Talhada/PE**.

Cumpre destacar, ainda, que, para todas as ações de controle supracitadas, os executores dos recursos federais foram prévia e formalmente informados sobre os achados da fiscalização, para fins de apresentação de manifestações com justificativas ou esclarecimentos. Para parte dos achados, houve pronunciamentos dos gestores, por meio de expedientes diversos, os quais encontram-se reproduzidos no presente relatório.

Diante do exposto, cabe 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

Em decorrência das ações de controle realizadas pela CGU no quarto ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, no âmbito do município de Serra Talhada/PE, foram identificadas falhas na aplicação dos recursos federais examinados e/ou inobservâncias aos normativos que regulamentam os programas de governo e/ou ações avaliados.

Em função dessas falhas, a equipe de fiscalização pôde concluir pela ocorrência de prejuízo (superfaturamento) estimado em, ao menos, R\$ 1 milhão, nos diversos programas verificados. Também foi possível apontar um prejuízo total potencial de R\$ 5,4 milhões (sobrepreço), montante que carece ainda de aprofundamento pelos órgãos repassadores dos recursos.

Ministério Responsável	Prejuízo Verificado - Superfaturamento (R\$)	Prejuízo Potencial - Sobrepreço (R\$)
Educação	820.204,88	4.889.695,66
Saúde	173.417,65	554.256,00
Cultura	30.000,00	0,00
Total (R\$)	1.023.622,53	5.443.951,66

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de fiscalização.

Para facilitar o entendimento, os fatos mais relevantes e/ou impactantes verificados na fiscalização serão apresentados a seguir para cada um dos ministérios repassadores.

Ministério da Educação

No que diz respeito ao Pnae, sobre as aquisições de alimentos foram verificadas falhas que ocasionaram na ausência de competitividade em processos de licitatórios. Em decorrência, a equipe de fiscalização apontou um sobrepreço de R\$ 4.154.432,38, nos exercícios de 2016/2017.

No que se refere à parte operacional, também foram observadas inúmeras desconformidades, sendo as deficiências encontradas na infraestrutura disponível nas escolas a mais impactante para a clientela do Programa.

Sobre o Pnate, foram identificados indícios de simulação e direcionamento no âmbito do Pregão Presencial Nº 013/2017, cujo objeto era a contratação do transporte escolar para o exercício de 2017. No aspecto operacional, com elevado grau de impacto para os usuários do transporte escolar, verificou-se a existência de inadequações em veículos utilizados para o transporte de estudantes, a exemplo de pneus e assentos deteriorados.

No que tange ao **Fundeb**, verificou-se a realização de despesas inelegíveis no montante de R\$ 242 mil, assim como a utilização de recursos do Fundo, da ordem de R\$ 202 mil, para pagamento de despesas cujo financiamento já estava garantido por termo de compromisso específico. Ademais, constatou-se que os profissionais do magistério público da educação básica contratados temporariamente pela Prefeitura recebem remuneração abaixo do piso salarial.

Sobre o **Termo de Compromisso PAR n.º 201707037**, Os exames realizados demonstraram falhas relevantes na aquisição dos notebooks, com destaque para os indícios de simulação de competição. Ademais, observou-se que os equipamentos adquiridos não foram entregues aos destinatários (professores municipais), encontrando-se, há mais de um ano sem uso, sofrendo depreciação e tornando-se obsoletos.

Ministério da Saúde

As fiscalizações sobre as despesas com aquisição de medicamentos e materiais hospitalares fundeadas com recursos da **Farmácia Básica; Bloco da Atenção Básica; e, Média e Alta Complexidade** demonstraram a existência de irregularidades na condução dos programas, haja vista a aquisição de medicamentos com sobrepreço, a restrição à competitividade nos procedimentos de contratação analisados; as deficiências no controle de estoque e a não disponibilização para a população de todos os medicamentos que fazem parte do componente básico da assistência farmacêutica.

Ministério da Cultura

No que se refere aos **convênios** com o Ministério da Cultura, em síntese, tem-se as seguintes falhas apontadas:

Convênio SIAFI n.º 836029: Superfaturamento de R\$ 30.000,00 na realização de despesas com hospedagens e pagamento das apresentações e contratação indevida de artista por inexigibilidade de licitação;

Convênio SIAFI n.º 835487: pagamento antecipado por serviços não prestados e deficiências no planejamento das contratações;

Convênio SIAFI n.º 672075: contratação de empresa para fornecimento e instalação de equipamentos de áudio e vídeo no Cine Teatro que não possuía registro, na Receita Federal, para atuar nessas atividades econômicas.

Convênios SIAFI n.º 820.814 e n.º 820.781: Favorecimento à empresa contratada para a produção do evento na contratação de Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular.

Ministério das Cidades

Por fim, no âmbito das ações a cargo do **Ministério das Cidades**, foram identificadas as seguintes irregularidades e/ou desconformidades relevantes:

Contrato de Repasse n.º 1007689-38: Foi constatado que a obra vem sendo executada por outra empresa, que não a contratada, não se podendo atestar a regularidade da execução da despesa paga no montante de R\$ 762.520,13.

Contrato de Repasse n.º 0233406-18, firmado com o Governo de Pernambuco: na verificação da Concorrência 012/2009 foi constatada diversas irregularidades que configuraram possível restrição à competitividade e conluio entre os participantes.

Ordem de Serviço: 201701819

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA CULTURA

Instrumento de Transferência: Convênio - 836029

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 500.000,00

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do convênio 836029, firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, para a realização do XII Encontro Nordestino de Xaxado, que ocorreu entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2016. Foram liberados o total de R\$ 500.000,00.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 29 e 30 de agosto de 2017 e se concentraram em visitas aos locais onde ocorreram as apresentações e na realização de entrevistas com membros dos grupos de xaxado que participaram do evento.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da execução do objeto do convênio e a correta aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Cultura.

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. Superfaturamento no pagamento de hospedagens de grupos de xaxado participantes do XII Encontro Nordestino de Xaxado, no valor de R\$ 20.000,00.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa ao convênio 836029, firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, para realização do evento denominado “XII Encontro Nordestino de Xaxado”, verificou-se a contratação da Pousada Lampião, CNPJ nº por meio do Pregão Presencial 073/2016, para prestação de serviços de hospedagem para artistas e grupos de xaxado participantes do evento, no valor

total de R\$ 50.000,00. No entanto, foi constatado que oito grupos são originários do próprio município de Serra Talhada que, em tese, não necessitariam de hospedagem em hotel da região.

Para confirmar a situação previamente encontrada, foram realizadas entrevistas *in loco* com membros dos grupos de xaxado de Serra Talhada, que afirmaram não terem sido hospedados na supracitada pousada. Ademais, o Grupo Dinâmico Cultural e o Grupo de Artes “Fênix”, ambos de João Pessoa/PB, em resposta aos questionários enviados por Ofício, informaram que não participaram do evento. Portanto, como cada um dos oito grupos de xaxado de Serra Talhada, além dos Grupos Dinâmico Cultural e Artes “Fênix” possuem vinte membros cada, conforme documentação apresentada pela Prefeitura e o valor da diária contratada à Pousada Lampião foi de R\$100,00, ficou constatada a existência de superfaturamento no pagamento dos serviços de hospedagem no valor de R\$ 20.000,00.

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’.

2.1.2. Superfaturamento no pagamento de apresentações de grupos de Xaxado no XII Encontro Nordestino de Xaxado, no valor de R\$ 10.000,00.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa à Chamada Pública 002/2016, cujo objeto foi a Seleção de Grupos Artísticos para participação no XII Encontro Nordestino de Xaxado, verificou-se que a Prefeitura de Serra Talhada/PE efetuou pagamento ao Centro Dramático do Pajeú – CDP no valor de R\$ 85.000,00, referente a dezessete grupos de xaxado que foram convidados a participar das festividades do XII Encontro Nordestino de Xaxado, realizado entre os dias 14 e 17 de dezembro de 2016.

No entanto, em entrevistas realizadas com representantes dos grupos Dinâmico Cultural e Artes “Fênix”, de João Pessoa/PB, constatou-se a não participação de ambos no evento. Apesar da não participação dos grupos no evento, a Prefeitura de Serra Talhada efetuou o pagamento ao CDP no valor de R\$ 10.000,00, como se os dois grupos tivessem efetivamente participado das festividades.

Portanto, restou comprovada a existência de superfaturamento no valor de R\$ 10.000,00 em favor do Centro Dramático do Pajeú, por parte da Prefeitura Municipal de Serra Talhada.

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’.

2.2 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. Contratação indevida de artista por meio de processo de Inexigibilidade de Licitação, em desacordo com o que determina inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa à Inexigibilidade nº 008/2016, cujo objeto foi a *Contratação de Artista para Abrilhantar as Festividades do XII Encontro Nordestino de Xaxado no Município de Serra Talhada/PE*, verificou-se a contratação de artista que possuía dois contratos de exclusividade no mesmo período da realização da contratação.

A Lei 8.666/93, em seu artigo 25 e incisos, disciplina as hipóteses em que se admitem a contratação de bens e serviços por Inexigibilidade de Licitação, sendo que o inciso III trata diretamente da contratação de profissional do setor artístico, conforme abaixo:

“Art. 25 - É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – (...)

II – (...)

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

Depreende-se da leitura do artigo que a contratação mediante Inexigibilidade só seria possível caso houvesse contrato de exclusividade ou se tivesse sido contratado diretamente.

No entanto, segundo documentação apresentada e encontrada no Portal dos Convênios - Siconv, o artista possuía, no momento da contratação para participação no evento, dia 8 de dezembro de 2016, dois contratos de exclusividade válidos, sendo um com a Associação dos

Filhos e Amigos de Vicênci - AFAV e outro com a Fundação Cultural Cabras de Lampião. Importante ressaltar que no processo de inexigibilidade não há cópia do contrato de exclusividade do artista com a Associação dos Filhos e amigos de Vicênci, todavia, o contrato consta no Portal do Siconv.

Portanto, constatou-se a contratação indevida do artista por meio de processo de Inexigibilidade de Licitação, em desacordo com o que determina inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

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’.

3. Conclusão

Os exames realizados permitiram concluir que o XII Encontro Nordestino de Xaxado, objeto do convênio 836029 foi efetivamente executado.

No entanto, no que se refere à aplicação dos recursos do convênio, observou-se a existência de desconformidades, conforme abaixo especificadas:

- Superfaturamento no pagamento de hospedagens de grupos de xaxado participantes do XII Encontro Nordestino de Xaxado, no valor de R\$ 20.000,00;
- Contratação indevida de artista por meio de processo de Inexigibilidade de Licitação, em desacordo com o que determina inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93;
- Superfaturamento no pagamento de apresentações de grupos de Xaxado no XII Encontro Nordestino de Xaxado, no valor de R\$ 10.000,00.

Ordem de Serviço: 201701820

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA CULTURA

Instrumento de Transferência: Convênio - 835487

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 987.500,00

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do convênio 835487, firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, para a Implantação de Sistema de Produção e Difusão de Áudio e Vídeo. Foram liberados o total de R\$ 987.500,00.

O trabalho de campo foi realizado entre os dias 29 e 30 de agosto de 2017 e se concentrou em visita ao futuro local onde será construído e implementado o Sistema.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da execução do objeto do convênio e a correta aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Cultura.

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. Pagamento antecipado por serviços não prestados, referentes ao Pregão Presencial nº 016/2017.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa ao convênio 835487, firmado com o Ministério da Cultura para implementação de Sistema de Produção e Difusão Áudio Visual de Serra Talhada, constatou-se a existência de pagamento indevido à empresa Afonso Oliveira Produções Culturais Eireli-ME por serviços não prestados.

Segundo informação obtida no Portal dos Convênios – Siconv, a Prefeitura pagou o valor de R\$ 94.000,00 à referida empresa pelos serviços de implantação do Sistema de Produção

Áudio Visual, objeto do Pregão Presencial nº 016/2017. Instada a esclarecer sobre quais foram os serviços prestados, a Prefeitura respondeu que se tratava de treinamento; organização das etapas e funcionamento do canal comunitário de TV; consultoria para a Secretaria de Obras para elaboração de projeto de construção do prédio sede do canal; estudo sobre os equipamentos a serem adquiridos; entre outros serviços.

No entanto, a própria Prefeitura informou que o Treinamento com os equipamentos e outros que se fizerem necessários para o funcionamento da TV ainda deverão ser realizados, o que comprova a existência de pagamento antecipado por serviços ainda não executados pela empresa vencedora da licitação.

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’.

2.2 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

Os exames realizados permitiram concluir que o Sistema de Produção e Difusão de Áudio e Vídeo de Serra Talhada, ainda não foi efetivamente implementado.

No que se refere à aplicação dos recursos do convênio, observou-se a existência de desconformidades, conforme abaixo especificadas:

- Pagamento antecipado por serviços não prestados, referentes ao Pregão Presencial nº 016/2017;
- Deficiência no planejamento das contratações referentes ao Sistema de Produção Áudio Visual de Serra Talhada.

Ordem de Serviço: 201701632

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA CULTURA

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 672075

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.997.439,89

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 3 de agosto a 27 de setembro de 2017 sobre a aplicação de recursos no Programa/Ação 13813202712MG0001 - CULTURA: PRESERVACAO, PROMOCAO E ACESSO / IMPLANTACAO DE ESPACOS INTEGRADOS DE ESPORTE, CULTURA, LAZER E SERVICOS PUBLICOS - PRACAS DOS ESPORTES E DA CULTURA, tendo sido fiscalizado o Contrato de Repasse nº 363431-71 (SIAFI 672075), referente à construção da PEC-Modelo 3000 M2 em Serra Talhada/PE. O Contrato de Repasse tem valor global de R\$ 1.997.439,89.

Na fiscalização, a CGU buscou obter evidências suficientes e adequadas que permitissem avaliar os atos de gestão praticados em relação à execução do objeto, no que tange à garantia das seguintes dimensões:

- a) legalidade: se as fases de contratação, acompanhamento e recebimento do projeto e obra obedeceram às formalidades legais;
- b) economicidade: se a execução do projeto e obras são compatíveis com os preços de mercado.

Os exames foram efetuados sobre os itens mais relevantes financeiramente, contratados e executados.

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. Contratação de empresa que não possui atividade econômica semelhante ao do objeto da licitação.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa ao convênio 672075, firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, para construção da Praça de Esportes e Cultura, Modelo 3000 m², verificou-se a realização do Pregão Presencial nº 074/2015, cujo objeto, entre outros, foi o fornecimento e instalação de equipamentos de áudio e vídeo no Cine Teatro, parte integrante do projeto da Praça.

De acordo com os documentos do citado processo licitatório, a empresa Afonso Oliveira Produções Culturais Eireli – ME, CNPJ nº 17.164.423/0001-40, foi a única empresa a participar do certame e por consequência, sagrou-se vencedora da licitação. No entanto, na época da sua contratação, a empresa não possuía entre as suas atividades econômicas o Comércio Varejista Especializado de Equipamentos de Áudio e Vídeo, conforme consta no Comprovante de Inscrição na Receita Federal, acostado aos autos do processo licitatório na pág.95.

Ademais, a citada empresa forneceu livros para a Biblioteca da Praça, sendo que ela também não possuía, na época da sua contratação, a atividade de Comércio Varejista de Livros.

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’.

2.2.2. Ausência de preços unitários em aquisição dos livros adquiridos por meio do Pregão Presencial nº 074/2015, destinados à Biblioteca da Praça de Esportes, objeto do convênio 672075.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa ao convênio 672075, firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, para construção da Praça de Esportes e Cultura, Modelo 3000 m², verificou-se a realização do Pregão Presencial nº 074/2015, cujo objeto, entre outros, foi o fornecimento de 2.000 livros variados e 250 livros para pessoas com deficiência, destinados à biblioteca, parte integrante do projeto da Praça.

De acordo com os documentos do citado processo licitatório, a empresa Afonso Oliveira Produções Culturais Eireli – ME, CNPJ nº 17.164.423/0001-40, foi contratada para fornecer os livros.

Entretanto, observou-se que a empresa colocou na proposta um valor único de R\$ 20,00 para os 2.000 livros e R\$ 25,00 para os 250 livros destinados à pessoa com deficiência, sem apresentar nenhuma pesquisa de preços ou metodologia que permitisse comprovar que esse valor único retrata de forma fiel o valor médio de mercado dos livros. Ademais, não há no processo a identificação individual de cada livro a ser adquirido, o que impossibilita a verificação do preço de mercado deles.

Por fim, foi solicitada a lista com todos os livros adquiridos com recursos do citado convênio, no entanto, após análise da lista, não restou comprovada a aquisição dos livros destinados às pessoas com deficiência.

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’.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização, quanto aos atos de gestão praticados em relação à execução do objeto, a evidências obtidas foram suficientes para concluir que:

a) legalidade

Foi constatada a contratação de empresa para fornecimento e instalação de equipamentos de áudio e vídeo no Cine Teatro (Pregão Presencial nº 074/2015) que não possuía registro, na Receita Federal, para atuar nessas atividades econômicas.

b) economicidade

Os exames efetuados não identificaram evidências da ocorrência de superfaturamento ou sobrepreço.

Ordem de Serviço: 201701821

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA CULTURA

Instrumento de Transferência: Convênio - 820814

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 420.000,00

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do convênio 820814, firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, para a realização do IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais. Foram liberados o total de R\$ 420.000,00.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 29 e 30 de agosto de 2017 e se concentraram em visitas aos locais onde ocorreram as apresentações e na realização de entrevistas com membros dos grupos culturais que participaram do evento.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da execução do objeto do convênio e a correta aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Cultura.

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

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 nas análises realizadas e, levando em consideração que foi celebrado outro convênio entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Serra Talhada (820781), cujo objeto também incluía a contratação de grupos culturais e observando que a contratação dos grupos se deu mediante um único processo de Inexigibilidade (006/2015) para os dois convênios, achou-se por bem incluir os achados encontrados em uma única ordem de serviço, sendo nesse caso, a OS 20170822, que trata do convênio 820781.

Ordem de Serviço: 201701822

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA CULTURA

Instrumento de Transferência: Convênio - 820781

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 315.000,00

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do convênio 820781, firmado entre o Ministério da Cultura e a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, para a realização do IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais, que ocorreu entre os dias 23 e 28 de novembro de 2015. Foram liberados o total de R\$ 315.000,00.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 29 e 30 de agosto de 2017 e se concentraram em visitas aos locais onde ocorreram as apresentações.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da execução do objeto do convênio e a correta aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Cultura.

Em razão da existência de outro convênio firmado com o Ministério da Cultura com objeto semelhante (820814) no valor de R\$ 420.000,00 e pelo fato da Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE ter realizado apenas um processo de Inexigibilidade (006/2015) para aplicação dos recursos dos dois convênios, achou-se por bem registrar os achados neste Relatório.

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. Favorecimento à empresa Afonso Oliveira Produções Artísticas na contratação de Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa ao convênio 820781, firmado com o Ministério da Cultura para realização do IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais no Município de Serra Talhada, constatou-se a existência de favorecimento à empresa Afonso Oliveira Produções Culturais Eireli-ME, na contratação de Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular.

Segundo a documentação obtida, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada realizou o Convite nº 026/2015 para contratação de empresa jurídica para Pré-Produção do IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais, com recursos próprios, tendo como vencedora do processo licitatório a citada empresa. As atividades para as quais a empresa foi contratada diziam respeito à coordenação de todas as ações do evento, tais como, captação de recursos, relações institucionais, coordenação de seminário e, em especial as coordenações de programação e produção.

As atividades das Coordenações de Produção e programação são as seguintes:

Coordenação de Produção: Coordenar todas as ações relacionadas às apresentações artísticas, montagem de toda a estrutura, hospedagem, alimentação, transporte. Esse trabalho é feito junto às empresas vencedoras das licitações e as empresas representantes dos grupos artísticos.

Coordenação de Programação: Coordenar todas as ações (reuniões, encontros, documentação, seleção, etc.) relacionadas à elaboração da ampla programação do Encontro.

Observou-se, portanto, que a empresa Afonso Oliveira era responsável pela seleção e demais ações referentes aos grupos artísticos a serem convidados para apresentação no evento.

Ademais, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada realizou a Inexigibilidade nº 006/2015, no valor de R\$ 350.000,00, para contratação de Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular, que teve como uma das contratadas a empresa Afonso Oliveira, que possuía contratos de exclusividade com vários grupos culturais escolhidos para participação do evento. Ou seja, constatou-se que a mesma empresa responsável pela seleção e demais ações relativas às apresentações dos grupos artísticos foi contratada para apresentação dos seus artistas no evento, confirmando a existência de favorecimento.

Verificou-se ainda a inexistência de critérios para a escolha dos grupos e bandas que se apresentaram no evento. Há apenas uma informação na fl. 01 do processo de inexigibilidade sobre a existência de uma pesquisa de opinião na comunidade que teria indicado uma avaliação positiva sobre os artistas escolhidos para participação do Encontro. No entanto, não foi encontrado no processo nenhum documento que comprove a efetiva realização da pesquisa de opinião pública referida.

Por fim, não foi apresentado estudo de preços de cachês praticados pelos artistas contratados em eventos anteriores, com vistas a obter informações sobre a adequabilidade dos preços dos cachês cobrados para a participação no evento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 – CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada informou o que se segue, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“Aponta o relatório preliminar que, da análise realizada na documentação relativa ao convênio 820781, firmado com o Ministério da Cultura para realização do IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais no Município de Serra Talhada, teria sido constatado a existência de favorecimento à empresa Afonso Oliveira Produções Culturais Eireli-ME, na contratação de Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular, sob o único prisma que a referida empresa, que foi vencedora do Convite nº 026/2015, com objetivo de realizar a Pré-Produção do IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais, também foi contratada, por meio de Inexigibilidade de licitação nº 006/2015, para fornecimento dos Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular para o mesmo evento.

Assevera, o relatório, que o fato da empresa ter sido vencedora do certame para coordenação de todas as ações do evento, teria sido favorecida ao se sagrar vencedora em outro processo licitatório destinado a contratação dos artistas.

De início, importa observar que a “escolha” dos artistas foi formulada pelos técnicos da Secretaria de Cultura de Serra Talhada-PE, nos termos da ata em anexo, que a vista dos nomes dos Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular, avaliou o enquadramento do estilo musical ao evento, bem como, a qualidade dos mesmos.

Após essa avaliação técnica positiva, formulada pela Secretaria de Cultura de Serra Talhada-PE, nos termos da ata em anexo, houve, ainda, uma avaliação social informal (consulta popular) que culminou com a aprovação da opinião pública ao evento e aos Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular, conforme consta da solicitação de abertura do certame.

Assim, ver-se que os Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular foram aprovados pela crítica especializada (técnicos da Secretaria de Cultura de Serra Talhada-PE) bem como pela opinião pública, que, após esses fatos, submeteu o nome dos Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular a avaliação ao Ministério da Cultura (documento anexo), que, após a análise, celebrou o convênio e liberou os recursos.

Ou seja, a aprovação do convênio, precedeu de prévia avaliação técnica e aprovação popular dos Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular, parta o IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais no Município de Serra Talhada, que somente após foi submetido ao órgão conveniente (Ministério da Cultura), que aprovou o projeto, firmou o convênio e liberou os recursos.

Assim, ver-se que nenhum ato referente à “escolha” dos Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular teve a participação da empresa Afonso Oliveira Produções Culturais – EIRELI – ME, não havendo, assim, que se falar em favorecimento da mesma quando da inexigibilidade para contratação dos mesmos.

Não fosse apenas isso, importa observar que diante da: 1) avaliação técnica, 2) aprovação popular informal dos Artistas e 3) aprovação do convênio pelo órgão conveniente (Ministério da Cultura), não havia como contratar os artistas senão diretamente ou por meio de empresário exclusivo, em face da inevitável falta de concorrência (art. 25, III da Lei 8.666).

Veja-se que tratam-se de artistas profissionais, cuja contratação se deu através de empresário exclusivo. Tudo em total obediência ao estabelecido pelo inciso III, do art. 25, da Lei 8.666/93, observe:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Sobre o tema **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, em sua obra Direito Administrativo, assim posiciona-se:

“A contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (inciso III); a hipótese é semelhante à do inciso anterior, o que se objetiva é a prestação de serviço artístico, que pode tornar-se insuscetível de competição, quando contratado com profissional já consagrado, que imprima singularidade ao objeto do contrato”.

*Outra é a questão da **inexigibilidade** de licitação, que se define pela impossibilidade de licitar, por inexistirem produtos ou bens que tenham características aproximadas e que, indistintamente, possam servir ao interesse público, ou por inexistir pluralidade de particulares que possam satisfazer o fornecimento de bens e serviços, como precisamente se expressa **Vera Lúcia Machado D'Ávila**, em trabalho publicado na coletânea “Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos”¹.*

*Cabe reproduzir, nesse lance, o magistério de **Celso Antônio Bandeira de Mello**, ao tratar do objeto licitável:*

“São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação supõe disputa, concorrência entre ofertantes... Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais.”

“Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja.”²

*Na inexigibilidade, por ser inviável a competição, a autoridade administrativa, justificando e fundamentando sua decisão, determinará a adjudicação direta, obrigatoriamente, sem margem discricionária, pois inexigibilidade é “proibição de exigir”, como afirma **J. Cretella Júnior**³.*

*Evidente que, sendo a lista exemplificativa, como mostra a expressão “**em especial**”, outros casos de inexigibilidade poderão ocorrer, que reclamem a adjudicação direta, sempre, repita-se, sob o pátio do interesse público prevalente.*

No caso em apreço, diante da seleção dos grupos musicais pelos técnicos da Secretaria de Cultura do Município, aprovação popular informal dos Artistas e aprovação do convênio pelo órgão conveniente (Ministério da Cultura) não havia outra opção senão a contratação dos artistas (grupos musicais) por meio da inexigibilidade de licitação, que, em razão da

¹ Malheiros, S.P., 1995, p. 76.

² In “Curso de Direito Administrativo”, 4^a ed., Malheiros, SP, 1993, p. 250

³ “Das Licitações Públicas”, fls. 189

exclusividade de representação, foram contratados por meio da empresa Afonso Oliveira Produções Culturais – EIRELI – ME.

Veja-se que, a “escolha” dos grupos musicais se deu pelos técnicos da Secretaria de Cultura do Município (documento anexo), que após promoveu aprovação avaliação popular informal dos Artistas e, por fim, submeteu ao órgão conveniente (Ministério da Cultura), sem que a empresa Afonso Oliveira Produções Culturais – EIRELI – ME tenha promovido qualquer ato/conducta/ação nesses atos, visto que não lhe competia essas atribuições na pré-produção.

Por outro lado, há de se ponderar que os serviços contratados foram efetivamente prestados, não é à toa que sequer existe uma linha questionando a apresentação dos artistas, não podendo seus valores serem devolvidos, sob pena de configurar enriquecimento ilícito por parte do Poder Público, uma vez que também não houve prejuízo para o erário público.

*Temos que nesse sentido, afigura-se a salutar lição do mestre **JORGE ULISSSES JACOBY FERNANDES**, o qual pontifica o seguinte:*

“Enquadram-se como contas regulares com ressalvas aquelas em que não restou dano ao erário, não houve desfalque; a matemática das contas fecha; a contabilidade apresenta-se regular” (in Tomada de Contas Especial, 2.^a Ed., Editora Brasília Jurídica, p. 378)

Ademais, segundo corrente doutrinária e jurisprudencial atual, para que haja o dever de devolver recursos, não basta que a conduta seja ilegal, há a necessidade de que da mesma resulte danos e prejuízos ao erário público.

Por outro lado, as verbas foram revertidas em benefícios à comunidade, bem como não houve apropriação dos valores por parte de quaisquer pessoas, especialmente pelo representante exclusivo ou pelo grupo musical.

O Superior Tribunal de Justiça é firme na defesa da linha de compreensão aqui demonstrada, senão vejamos:

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. NECESSIDADE.

1. O fato de a Constituição Federal de 1988 ter alargado as hipóteses de cabimento da ação popular não tem o efeito de eximir o autor de comprovar a lesividade do ato, mesmo em se tratando de lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

2. Não há por que cogitar de dano à moralidade administrativa que justifique a condenação do administrador público a restituir os recursos auferidos por meio de crédito aberto irregularmente de forma extraordinária, quando incontrovertido nos autos que os valores em questão foram utilizados em benefício da comunidade.

3. Embargos de divergência providos." (STJ - 1^aS - EREsp nº 260.821/SP, Min. LUIZ FUX, Rel. p/ acórdão Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, julgado em 23.11.2005, DJ de 13.02.2006, p. 654)

"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LEI N° 4.717/65. REQUISITOS. AUSÊNCIA DA LESIVIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. A ação popular reclama com requisitos de procedência a ilegalidade e a lesividade do ato oriundo do poder público. A lesividade presumida admite a contra-prova, máxime no âmbito pecuniário, mercê da "lesividade à ordem jurídica". A lesividade que impõe o resarcimento é aquela que onera, sem benefícios, o erário público.

2. A contratação de servidores temporários, sem concurso público, na hipótese em tela, não preenche o requisito da ocorrência da lesividade, razão porque não há que se falar em nulidade de tais contratos, mormente porque os contratados se beneficiaram dos salários auferidos e a municipalidade da mão-de-obra prestada. Ausência de lesividade. Precedentes.

3. A contratação de mão-de-obra temporária em razão de situação excepcional, comprovada pela existência de mais de uma centena de ações trabalhistas nas quais os juízos reconheceram a excepcionalidade e a necessidade das referidas contratações para não paralisar os serviços públicos, é matéria fática, cujo conhecimento esbarra na Súmula nº 07/STJ. Não obstante, verossímil a alegação, a contratação de profissionais temporários enquadraria no disposto no inciso IX, do art. 37, da CF, in casu coadjuvado pela Lei Municipal 1137/90. Contratação temporária com o escopo de atender o interesse público até a realização de concurso que efetivamente se operou. Lesividade inexistente. Precedentes.

4. Recurso especial provido". (STJ - 1^aT - REsp 807.551/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, julgado em 27.08.2002, DJ 23.09.2002, p. 244)

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VALORES RECEBIDOS A MAIOR POR AGENTES POLÍTICOS. CONDENAÇÃO À DEVOLUÇÃO. LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. NÃO COMPROVADOS. DANO EFETIVO. AUSÊNCIA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

1. A simples indicação do dispositivo tido por violado (art. 186, do CC; arts. 62 e 63, da Lei nº 4.320/64 e art. 4º, III, "a", da Lei nº 4.717/6), sem referência com o disposto no acórdão confrontado, consoante se infere do voto condutor do acórdãos de apelação (fls. 799/810) e dos embargos de declaração (fls. 821/823), obsta o conhecimento do recurso especial. Incidência da Súmula 211/STJ: "*Inadimissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo.*"

2. A exigência do prequestionamento, impende salientar, não é mero rigorismo formal, que pode ser afastado pelo julgador a que pretexto for. Ele consubstancia a necessidade de obediência aos limites impostos ao julgamento das questões submetidas ao E. Superior Tribunal de Justiça, cuja competência fora outorgada pela Constituição Federal, em seu art. 105. Neste dispositivo não há previsão de apreciação originária por este E. Tribunal Superior de questões como a que ora se apresenta. A competência para a apreciação originária de pleitos no C. STJ está exaustivamente arrolada no mencionado dispositivo constitucional, não podendo sofrer ampliação.

3. In casu, a conclusão do Tribunal local acerca da ausência de lesividade à Municipalidade, quanto às contratações realizadas à míngua de procedimento licitatório durante o ano de 1.988, vale dizer, há 20 (vinte) anos atrás, conducente ao parcial provimento da apelação dos demandados, ora recorridos, decorreu do exame do contexto fático-probatório encartado nos autos, fato que denota a insindicabilidade do tema pelo STJ, ante o óbice erigido pela Súmula 07 desta Corte

4. A título de argumento obiter dictum merece destaque as situações fáticas, insindicáveis nesta Corte, assentadas pelo Tribunal local: "(...) O problema é que não se pode falar em lesão ou dano ao patrimônio público municipal apenas e tão-somente em virtude de questionadas irregularidades de forma, no tocante à prestação de contas dos administradores do município. É que, não havendo prova no sentido de que tenha o administrador se beneficiado com as operações relativas às alegadas falhas formais, não se admite tenha havido comprovação de ocorrência de prejuízo do erário municipal. Até mesmo pelo contrário. Dos documentos e demais elementos de prova constantes dos autos,

depreende-se que, até demonstração cabal em contrário, as verbas aqui versadas devem ser tidas como tendo sido revertidas em prol da comunidade do Município de São João Nepomuceno. (...) Estabelecida desta forma a necessidade de se comprovar a responsabilidade do Administrador, seja por má-fé, dolo, ou locupletamento ilícito (ainda que inexistentes as duas primeiras modalidades de vícios), verifica-se, ante a análise da extensa documentação acostada pelas partes, que o Ministério Público, na verdade, não conseguiu comprovar a existência de qualquer destes elementos, no tocante à maior parte do débito atribuído aos Apelantes. De fato, no que se refere às "autorizações de despesas não afetas ao município"; aos "pagamentos de notas de empenho sem notas fiscais"; à "autorização de despesas e pagamentos sem empenho prévio"; e às "obras, compras e serviços sem a observância do princípio licitatório", não se vislumbra comprovação de que tenha o ex-alcaide do Município de São João Nepomuceno operado com a necessária má-fé, ou que tenha obtido qualquer vantagem ilícita nestas operações. Assim, a meu ver, não há como se condenar o ex-prefeito a proceder à devolução das verbas contidas nos pontos acima elencados, uma vez que a presunção é de que tais verbas tenham revertido para o proveito da coletividade do município em questão. Vale dizer, sem a comprovação do locupletamento ilícito ou da má-fé do ex-administrador, corre-se o risco de impor ao mesmo uma condenação completamente injusta, o que inclusive viria a afrontar o princípio constitucionalmente assegurado da presunção de inocência(...)"

5. Recurso especial não conhecido. (STJ - 1^aT - REsp nº 866.129/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, julgado em 20.11.2008, DJe de 17.12.2008)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. TRIBUNAL A QUO QUE CONSIGNOU A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. EXEGESE DO ART. 12, III, DA LEI 8.429/92. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. MERA TRANSCRIÇÃO DE EMENTAS.

1. É inadmissível o cabimento do apelo extremo pela alínea "a" do permissivo constitucional quando os dispositivos tidos pelo recorrente como vulnerados (arts. 458 e 469 do CPC) não foram devidamente prequestionados pelo acórdão recorrido.

2. A despeito da oposição de embargos de declaração pelo recorrente, infere-se que o recurso integrativo não versou sobre o dispositivo supra, razão pela qual inarredavelmente incidem as Súmulas n. 282 e 356 do STF.

3. À demonstração da dissidência pretoriana é necessário que o arresto combatido e o paradigma tenham partido de premissas fáticas e jurídicas idênticas, o que impõe ao recorrente a transcrição dos trechos dos acórdãos confrontados e a demonstração da similitude de circunstâncias, não bastando, para isso, a mera transcrição de ementas (Precedentes: AgRg no Ag 1.026.612/RJ, Relator Ministro Fernando Gonçalves, Quarta Turma, DJ de 3 de novembro de 2008; AgRg no Ag 1.036.279/RJ, Relator Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, DJ de 3 de novembro de 2008; REsp 1.049.666/SP, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 10 de novembro de 2008).

4. A leitura atenta do inciso III do art. 12 da Lei 8.429/92 não deixa pairar qualquer dúvida de que a imposição de ressarcimento em decorrência de ato ímparo perpetrado por agente público só é admita na hipótese de ficar efetivamente comprovado o prejuízo patrimonial.

5. Deveras, é ressabido que o dano material reclama a prova efetiva de sua ocorrência, porquanto é defesa condenação para recomposição de dano hipotético ou presumido. Ademais, à mingua de prova respeitante ao prejuízo, o eventual ressarcimento caracteriza locupletamento indevido (Precedentes: EREsp 575551/SP, Relatora Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJ de 30 de abril de 2009; REsp 737279/PR, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 21 de maio de 2008; e REsp 917.437/MG, Relator Ministro Francisco Falcão, Relator para acórdão Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 1 de outubro de 2008).

6. No caso sub examinem, o Tribunal a quo, soberano na análise do arcabouço fático-probatório dos autos, consignou que [...] "é irrelevante se os serviços foram efetivamente prestados para o Município" [...] (fl. 1.937), bem como que, [...] "mesmo que os serviços tenham sido efetivamente prestados, estará o Município se locupletando" [...] (fl. 1.938). Logo, ressoa evidente que os servidores, apesar de terem sido contratados sem a devida realização de concurso público, prestaram os serviços que lhes foram designados, de modo que inexiste prejuízo a ser reparado.

7. Recurso especial conhecido parcialmente e, nessa parte, provido. (STJ - 1^ªT - REsp nº 1.113.843/PR, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, julgado em 03.09.2009, DJe de 16.09.2009)

AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO EMERGENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. DANO EFETIVO. INOCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.

1. Ação popular proposta em razão da ocorrência de lesão ao erário público decorrente da contratação de empresa para a execução de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, sem observância do procedimento licitatório, circunstância que atenta contra os princípios da Administração Pública, por não se tratar de situação subsumível à regra constante do art. 24, IV da Lei 8.666/93, que versa acerca de contrato emergencial.
2. A ilegalidade que conduz à lesividade presumida admite, quanto a esta, a prova em contrário, reservando-a ao dispositivo, o condão de inverter o onus probandi.
- 3. Acórdão recorrido calcado na assertiva de que, " se a co-ré prestou regularmente o serviço contratado, e isso restou demonstrado nos autos, não há razão para negar-lhe a contraprestação, até porque não se aduziu exagero no pagamento, sendo vedado à Administração locupletar-se indevidamente em detrimento de terceiros. Ao lado do locupletamento indevido, injusto seria para os co-réus impor-lhes a devolução dos valores despendidos pela Municipalidade por um serviço efetivamente prestado à população e que atendeu ao fim colimado."**
- 4. In casu, restou incontroverso nos autos a ausência de lesividade, posto que os contratados efetivamente prestaram os serviços "emergenciais", circunstância que impede as sanções econômicas preconizadas no presente recurso, pena de ensejar locupletamento ilícito do Município, máxime, porque, não há causa petendi autônoma visando a afronta à moralidade e seus consectários.**
- 5. É cediço que, em sede de ação popular, a lesividade legal deve ser acompanhada de um prejuízo em determinadas situações e, a despeito da irregular contratação de servidores públicos, houve a prestação dos serviços, motivo pelo qual não poderia o Poder Público perceber de volta a quantia referente aos vencimentos pagos sob pena de locupletamento ilícito. (Resp nº 557551/SP - Relatoria originária Ministra Denise Arruda, Rel. para acórdão Ministro José Delgado, julgado em 06.02.2007, noticiado no Informativo nº 309/STJ)**
6. (...)No mesmo sentido já decidiu a Primeira Seção desta Corte, em aresto assim ementado: "ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. NECESSIDADE. 1. O fato de a Constituição Federal de 1988 ter alargado as hipóteses de cabimento da ação

popular não tem o efeito de eximir o autor de comprovar a lesividade do ato, mesmo em se tratando de lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural. 2. Não há por que cogitar de dano à moralidade administrativa que justifique a condenação do administrador público a restituir os recursos auferidos por meio de crédito aberto irregularmente de forma extraordinária, quando incontrovertido nos autos que os valores em questão foram utilizados em benefício da comunidade. 3. Embargos de divergência providos." (EREsp 260.821/SP Relator p/ Acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Primeira Seção, DJ 13.02.2006)

7. Ademais, a doutrina mais abalizado sobre o tema aponta, verbis: "O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, requisito, esse, que se traduz na sua qualidade de eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física) munido de seu título eleitoral poderá propor ação popular, sem o quê será carecedor dela. Os inalistáveis ou inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe ou qualquer outra pessoa jurídica, não têm qualidade para propor ação popular (STF, Súmula 365). Isso porque tal ação se funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração. O segundo requisito da ação popular é a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar, isto é, que o ato seja contrário ao Direito, por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública. Não se exige a ilicitude do ato na sua origem, mas sim a ilegalidade na sua formação ou no seu objeto. Isto não significa que a Constituição vigente tenha dispensado a ilegitimidade do ato. Não. O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regulamentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 2º, "a" a "e"). O terceiro requisito da ação popular é a lesividade do ato ao patrimônio público. Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 4º), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito. Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular. Sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade -, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a

ação popular." (Hely Lopes Meirelles, in "Mandado de Segurança", Malheiros, 28^a Ed., 2005, págs. 132 e 133)

8. Assentando o aresto recorrido que não houve dano e que impor o ressarcimento por força de ilegalidade de contratação conduziria ao enriquecimento sem causa, tendo em vista não ter se comprovado que outras empresas do ramo poderiam prestar o mesmo serviço por preço menor, mormente quando se tem notícia nos autos de que a tarifa prevista no contrato tido por ilegal é inferior àquela praticada pela empresa antecessora, o que não foi negado pelo autor, resta insindicável a este STJ apreciar a alegação do recorrente no que pertine a boa ou má-fé do contratado (Súmula 07/STJ).

9. Recurso especial do Ministério Pùblico Estadual não conhecido. (STJ - 1^aT - REsp nº 802.378/SP, Rel. Min. **LUIZ FUX**, julgado em 24.04.2007, DJ de 04.06.2007, p. 312)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. LEI N° 4.717/65. REQUISITOS. AUSÊNCIA DA LESIVIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. A ação popular reclama com requisitos de procedência a ilegalidade e a lesividade do ato oriundo do poder público. A lesividade presumida admite a contra-prova, máxime no âmbito pecuniário, mercê da "lesividade à ordem jurídica". A lesividade que impõe o ressarcimento é aquela que onera, sem benefícios, o erário público.

2. A contratação de servidores temporários, sem concurso público, na hipótese em tela, não preenche o requisito da ocorrência da lesividade, razão porque não há que se falar em nulidade de tais contratos, mormente porque os contratados se beneficiaram dos salários auferidos e a municipalidade da mão-se-obra prestada. Ausência de lesividade. Precedentes.

3. A contratação de mão-de-obra temporária em razão de situação excepcional, comprovada pela existência de mais de uma centena de ações trabalhistas nas quais os juízos reconheceram a excepcionalidade e a necessidade das referidas contratações para não paralisar os serviços públicos, é matéria fática, cujo conhecimento esbarra na Súmula nº 07/STJ. Não obstante, verossímil a alegação, a contratação de profissionais temporários enquadr-se no disposto no inciso IX, do art. 37, da CF, in casu coadjuvado pela Lei Municipal 1137/90. Contratação temporária com o escopo de atender o interesse público até a realização de concurso que efetivamente se operou. Lesividade inexistente. Precedentes.

4. Recurso especial provido." (RESP n. 407.075/MG, Rel. Min. **LUIZ FUX**, DJ de 23/09/2002)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS SEM LICITAÇÃO - ACÃO POPULAR - LESIVIDADE NÃO COMPROVADA - IMPOSSIBILIDADE DE DAR CONTINUIDADE À ACÃO – PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL - RECURSO ESPECIAL - NÃO CONHECIMENTO.

Na linha de orientação juríprudencial prevalecente no âmbito do STJ, para a propositura da ação popular, não basta a alegação de ser o ato ilegal, mas é necessária a comprovação da lesividade ao erário público.

O reexame de matéria probatória não enseja a interposição de recurso especial (Súmula nº 7/STJ).

Recurso não conhecido, por maioria.” (STJ - REsp n. 185.835/RJ, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, Rel. p/ acórdão Min. GARCIA VIEIRA, DJ de 11.06.2001)

Na cauda de tais considerações, tal compreensão, é reiterada pelos Tribunais Regionais Federais, vejamos:

"ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. CONVÊNIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PRETENSÃO DE SUSPENDER EFEITOS DE ACÓRDÃOS DO TCU QUE JULGARA IRREGULARES AS CONTAS DE EX-PREFEITO. DESVIO DE FINALIDADE NÃO CONFIGURADO. COMPROVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO INTEGRAL DOS RECURSOS. DESCONSTITUIÇÃO DO ACÓRDÃO.

1. Hipótese em que ex-prefeito é responsabilizado pela aplicação do saldo resultante de convênio em obra não prevista originalmente, pelo que se entendeu configurado o desvio de finalidade.

2. A sobra de recurso exigida do autor foi aplicada em construção e serviços afetos à própria natureza do objeto do convênio original entabulado, fato reconhecido no relatório técnico do ministério da integração nacional (fls. 430), porquanto a vistoria realizada constatou que a rede elétrica construída e o transformador adquirido com recursos remanescentes do convênio 258/99, complementaram eficientemente o sistema de abastecimento d'água, permitindo sua operação e garantindo com isso, o atendimento satisfatório à comunidade.

3. O conjunto probatório dos autos demonstra a aplicação dos recursos na complementação do sistema de abastecimento d'água do município, em

conformidade com o princípio da eficiência, o que elide a alegação de qualquer proveito ilícito do autor, não havendo como lhe impor o ônus de ressarcir ao erário valores que estão integrados ao próprio patrimônio público.

4. O desígnio do legislador ao impedir a utilização de recursos sem autorização prévia foi precipuamente o resguardo do interesse público, inexistindo uso indevido de verbas de natureza pública que tenham acarretado prejuízo ao erário.

5. Sendo cristalina a efetiva aplicação dos recursos percebidos em bens e serviços do município, no interesse da sociedade e com similar destinação, resta infirmada a tese de desvio de finalidade, de maneira que a exigência do ressarcimento dos valores empregados pelo autor, além de constituir profunda iniqüidade, caracteriza evidente enriquecimento ilícito do aludido ente público.

6. Apelação da união não provida.” (TRF 1^a R.; AC 2004.40.00.003459-1; PI; Quinta Turma; Rel^a Des^a Fed. Selene Maria de Almeida; Julg. 13/09/2010; DJF1 17/09/2010; Pág. 108)

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE OPORTUNIZAÇÃO DE PRAZO PARA O OFERECIMENTO DE RAZÕES FINAIS. NECESSIDADE DE PROVA DO PREJUÍZO PARA A DEFESA. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA NÃO CONFIGURADO. ANÁLISE DO ARGUMENTO DA DEFESA NA SENTENÇA. OBRA DE DUPLICAÇÃO DA BR-101-SUL EM PERNAMBUCO. CONVÊNIO COM A UNIÃO FEDERAL. ADITIVOS AO CONTRATO ORIGINÁRIO REALIZADOS APÓS O PRAZO PREVISTO NO CONTRATO. OBRA E PAGAMENTO EFETIVADOS ANTES DOS ADITIVOS CONTRATUAIS. AFRONTA AO ART. 65, III, DA LEI Nº 8.666/93. NECESSIDADE PREMENTE DA CONSTRUÇÃO DA RODOVIA. CARÁTER EMERGENCIAL. EXECUÇÃO DA OBRA. PAGAMENTO COM OS RECURSOS DO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE, DE PREJUÍZO PARA O ESTADO, E DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO PARA O PARTICULAR. AUSÊNCIA DO DOLO, DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, OU DE PREJUÍZO PARA O ERÁRIO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. ABSOLVIÇÃO DO APELANTE.

1. Com a adoção do princípio da instrumentalidade das formas, há a flexibilização das recomendações de observância estrita do rigor das formas processuais, desde que não tenha sido causado qualquer prejuízo para a parte. Tal fato fica mais claro quando se observa que a norma legal não atribui

penalidade para a ausência do oferecimento das razões finais, sendo necessário verificar, no caso concreto, se a falta da referida peça processual, causou efetivo prejuízo à defesa.

2. A ausência de abertura de prazo para o oferecimento das alegações finais pelo Réu não lhe causou prejuízo, porque teve ele acesso a todas as provas existentes nos autos - 20 (vinte) volumes de documentos - e também às provas produzidas em audiência.

3. Sentença fundamentada na vasta documentação trazida pelas partes quando da apresentação de suas defesas prévias e contestações, e em especial, no parecer final do Tribunal de Contas da União, analisado sob o prisma do livre convencimento do Juiz.

4. A apresentação das razões finais não alteraria o julgado, uma vez que não houve omissão do julgador com relação aos fatos relevantes do litígio e nem análise equivocada das provas, especialmente quando o Apelante reitera, em seu recurso, o mesmo argumento posto perante o Tribunal de Contas da União, e em Juízo, na defesa prévia, na contestação, e no interrogatório, relativo à necessidade e urgência da duplicação da Rodovia para justificar a realização das obras sem o aditivo contratual. Ausência de prejuízo. Nulidade não configurada.

5. Atos apontados como de improbidade administrativa:a realização de obras de ampliação na Rodovia BR 101/PE - Sul, na divisa PE/AL, para a terraplenagem e pavimentação dos 22,44 km referentes ao trecho KM 84,20 (Prazeres) - KM 106,64 (Cabo), os correspondentes pagamentos à Construtora vitoriosa na licitação, realizados antes da formalização dos Aditivos necessários para a alteração do contrato originário, e a ausência do Diário de Obras.

6. Os aditivos contratuais extemporâneos, as obras realizadas e os pagamentos efetuados antes da efetivação dos contratos, bem como a ausência de Diário de Obras, substituídos por Relatórios Mensais, visavam agilizar os serviços de duplicação da rodovia, a fim de melhor realizar a prestação do serviço em face da necessidade urgente de conclusão da obra, premência esta não afastada ou desconsiderada pelo Tribunal de Contas da União.

7. A teor do disposto no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, a conduta ímpresa consiste, especificamente, no chamado 'desvio de finalidade', mediante a violação dos princípios que regem a Administração Pública.

8. Os atos atribuídos ao Apelante configuram irregularidades, sem a intenção dolosa de afrontar dispositivo legal, ou os princípios administrativos, ou de causar prejuízo ou ao Erário; e foram praticados em face da necessidade

imperiosa do DNER de realizar o serviço de duplicação de uma rodovia na qual trafegam diariamente, e em alta velocidade, cerca de 18.000 (dezoito) mil veículos.

9. A pena referente aos atos de improbidade devem ser dirigidas aqueles que agem com o intento deliberado - dolo - de lesar o patrimônio público. Ausência de elementos que comprovem a ocorrência de prejuízo para o patrimônio público ou a locupletação das verbas federais pelo Apelante. Conclusão da obra, com a duplicação da Rodovia BR 101-SUL no trecho referente ao Convênio. Inexistência de ato ímprebo, mas sim, de irregularidades que se revelaram necessárias para a administração local dos recursos. Absolvição do Apelante.

10. Apelação provida.” (TRF 5^a R.; AC 445259; Proc. 2001.83.00.023048-4; PE; Terceira Turma; DJETRF5 18/08/2010)

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. LEI Nº 8.429/92. APLICABILIDADE. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. JUNTADA DE DOCUMENTOS PELA DEFESA. IMPOSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. PRAZO DE CINCO ANOS CONTADOS DO TÉRMINO DO MANDATO DO AGENTE PÚBLICO. OBRA DE CONTENÇÃO DA ORLA MARÍTIMA DE OLINDA. CONVÊNIO COM A UNIÃO FEDERAL. DISPENSA MOTIVADA DE LICITAÇÃO. CARÁTER EMERGENCIAL. FRACIONAMENTO DA OBRA NECESSÁRIA PARA A EXECUÇÃO DO SERVIÇO DE ENGENHARIA. TRANSFERÊNCIA DE VALORES DA CONTA DO CONVÊNIO PARA A CONTA DA PREFEITURA. PAGAMENTO DO FUNCIONALISMO MUNICIPAL. EXECUÇÃO DA OBRA COM RECURSOS DA PREFEITURA EM SUBSTITUIÇÃO ÀS VERBAS DO CONVÊNIO. OBRA EXECUTADA. AUSÊNCIA DO DOLO OU PREJUÍZO PARA O PATRIMÔNIO PÚBLICO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. ABSOLVIÇÃO DOS APELANTES.

1. Ausência de cerceamento de defesa pelo julgamento antecipado da lide. O Magistrado é livre para formar a sua convicção (princípio do livre convencimento motivado) podendo, se julgar desnecessária, indeferir ou dispensar a perícia requerida, nos termos do art. 420, do Código de Processo Civil.

2. Sentença que se baseou nos treze apensos acostados aos autos, que continham as provas necessárias para o julgamento da lide, devendo ser

ressaltado que os Réus tiveram várias oportunidades de trazer novas provas e juntar novos documentos até o julgamento.

3. *Em face da temporariedade do exercício de suas funções, a Lei de Improbidade Administrativa estabeleceu, para os agentes políticos e seus assessores, o prazo de 05 (cinco) anos, contado do término do exercício do mandato, cargo ou de função de confiança para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa.*

4. *José Getúlio Dias de Queiroz, ex-secretário Adjunto do Planejamento Urbano e Meio Ambiente do Município de Olinda, Teógenes Temístocles de Figueiredo Leitão, ex-Secretário de Planejamento, Obras e Meio Ambiente e Luiz Guilherme Gomes Pinto, ex-Diretor de Obras da Secretaria de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, foram exonerados a pedido, respectivamente, no dia 13.05.1999, no dia 30.12.1998 e no 31.03.2000. Tendo a presente ação de improbidade ajuizada no dia 16.12.2005, com relação a eles, ficou configurada a ocorrência da prescrição.*

5. *A citação válida, interrompe a prescrição, retroagindo à data da propositura da ação, ainda que a citação não se efetive de imediato, nos termos do art. 219, § 1, do CPC. É assente, também, na jurisprudência pátria, o entendimento de que a demora na citação imputada exclusivamente ao serviço forense não induz a prescrição, tal como refere a Súmula nº 106 do Superior Tribunal de Justiça: Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da argüição de prescrição ou decadência.*

6. *O Chefe do Poder Executivo, na qualidade de administrador público, oficia como ordenador das despesas, assina empenhos, autoriza gastos e outras despesas e atividades, mesmo havendo o escalonamento das funções dos Órgãos e das atribuições dos agentes.*

7. *Responsabilidade solidária da ex-Prefeita com os ex-Secretários, que concorreram de alguma forma para a prática de ato atentatório à probidade administrativa, todos eles equiparados a agentes públicos por força do art. 2º da Lei nº 8.429/92: "reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior."*

8. *Atos apontados como de improbidade administrativa: dispensa de licitação, fracionamento das obras emergenciais de recuperação da orla marítima, desvio das verbas federais do Convênio para a folha de pagamento de pessoal do*

Município e prestação de contas com base em notas de empenho e de medição inidôneas.

9. É incontrovertido o fato de que houve a dispensa da licitação, com a justificativa do caráter emergencial das obras de contenção da orla marítima de Olinda/PE, decretado em 06.07.1998 e homologado pelo Governador em 17.07.1998, possibilitando a contratação imediata da empresa responsável pela recuperação da orla sem o procedimento licitatório, de acordo com o art. 24 da Lei nº 8.666/93.

10. Fracionamento da obra dirigida à melhor prestação do serviço, não havendo intenção de adotar modalidade de licitação diversa da recomendada pela legislação. Prefeitura que adotou, à época dos fatos, o procedimento licitatório na modalidade 'concorrência', que seria apropriada para o caso, posteriormente dispensada, para a contratação direta da Construtora Ancar Ltda em face da situação emergencial para a recuperação da orla, fato reconhecido pelo Governo do Estado, e pelo Ministério do Meio Ambiente.

11. Transferência de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) das verbas do Convênio 460/97, firmado entre o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal e o Município de Olinda, no valor R\$ 3.750.000,00 (três milhões e setecentos e cinqüenta mil reais), para as obras emergenciais de recuperação da orla marítima em Olinda/PE, para a conta única da Prefeitura.

12. A transferência de verbas do Convênio para o pagamento da folha municipal não causou prejuízo ao patrimônio público, constituindo irregularidade e não malversação do dinheiro público, em face da necessidade imperiosa do Município de remunerar as pessoas que trabalhavam no serviço público e que viviam dos respectivos salários e vencimentos, e não podem passar sem tais recursos, para sobreviver.

13. O Tribunal de Contas de Pernambuco e o Tribunal de Contas da União atestaram a realização da obra de contenção da orla marítima de Olinda e o pagamento integral da empresa responsável pela obra.

14. Notas de empenho e de medição sem o rigor técnico referente à equivalência convênio/notas, em face da transferência do dinheiro para a conta da Comuna para o pagamento dos salários. Fundamento das notas de acordo com a disponibilidade de dinheiro existente na conta da Prefeitura de Olinda, que passou a pagar a Construtora com verbas próprias a fim de dar continuidade à obra emergencial e remunerar os serviços efetivamente realizados.

15. Prestação de contas fundamentadas nas notas de empenho e medição de acordo com as verbas da Prefeitura, e não do Convênio. Irregularidade. Veracidade da prestação de contas da ex-Prefeita afirmando que a realização obra, paga, em parte, com os valores da própria Prefeitura, não havendo nos autos prova de que houve outros desvios de verbas ou apropriação por parte da gestora.

16. A pena referente aos atos de improbidade devem ser dirigidas aqueles que agem com o dolo de lesar o patrimônio público. No caso, parte dos valores do Convênio foram, ao invés de dirigidos para a paga da obra pública, destinados ao pagamento dos funcionários municipais de Olinda, garantindo o funcionamento do serviço público local em benefício da população. Em seguida, e de acordo com a disponibilidade de recursos da Prefeitura, foi dada continuidade à obra, que enfim, foi concluída com recursos da Municipalidade em substituição aos recursos do Convênio.

17. Ausência de elementos probatórios que denotem a ocorrência de prejuízo para o patrimônio público, ou de locupletamento, em favor dos ora Apelantes, de qualquer valor das verbas federais relativas ao Convênio. Inexistência de ato ímpreto, e sim, de irregularidades praticadas na administração dos recursos oriundos do Convênio. Absolvicão dos Apelantes.

18. Apelação do Ministério Público Federal improvida. Apelações dos Réus providas.” (TRF 5^a R.; AC 426771; Proc. 2005.83.00.017412-7; PE; Terceira Turma; Rel. Des. Fed. Geraldo Apoliano; DJETRF5 14/04/2010)

Seguindo a mesma compreensão, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina assenta que:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DO ART. 11, CAPUT E INCISO I, DA LEI N° 8426/92. DESTINAÇÃO DIVERSA DE VERBA VINCULADA. PAGAMENTO DE SALÁRIO DOS SERVIDORES. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO AO INTERESSE PÚBLICO. IMPROBIDADE. CARACTERIZAÇÃO. MÁ-FÉ. INEXISTÊNCIA.

I - É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímpreto. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da administração pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestade. (RESP. N° 480.397/SP, Rel. Luiz Fux).

II - Não é a simples inobservância do princípio da legalidade, sem maiores consequências ao erário e ao interesse público como um todo, que há de caracterizar a improbidade administrativa.

III - A utilização de verbas vinculadas a obras de saneamento, para efeito de composição da folha de pagamento do funcionalismo municipal, ainda que viole a legalidade estrita, com a desvinculação não autorizada da verba conveniada, não caracteriza a má-fé administrativa, tampouco a atuação afastada do interesse público, a permitir concluir pela existência de improbidade, ao contrário, a medida adotada veio a contemporizar situação reconhecidamente dificultosa do município à época dos fatos, visando, assim, remediar atrasos salariais em atenção mesmo à dignidade da pessoa humana.

IV - Qualificar como improbo o ato administrativo sob o fundamento do dolo eventual, é estender a interpretação do art. 11 da Lei de improbidade ao seu grau máximo, o que é rechaçado pela melhor doutrina e pelo Superior Tribunal de Justiça.

V - Recurso conhecido e provido.” (TJES; AC 26030009828; Quarta Câmara Cível; Rel. Des. Maurílio Almeida de Abreu; DJES 02/09/2010; Pág. 72)

“IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO DAS PENALIDADES PREVISTAS NO ARTIGO 12, II, DA LEI FEDERAL Nº 8. 429/92. NECESSIDADE DA PRESENÇA DE DOLO DO AGENTE. RECONSTRUÇÃO DE PONTE. OBRA REALIZADA. PRESTAÇÃO DE CONTAS INCOMPLETA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE LESÃO AO ERÁRIO. DOLO NÃO VERIFICADO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

I. A configuração do ato de improbidade a atrair as sanções da Lei Federal nº 8.429/92 depende da presença do dolo do agente em, conforme o caso, enriquecer-se ilicitamente, causar prejuízo ao erário e/ou atentar contra os princípios da administração pública.

II. Constatado que, a despeito da prestação de contas não ter sido feita nos moldes determinados pelo convênio realizado entre o Estado e o Município, o ex-prefeito realizou devidamente a reconstrução da ponte em tempo hábil, bem como não desviou, em detrimento da municipalidade e em proveito próprio ou alheio, os recursos destinados, descabe a imposição das penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa, ante a ausência da conduta ímpresa.”
(TJMG; APCV-RN 0176316-04.2005.8.13.0017; Almenara; Sexta Câmara Cível; Rel^a Des^a Sandra Fonseca; Julg. 15/06/2010; DJEMG 13/08/2010)

Ressalte-se que as apresentações culturais efetivamente ocorreram, ou seja, os serviços contratados foram prestados, razão pela qual não há que se falar em condenar/restituir valores, posto que seria uma forma de enriquecimento ilícito do estado, tendo em vista se aproveitar do serviço e ainda receber os valores pagos.

Por fim, ante tudo que fora notadamente explicitado no corpo destas explicações, que não houve o abuso, dolo ou má fé, e principalmente não ocorrendo desvio do dinheiro público ou favorecimentos escusos, tornando os fatos solucionáveis, valendo, pois reprimir o que proferiu o memorável jurista **HELY LOPES MEIRELLES**:

“Nessa missão político-administrativa é admissível que o governante erre, que se equivoque na interpretação e aplicação da lei, que se confunda na apreciação da conveniência e oportunidade das medidas executivas sujeitas à sua decisão e determinação.”

Ademais, para que haja ilegalidade e improbidade no ato administrativo, é necessário que o mesmo tenha sido praticado com má-fé.

Nessa linha encontra-se o entendimento do Ministro **LUIZ FUX**, no Resp 2006/0006443-0, que afirma que: “**a má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímparo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador**”.

Assim, considerando que os atos de “escolha” dos artistas decorreu de: 1) avaliação técnica, 2) aprovação popular informal dos Artistas e 3) aprovação do convênio pelo órgão conveniente (Ministério da Cultura), sem qualquer participação da empresa Afonso Oliveira Produções Culturais Eireli-ME, e, apenas essa poderia fornecer os serviços desejados, em face da existência de contratos exclusividade dos artistas (contratos em anexo), não havia como contratar os artistas senão por meio de empresário exclusivo, em face da inevitável falta de concorrência (art. 25, III da Lei 8.666).

Logo, resta completamente afastado o alegado favorecimento constante do relatório.

Análise do Controle Interno

Em que pese a justificativa apresentada pelo gestor de que os Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular contratados foram selecionados por meio de avaliação técnica formulada pela Secretaria de Cultura, cabe destacar que a atribuição de seleção caberia precípuamente à Empresa Afonso Oliveira Produções artísticas, pois ela foi contratada por meio do Convite nº 026/2015, cujo objeto era a execução dos serviços de Pré-Produção do IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais, sendo responsável por todas as ações do evento, tais como, captação de recursos, relações institucionais, coordenação de seminário, além das coordenações de produção e programação, sendo que uma das atribuições desta última seria relativa a seleção dos artistas que se apresentariam no evento.

Ou seja, há na situação encontrada claro conflito de interesses, em razão da empresa Afonso Oliveira fazer parte da produção do evento e, ao mesmo tempo, possuir contratos de exclusividade com grupos selecionados para participação do Encontro. Ademais, se a própria Secretaria de Cultura ficou responsável pela seleção dos grupos, conforme explicitado na justificativa encaminhada pelo gestor, então, no mínimo, houve pagamento indevido à empresa Afonso Oliveira, por serviços não prestados, já que o objeto do Convite nº 026/2015 atribuía à contratada todas as ações relativas à seleção dos grupos e artistas que se apresentariam no evento.

3. Conclusão

Os exames realizados permitiram concluir que o IX Encontro das Culturas Populares e Tradicionais, objeto dos convênios 820781 e 820814 foi efetivamente executado.

No entanto, no que se refere à aplicação dos recursos do convênio, observou-se a existência de desconformidade, conforme abaixo especificada:

- Favorecimento à empresa Afonso Oliveira Produções Artísticas na contratação de Artistas, Banda, Grupos de Cultura Popular e Mestres da Cultura Popular.

Ordem de Serviço: 201701832

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 2.838.618,80

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no município de Serra Talhada/PE, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2017. Nesse período, foram liberados ao município recursos no montante de R\$ 2.838.618,80 para execução do Programa.

Os trabalhos de campo foram realizados de 29 a 31 de agosto de 2017, nos locais de armazenamento dos produtos utilizados na confecção da merenda escolar do Município, nas dependências de cooperativa de produtores rurais da região, nas propriedades de dez produtores rurais da agricultura familiar, e em oito unidades escolares selecionadas em amostra.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da regularidade da execução dos recursos do Pnae, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (processos de aquisição de alimentos, execução de despesas e movimentação financeira), quanto no tocante à parte operacional do 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. Contextualização dos trabalhos.

Fato

O trabalho de fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no município de Serra Talhada/PE teve como escopo os exercícios 2015, 2016 e janeiro a

junho de 2017, tendo a equipe da CGU restringido sua atuação nas seguintes ações: verificação da situação da merenda escolar, análise dos processos licitatórios e dos pagamentos efetuados, apenas no tocante à modalidade de compra escolhida, aos preços dos produtos adquiridos e à análise da competição dos certames, além da verificação dos instrumentos de controle da Prefeitura quanto ao recebimento e distribuição dos alimentos.

Deve-se registrar que as análises estritamente formais e os demais aspectos legais relacionados aos processos de compra com recursos federais, que não foram acima destacados, não fizeram parte do escopo deste trabalho.

Como amostra, foram selecionadas aleatoriamente, de forma não estatística, oito unidades escolares dentre as 74 apresentadas pelo município, em atendimento à Solicitação de Fiscalização da CGU nº 2, de 3 de agosto de 2017 (item 7), além do Armazém Central da Secretaria de Educação e da câmara fria do Dnocs, cedida à Prefeitura e em funcionamento num prédio antigo do referido órgão federal, visando a realização de inspeções físicas durante os trabalhos de campo, a saber:

- 1- Armazém Central da Secretaria de Educação;
- 2- Prédio cedido pelo Dnocs (câmara fria);
- 3- Creche Imaculada Conceição (zona urbana);
- 4- Escola Municipal Cônego Torres (zona urbana);
- 5- Escola Municipal O Pequeno Mandacaru (zona urbana);
- 6- Creche Anita Ferreira Vilarim (zona urbana);
- 7- Escola Municipal Fausto Pereira (zona rural);
- 8- Escola Municipal São Miguel (zona rural);
- 9- Escola Municipal Antônio Firmino (zona rural); e
- 10- Escola Municipal Imaculada Conceição (zona rural).

Além dos locais acima indicados, foram realizadas inspeções na Cooperativa dos Produtores Rurais de Luanda - Coopal, no Distrito de Luanda, responsável pelo fornecimento de leite pasteurizado para merenda escolar, nos veículos utilizados para transporte da merenda escolar e em dez propriedades de produtores rurais da agricultura familiar, vinculados à Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências, que fornecem ou já forneceram produtos para a Prefeitura de Serra Talhada/PE, no intuito de verificar a existência e produção dos referidos fornecedores.

2.1.2. Alimentos vencidos.

Fato

Durante as inspeções físicas realizadas nas unidades escolares do município de Serra Talhada/PE, selecionadas como amostra, foram detectados casos de alimentos vencidos, a saber:

- a) Creche Imaculada Conceição (inspeção no dia 29/8/2017): sete sacos de leite pasteurizado fora da validade (três sacos para o dia 19/8/2017 e quatro sacos com validade para o dia 27/8/2017).



3 pacotes de leite pasteurizado com data de validade para 19/8/2017.



Quatro pacotes de leite pasteurizado vencidos, com data de validade para 27/8/2017.

b) Colégio Municipal Cônego Torres (inspeção no dia 29/8/2017): um pacote de soja vencido, com prazo de validade para o dia 14/3/2017.



Um pacote de soja vencido, com prazo de validade para o dia 14/3/2017.

Deve-se ressaltar que, não só no armazém central, como também, nas escolas inspecionadas, ou não foram encontradas fichas de controle de validade dos produtos, ou estas, quando existentes, estavam, na sua maioria, desatualizadas.

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’.

2.1.3. Informação sobre os processos de compra analisados.

Fato

Sobre os processos de aquisição dos produtos utilizados no preparo da merenda escolar, que respaldaram as despesas efetuadas com recursos federais do Pnae e do Programa Brasil Carinhoso, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2017, o gestor municipal, ao ser instado pela equipe de fiscalização da CGU, durante a fase de planejamento dos trabalhos, disponibilizou, inicialmente, cópias digitais de alguns processos.

Após análise da equipe de fiscalização sobre essa documentação, em confronto com as informações contidas no sistema de prestação de contas do FNDE (SIGPC), verificaram-se inconsistências e ausência de vários processos de compra, tendo sido feito novos questionamentos à Prefeitura, pela não apresentação desses documentos.

Em nova resposta, a Prefeitura disponibilizou outros procedimentos, desta feita, com a explicação de que se tratavam de processos de compra que atenderam a diversas áreas do município e não apenas aos produtos da merenda escolar.

Durante os trabalhos de campo, ainda foi apresentada cópia de mais um processo de compra, não apresentado anteriormente.

Diante desse cenário, a equipe de fiscalização teve dificuldade para identificar quais processos de compra estariam vinculados diretamente à merenda escolar, o que por si só já trouxe embaraço para as atividades de fiscalização.

Analizando a documentação comprobatória da despesa (empenhos, subempenhos e notas fiscais), não foi possível, em regra, identificar a qual processo essas despesas se referiam, haja vista a falta de informação, ou a informação incompleta, ou inconsistente, nesses documentos.

Diante desse cenário, apenas para o exercício 2017, onde só foi apresentada uma licitação, foi possível identificar o processo que respaldou as despesas do exercício. Para os exercícios 2015 e 2016, tendo em vista que os fornecedores vencedores se repetem entre os diversos processos, não foi possível precisar diretamente quais processos estão vinculados especificamente aos programas em questão.

Assim, partindo-se das respostas apresentadas pela Prefeitura de que tais processos, mesmo atendendo várias áreas distintas, foram empregados para aquisição de produtos da merenda escolar, a equipe de fiscalização da CGU considerou que todos esses processos fazem parte do universo de despesas dos programas federais citados, relacionados a compra de gêneros alimentícios para merenda escolar.

A seguir, estão os processos apresentados pela Prefeitura à equipe de fiscalização da CGU, com a ressalva de que os contratos são elaborados, na maioria das vezes, pelo valor total contratado (somatório de todas as áreas da Prefeitura), havendo uma repartição financeira por área, em alguns casos. Nos casos em que não houve a separação dos valores por área, foi considerado o valor total do contrato para a Secretaria de Educação. São os seguintes processos de compra apresentados pela Prefeitura, com reflexos no período de 2015 a 2017:

Tabela – Processos de compra apresentados pela Secretaria de Educação

Nº	Tipo	Nº Mod.	Nº Proc.	Objeto	Vencedores	CNPJ	Valor Contratado	Valor Contratado - Sec. de Educação
1	Chamada Pública	001/2014	-	gêneros da agricultura familiar	Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências	07.422.079/0001-98	1.270.100,00	1.270.100,00

Nº	Tipo	Nº Mod.	Nº Proc.	Objeto	Vencedores	CNPJ	Valor Contratado	Valor Contratado - Sec. de Educação
					Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar Orgânica Agroecológica - Coopcafa	14.057.833/0001-01	195.850,00	195.850,00
2	Chamada Pública	001/2015	-	gêneros da agricultura familiar	Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências	07.422.079/0001-98	1.377.534,79	1.377.534,79
					Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar Orgânica Agroecológica - Coopcafa	14.057.833/0001-01	459.785,52	459.785,52
3	Chamada Pública	001/2016	-	gêneros da agricultura familiar	Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências	07.422.079/0001-98	2.023.102,00	2.023.102,00
					Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar Orgânica Agroecológica - Coopcafa	14.057.833/0001-01	330.480,00	330.480,00
4	Chamada Pública	001/2017	-	gêneros da agricultura familiar	Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências	07.422.079/0001-98	2.408.292,00	2.408.292,00
5	Pregão Presencial	013/2014	022/2014	gêneros alimentícios destinados a atender aos das secretarias de educação e assistência social	Veneza Corporation Ltda - EPP	35.526.540/0001-98	2.538.965,00	2.538.965,00
					Pajeú Nordeste Ltda	02.814.573/0001-84	6.350.114,72	4.281.082,52
6	Pregão Presencial	001/2015	001/2015	gêneros alimentícios destinados a atender aos das secretarias de educação e assistência social	Pajeú Nordeste Ltda	02.814.573/0001-84	2.097.423,34	1.549.008,71
					Daniel Rodrigues Cordeiro Eireli - ME	14.415.812/0001-02	2.513.832,40	2.311.709,72
7	Pregão Presencial	012/2015	012/2015	material permanente, consumo, expediente, limpeza, informática gêneros alimentícios	Pajeú Nordeste Ltda	02.814.573/0001-84	8.259.601,14	498.181,40
					Comercial Renascer Ltda	07.565.272/0001-88	4.807.735,85	1.517.695,20
8	Dispensa	003/2015	026/2015	gêneros alimentícios e material de limpeza destinados à secretaria de educação	Pajeú Nordeste Ltda	02.814.573/0001-84	54.036,57	54.036,57
					Veneza	35.526.540/0	344.600,92	217.419,65

Nº	Tipo	Nº Mod.	Nº Proc.	Objeto	Vencedores	CNPJ	Valor Contratado	Valor Contratado - Sec. de Educação
				secretaria de saúde	Corporation Ltda - EPP	001-98		
9	Pregão Presencial	025/2015	038/2015	material de limpeza, consumo, informática e gêneros alimentícios	Maria da Guia Martins Silva - ME	07.129.110/0001-05	346.763,80	-
					Albino Paulino de Lima - ME	13.356.461/0001-43	91.526,00	-
					AA de Souza & Cia Ltda - ME	11.199.581/0001-59	626.427,00	-
					J de M Sobrinho - ME	01.437.977/0001-33	23.040,00	23.040,00
10	Pregão Presencial	042/2015	071/2015	fornecimento e serviços na área de metalúrgica, vidros e alumínios destinados a diversas secretarias	JP da Silva - EPP	84.142.504/0001-36	600.000,00	150.000,00
11	Pregão Presencial	050/2015	091/2015	leite, fraldas descartáveis e gêneros alimentícios material de consumo	JA Comércio de Medicamentos Ltda - ME	10.502.824/0001-13	281.756,44	3.099,00
					Veneza Corporation Ltda - EPP	35.526.540/0001-98	1.083.224,35	1.075.138,65
12	Pregão Presencial	071/2015	132/2015	leite, carne e polpas de frutas	Costa Nova Indústria e Comércio de Alimentos Ltda - ME	10.282.277/0001-08	255.000,00	255.000,00
					Cooperativa dos Produtores Rurais de Luanda - Coopal	02.324.809/0001-02	90.000,00	90.000,00
					JA Comércio de Medicamentos Ltda - ME	10.502.824/0001-13	15.988,00	-
13	Convite	036/2015	160/2015	carne	Andre Rodrigues da Sila - MEI	23.186.199/0001-90	53.790,00	53.790,00
14	Pregão Presencial	085/2015	173/2015	material de consumo e gêneros alimentícios	Mercantil Santana Ltda	04.219.316/0001-20	1.390.952,27	57.262,14
15	Pregão Presencial	013/2016	013/2016	leite e fraldas descartáveis	JA Comércio de Medicamentos Ltda - ME	10.502.824/0001-13	165.785,36	-
					Cooperativa dos Produtores Rurais de Luanda - Coopal	02.324.809/0001-02	91.440,00	91.440,00
16	Pregão Presencial	023/2016	027/2016	material de consumo, limpeza e gêneros alimentícios	Mercantil Santana Ltda	04.219.316/0001-20	33.800.037,92	25.946.158,25
					AA de Souza & Cia Ltda - ME	11.199.581/0001-59	700.581,50	146.013,00
17	Pregão Presencial	046/2016	076/2016	gêneros alimentícios, polpas de frutas e carnes	Costa Nova Indústria e Comércio de Alimentos Ltda - ME	10.282.277/0001-08	255.000,00	255.000,00
					Carnilo C dos Santos - EPP	14.845.715/0001-50	1.033.105,00	1.033.105,00
18	Pregão Presencial	082/2016	151/2016	aquisição de material de limpeza e consumo	Mercantil Santana Ltda	04.219.316/0001-20	19.747.535,57	15.334.884,10
					Costa Nova Indústria e Comércio de Alimentos Ltda -	10.282.277/0001-08	135.365,50	82.650,00

Nº	Tipo	Nº Mod.	Nº Proc.	Objeto	Vencedores	CNPJ	Valor Contratado	Valor Contratado - Sec. de Educação
					ME			
					JB de Pádua Silva Produtos de Limpeza - ME	26.741.233/0 001-39	8.470.809,36	4.827.144,00
					AA de Souza & Cia Ltda - ME	11.199.581/0 001-59	70.435,00	138.325,00
TOTAL							104.360.017,32	70.595.292,22

Fonte: Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, Ofício nº 532/2017/GAB-SEST, de 28 de agosto de 2017, Ofício nº 500/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, e Ofício nº 551/2017/GAB/SEST, de 18 de agosto de 2017, em resposta aos itens 3 e 4 da Solicitud de Fiscalização nº 02 – Educação – PNAE, de 3 de agosto de 2017, e itens 3 e 4 da Solicitud de Fiscalização nº 03 – Educação – Brasil Carinhoso, de 3 de agosto de 2017.

Deve-se ressaltar que as chamadas públicas citadas acima, relativas às despesas com a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, não foram formalizadas como processo, tendo sido sua documentação digitalizada pela Prefeitura e entregue fora de ordem e sem qualquer tipo de numeração ou sequência lógica, situação que também prejudicou a análise da equipe de fiscalização da CGU sobre as aquisições baseadas nesses procedimentos.

Diante do contexto acima, considerando a desorganização processual e dos comprovantes de despesas, foram selecionados como amostra os seguintes procedimentos de compra, para realização de análises, tendo como critério os processos envolvendo as principais pessoas jurídicas contratadas, que foram beneficiadas com pagamentos oriundos do Pnae (Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências – CNPJ nº 07.422.079/0001-98 e Mercantil Santana Ltda. – CNPJ nº 04.219.316/0001-20):

- Pregão Presencial nº 085/2015;
- Pregão Presencial nº 023/2016;
- Pregão Presencial nº 082/2016;
- Chamada Pública nº 001/2016; e
- Chamada Pública nº 001/2017.

2.1.4. Aquisição de gêneros alimentícios no exercício 2017 com preços acima da média de mercado, com sobrepreço potencial de R\$ 1.011.997,97 e superfaturamento estimado em R\$ 159.251,39.

Fato

A CGU efetuou uma pesquisa de preços dos gêneros alimentícios contratados pela Prefeitura de Serra Talhada/PE, para os seguintes processos, com repercussão financeira no exercício 2017, no período de 1º de janeiro de 2017 a 30 de junho de 2017:

- Chamada Pública nº 001/2017; e
- Pregão Presencial nº 082/2016.

Utilizou-se como preços de referência no mercado os preços médios obtidos no sítio da internet do Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (Ceasa/PE), bem como os

preços médios fornecidos pelo órgão estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon/PE) para os produtos da cesta básica, no Município de Caruaru/PE (referencial de preços da referida instituição mais próximo de Serra Talhada/PE).

Especificamente em relação ao Ceasa/PE, em que são ofertadas pesquisas diárias, foi utilizada como parâmetro de pesquisa a data dos contratos firmados.

Para as pesquisas mensais efetuadas pelo Procon/PE (referencial Caruaru/PE), foram utilizadas as pesquisas de preços do mês em que foram celebrados os contratos.

Para efeitos de comparação, foi utilizado o maior valor de referência unitário entre os preços pesquisados, adotando-se, assim, sempre um critério conservador como parâmetro de preços.

a) Chamada Pública nº 001/2017

Em decorrência do processo de chamada pública acima mencionado, foi firmado o contrato nº 01/2017, com a Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências – CNPJ nº 07.422.079/0001-98, no valor total de R\$ 2.408.292,00.

Ao cotejar o maior valor de referência encontrado pela CGU com os valores contratados pela Prefeitura de Serra Talhada/PE, foi verificada a ocorrência de sobrepreço potencial na ordem de R\$ 469.775,57, bem como de superfaturamento estimado no total de R\$ 62.392,97.

Deve-se registrar que o cálculo realizado quanto ao sobrepreço e ao superfaturamento para a Chamada Pública nº 001/2017 considerou apenas doze produtos de um total de dezenove contratados, a saber: abóbora, banana comum, batata-doce, beterraba, cebola, cenoura, frango de granja, melancia, pimentão, tomate, macaxeira e carne de caprino.

A seguir, tem-se o resumo dos valores apurados no processo em análise:

Tabela – Sobrepreço potencial para a Chamada Pública nº 001/2017

Chamada Pública nº 001/2017		Contrato			Valor Pesquisado (R\$)		Sobrepreço (R\$)	%
Item	Produto	Unid.	Quant. Total	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	
1	Abóbora	Kg	9.000	3,20	28.800,00	3,00	27.000,00	1.800,00
3	Banana comum	Kg	50.000	4,10	205.000,00	1,62	81.000,00	124.000,00
4	Batata-doce	Kg	8.400	4,80	40.320,00	2,00	16.800,00	23.520,00
5	Beterraba	Kg	5.300	5,90	31.270,00	1,50	7.950,00	23.320,00
6	Cebola	Kg	10.800	5,30	57.240,00	2,42	26.136,00	31.104,00
8	Cenoura	Kg	6.000	4,95	29.700,00	1,75	10.500,00	19.200,00
9	Frango de granja	Kg	35.000	8,90	311.500,00	6,93	242.550,00	68.950,00
10	Melancia	Kg	84.000	1,95	163.800,00	1,00	84.000,00	79.800,00
12	Pimentão	Kg	5.000	4,80	24.000,00	2,50	12.500,00	11.500,00
14	Tomate	Kg	12.000	5,80	69.600,00	3,26	39.130,43	30.469,57
17	Macaxeira	Kg	12.000	4,90	58.800,00	2,00	24.000,00	34.800,00

Chamada Pública nº 001/2017		Contrato				Valor Pesquisado (R\$)		Sobrepreço (R\$)	%
Item	Produto	Unid.	Quant. Total	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)		
19	Carne caprino	Kg	14.400	16,48	237.312,00	15,00	216.000,00	21.312,00	9,87%
Total					1.257.342,00	-	787.566,43	469.775,57	59,65%

Fonte: Contrato firmado no âmbito da Chamada Pública nº 001/2017; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE.

Tabela – Superfaturamento estimado para a Chamada Pública nº 001/2017

Chamada Pública nº 001/2017		Valor Pago				Valor Pesquisado (R\$)		Superfatura-mento
Item	Produto	Unid.	Quant. Total (NF)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	
1	Abóbora	Kg	2.235	3,20	7.152,00	3,00	6.705,00	447,00
3	Banana comum	Kg	4.359	4,10	17.871,04	1,62	7.061,24	10.809,80
4	Batata-doce	Kg	2.244	4,80	10.771,20	2,00	4.488,00	6.283,20
5	Beterraba	Kg	-	5,90	-	1,50	-	-
6	Cebola	Kg	3.481	5,30	18.449,30	2,42	8.424,02	10.025,28
8	Cenoura	Kg	2.702	4,95	13.374,90	1,75	4.728,50	8.646,40
9	Frango de granja	Kg	-	8,90	-	6,93	-	-
10	Melancia	Kg	4.557	1,95	8.886,15	1,00	4.557,00	4.329,15
12	Pimentão	Kg	2.472	4,80	11.865,60	2,50	6.180,00	5.685,60
14	Tomate	Kg	3.635	5,80	21.083,00	3,26	11.853,26	9.229,74
17	Macaxeira	Kg	2.392	4,90	11.720,80	2,00	4.784,00	6.936,80
19	Carne caprino	Kg	-	16,48	-	15,00	-	-
Total					121.173,99	-	58.781,02	62.392,97

Fonte: Contrato firmado no âmbito da Chamada Pública nº 001/2017; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE; e documentos comprobatórios das despesas encaminhados pela Prefeitura de Serra Talhada, por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, em atenção ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação –Pnae, de 3 de agosto de 2017.

Sobre o superfaturamento apontado acima, deve-se destacar a ausência de faturamento de três produtos contratados na referida chamada pública, não sendo possível, portanto, apontar a existência de superfaturamento nestes casos.

Por fim, até 30 de junho de 2017, fica evidente o baixo grau de execução quantitativa do contrato firmado no processo de compra analisado, indicando falhas no planejamento da chamada pública em questão e comprometimento da sua competitividade, haja vista os elevados quantitativos exigidos, mas que, durante a execução, não são faturados.

A seguir, tem-se um resumo das quantidades adquiridas, dentro do escopo de notas fiscais estabelecido nos exames acima, para exemplificar tal situação:

Quadro – Percentual de execução quantitativa da Chamada Pública nº 001/2017

Item	Produto	Unid.	Quant. Total - Contrato	Quantidade Total Adquirida	%
1	Abóbora	Kg	9.000	2.235	24,83%

Item	Produto	Unid.	Quant. Total - Contrato	Quantidade Total Adquirida	%
3	Banana comum	Kg	50.000	4.359	8,72%
4	Batata-doce	Kg	8.400	2.244	26,71%
5	Beterraba	Kg	5.300	-	0,00%
6	Cebola	Kg	10.800	3.481	32,23%
8	Cenoura	Kg	6.000	2.702	45,03%
9	Frango de granja	Kg	35.000	-	0,00%
10	Melancia	Kg	84.000	4.557	5,43%
12	Pimentão	Kg	5.000	2.472	49,44%
14	Tomate	Kg	12.000	3.635	30,29%
17	Macaxeira	Kg	12.000	2.392	19,93%
19	Carne caprino	Kg	14.400	-	0,00%

Fonte: Contrato firmado no âmbito da Chamada Pública nº 001/2017 e documentos comprobatórios das despesas encaminhados pela Prefeitura de Serra Talhada, por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, em atenção ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação –Pnae, de 3 de agosto de 2017.

b) Pregão Presencial nº 082/2016

Em face do maior valor contratado, dentre os quatro contratos firmados no âmbito do Pregão Presencial nº 082/2016, foi escolhido para análise de preços o contrato firmado com a empresa Mercantil Santana Ltda. – CNPJ nº 04.219.316/0001-20, cujo montante total foi de R\$ 19.747.535,57, sendo R\$ 15.334.884,10 para a Secretaria de Educação.

Ao comparar o maior valor de referência encontrado pela CGU com os valores contratados pela Prefeitura de Serra Talhada/PE para produtos da merenda escolar, no âmbito do contrato firmado com a citada empresa, foi verificada a ocorrência de sobrepreço potencial na ordem de R\$ 542.222,40, bem como de superfaturamento estimado de R\$ 96.858,42.

Deve-se registrar que o cálculo realizado quanto ao sobrepreço e ao superfaturamento para o Pregão Presencial nº 082/2016 considerou apenas onze produtos, a saber: açúcar cristal, arroz tipo 1 parboilizado, café, feijão carioca, leite em pó integral, macarrão, margarina, farinha de milho, óleo de soja, charque e alho.

Destaque-se, ainda, que o referido pregão, envolveu diversas áreas da Prefeitura e não apenas a Secretaria de Educação, e teve diversos lotes e produtos, entre cotas principais e reservadas.

Dessa forma, para efeito de análise, foram considerados os produtos faturados nas notas fiscais da empresa selecionada, inclusive, para efeito de localização dos lotes e dos produtos envolvidos, as quais, segundo a Prefeitura, foram quitadas com recursos federais. Essa situação ocorre por conta dos contratos celebrados não especificarem os produtos contratados, nem os quantitativos, citando apenas os valores totais contratados para cada área da Prefeitura, existindo apenas a referência à proposta da empresa contratada, parte integrante do contrato.

A seguir, tem-se o resumo dos valores apurados no processo em análise:

Tabela – Sobrepreço potencial para o Pregão Presencial nº 082/2016

Pregão Presencial nº 082/2016			Contrato				Valor Pesquisado (R\$)		Sobrepreço (R\$)	%	
Lotes	Item	Produto	Unid.	Quant. Total	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)			
6	25	2	Açúcar cristal	Kg	54.000	3,45	186.300,00	2,53	136.620,00	49.680,00	36,36%
6	25	9	Arroz tipo 1 parb.	Kg	59.400	3,81	226.314,00	2,67	158.598,00	67.716,00	42,70%
6	25	18	Café	Unid	18.720	5,50	102.960,00	4,31	80.683,20	22.276,80	27,61%
6	25	44	Feijão carioca	Kg	27.000	9,50	256.500,00	4,75	128.250,00	128.250,00	100,00%
6	25	50	Leite em pó	Unid	75.000	5,09	381.750,00	3,93	294.750,00	87.000,00	29,52%
6	25	52	Macarrão fino	Unid	38.880	2,05	79.704,00	1,66	64.540,80	15.163,20	23,49%
6	25	56	Margarina	Unid	9.360	4,25	39.780,00	3,12	29.203,20	10.576,80	36,22%
6	25	57	Farinha de milho	Pct	50.400	1,35	68.040,00	1,01	50.904,00	17.136,00	33,66%
6	25	67	Óleo de soja	Unid	12.480	5,15	64.272,00	4,41	55.036,80	9.235,20	16,78%
7	26	11	Charque	Kg	15.200	27,00	410.400,00	19,65	298.680,00	111.720,00	37,40%
8	27	3	Alho	Kg	4.920	26,50	130.380,00	21,73	106.911,60	23.468,40	21,95%
Total						1.946.400,00	-	1.404.177,60	542.222,40	38,61%	

Fonte: Contrato firmado no âmbito do Pregão Presencial nº 082/2016 e proposta da empresa Mercantil Santana Ltda; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE.

Tabela – Superfaturamento estimado para o Pregão Presencial nº 082/2016

Pregão Presencial nº 082/2016			Valor Pago				Valor Pesquisado (R\$)		Superfaturamento	
Lotes	Item	Produto	Unid.	Quant. Total (NF)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)		
6	25	2	Açúcar cristal	Kg	5.044	3,45	17.401,80	2,53	12.761,32	4.640,48
6	25	9	Arroz tipo 1 parb.	Kg	11.921	3,81	45.419,01	2,67	31.829,07	13.589,94
6	25	18	Café	Unid	2.339	5,50	12.864,50	4,31	10.081,09	2.783,41
6	25	44	Feijão carioca	Kg	6.455	9,50	61.322,50	4,75	30.661,25	30.661,25
6	25	50	Leite em pó	Unid	14.332	5,09	72.949,88	3,93	56.324,76	16.625,12
6	25	52	Macarrão fino	Unid	8.694	2,05	17.822,70	1,66	14.432,04	3.390,66
6	25	56	Margarina	Unid	300	4,25	1.275,00	3,12	936,00	339,00
6	25	57	Farinha de milho	Pct	7.866	1,35	10.619,10	1,01	7.944,66	2.674,44
6	25	67	Óleo de soja	Unid	2.704	5,15	13.925,60	4,41	11.924,64	2.000,96
7	26	11	Charque*	Pct 500g	3.597	13,50	48.559,50	9,83	35.340,53	13.218,98
8	27	3	Alho	Kg	1.453	26,50	38.501,00	21,73	31.570,82	6.930,18
8	27	3	Alho (diferença)**	Kg	-	-	4,01	-	-	-
Total						340.664,60	-	243.806,18	96.858,42	

Fonte: Contrato firmado no âmbito do Pregão Presencial nº 082/2016 e proposta da empresa Mercantil Santana Ltda.; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE; e documentos comprobatórios das despesas encaminhados pela Prefeitura de Serra Talhada, por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, em atenção ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação – Pnae, de 3 de agosto de 2017.

(*) O preço do produto “charque” foi licitado em kg e faturado em pacotes de 500g. Em virtude disso, o preço unitário pesquisado em “kg” foi dividido por 2 para ser possível calcular o superfaturamento em cada nota fiscal. Os quantitativos licitados foram dobrados para compensar a redução do preço unitário em 50% (pct 500g), permitindo a comparação, permanecendo o valor da proposta inalterado.

(**) O preço do produto “alho” nas notas fiscais está com pequenas variações na casa decimal em relação ao que consta na proposta, ocasionando diferença no valor final pago (R\$ 4,01).

Sobre os quantitativos faturados nos autos do Pregão Presencial nº 082/2017, para a amostra de produtos analisada, vale ressaltar que, até 30 de junho de 2017, foi verificado indícios de um baixo grau de execução dos quantitativos previstos nos lotes vinculados à Secretaria de Educação, vencidos pela empresa Mercantil Santana Ltda - CNPJ nº 04.219.316/0001-20. Entretanto, essa comparação está circunscrita às notas fiscais apresentadas pela Prefeitura como sendo pagas com recursos federais do Pnae, em resposta ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação – Pnae, de 3 de agosto de 2017.

Quadro – Percentual de execução quantitativa do Pregão Presencial nº 082/2016, com recursos do Pnae

Lotes		Item	Produto	Unid.	Quant. Total - Contrato	Quantidade Total Adquirida	%
6	25	2	Açúcar cristal	Kg	54000	5.044	9,34%
6	25	9	Arroz tipo 1 parboilizado	Kg	59400	11.921	20,07%
6	25	18	Café	Unid	18720	2.339	12,49%
6	25	44	Feijão carioca	Kg	27000	6.455	23,91%
6	25	50	Leite em pó	Unid	75000	14.332	19,11%
6	25	52	Macarrão fino	Unid	38880	8.694	22,36%
6	25	56	Margarina	Unid	9360	300	3,21%
6	25	57	Farinha de milho	Pct	50400	7.866	15,61%
6	25	67	Óleo de soja	Unid	12480	2.704	21,67%
7	26	11	Charque*	Pct 500g	30400	3.597	11,83%
8	27	3	Alho	Kg	4920	1.453	29,53%

Fonte: Contrato firmado no âmbito do Pregão Presencial nº 082/2016, proposta da empresa Mercantil Santana Ltda e documentos comprobatórios das despesas encaminhados pela Prefeitura de Serra Talhada, por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, em atenção ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação – Pnae, de 3 de agosto de 2017.

(*) O preço do produto “charque” foi solicitado em kg e faturado em pacotes de 500g. Em virtude disso, o preço unitário pesquisado em “kg” foi dividido por 2 para ser possível calcular o superfaturamento em cada nota fiscal. Os quantitativos solicitados foram dobrados para compensar a redução do preço unitário em 50% (pct 500g), permitindo a comparação, permanecendo o valor da proposta inalterado.

A seguir, tem-se o resumo do sobrepreço potencial e do superfaturamento estimado identificados nos dois processos analisados, para o exercício 2017:

Tabela – Resumo Sobrepreço potencial e superfaturamento estimado – Exercício 2017

Processos	Sobrepreço	Superfaturamento
Chamada Pública nº 001/2017	469.775,57	62.392,97
Pregão Presencial nº 082/2016	542.222,40	96.858,42
Total	1.011.997,97	159.251,39

Fonte: Contratos firmados no âmbito da Chamada Pública nº 001/2017 e do Pregão Presencial nº 082/2016 e proposta da empresa Mercantil Santana Ltda.; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE; e documentos comprobatórios das despesas encaminhados pela Prefeitura de Serra Talhada, por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, em atenção ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação – Pnae, de 3 de agosto de 2017.

Destaque-se que as aquisições efetuadas com recursos próprios não estão incluídas para efeito de cálculo do superfaturamento, ora apontado.

Como limitação das análises realizadas, deve-se ressaltar a falta de parâmetros de preços para vários produtos adquiridos pela Prefeitura nos processos de compra em questão, de

forma que o sobrepreço e o superfaturamento identificados podem ser ainda maiores que os valores acima apurados, considerando os altos valores dos contratos celebrados.

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. Não comprovação da distribuição de produtos da merenda escolar adquiridos no exercício 2017, ocasionando um superfaturamento estimado por quantidades não comprovadas no valor de R\$ 154.319,28.

Fato

Foi requisitada ao Município de Serra Talhada/PE a apresentação dos relatórios de acompanhamento de consumo de gêneros alimentícios utilizados para o planejamento do fornecimento da alimentação escolar, no período de 1º de janeiro de 2015 a 30 de junho de 2017.

Conforme consignado neste relatório, os controles apresentados para remessa às escolas dos produtos da merenda escolar, bem como os controles de estoques do Armazém Central são falhos e não informatizados, sendo esta uma falha de controle importante na fiel observância da aplicação dos recursos federais destinados à merenda escolar.

Considerando esse aspecto, foi feita a análise do relatório de acompanhamento apresentado pelo município, para atendimento do requerimento acima citado, denominado “Controle de distribuição de gênero para cada escola” - “Relatório de acompanhamento de consumo de gênero alimentício utilizado para o bom planejamento ou fornecimento da alimentação escolar”.

Ressalte-se que, por restrições do escopo definido nesta fiscalização, a análise ficou restrita ao controle do exercício 2017, não tendo sido objeto de análise os quantitativos de produtos distribuídos relativos aos exercícios 2015 e 2016.

Da análise realizada no relatório acima mencionado, em confronto com as notas fiscais pagas à empresa contratada para o fornecimento de parte dos produtos relativos à merenda escolar, no exercício 2017 (Mercantil Santana Ltda. – CNPJ nº 04.219.316/0001-20), em virtude do contrato firmado nos autos do Pregão Presencial nº 082/2016, verificou-se a não comprovação da distribuição para as unidades escolares municipais dos quantitativos a seguir elencados, ocasionando um superfaturamento estimado por quantidades adquiridas e não comprovadas no valor de R\$ 154.319,28.

Tabela – Superfaturamento estimado por quantidades adquiridas e não comprovadas no exercício 2017

Produtos	Feijão	Arroz	Açúcar	Café	Margarina	Macarrão	Farinha de Milho	Leite em Pó	Charque (*)	Alho	Óleo	Total
Escolas \ Unid.	kg	kg	kg	pct 250g	pct 500g	pct 500g	pct 500g	pct 200g	(NFs pct de 500g)	kg	unid	
1-Nossa Senhora da Penha	320	620	280	0	0	418	560	480	96	24	80	-
2-Batista Guilherme Carry	140	390	105	0	0	215	360	270	52	18	46	-
3-O Pequeno Mandacaru	180	410	105	0	0	220	348	146	48	12	42	-
4-Tancredo de Almeida Neves	178	415	128	0	0	210	360	132	48	20	42	-
5-Martin Luther King	138	423	147	0	0	200	205	130	48	16	52	-
6-Tabeliao Antonio Alves de Souza	126	378	109	0	0	200	180	138	56	16	42	-
7-Antonio Medeiros	142	382	108	0	0	200	180	148	63	14	48	-
8-São Pedro (End. Jacinto Alves)	120	194	97	0	0	100	120	128	32	10	48	-
9-João Pereira dos Santos	146	398	108	0	0	200	180	120	40	14	54	-
10-Maria José de Sá Ferraz	146	320	121	0	0	200	180	120	40	18	43	-
11-Antonio Medeiros - Casa da Cidadania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
12-José Rufino Alves	98	145	96	0	0	100	110	120	28	10	40	-
13-APAE	0	0	101	0	0	0	0	86	20	8	40	-
14-São Vicente de Paulo	101	105	98	0	0	100	110	0	0	0	0	-
15-Antonio Alves de Souza - Casa da Família	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
16-São Pedro - Anexo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
17-Antonio Alves de Souza - Anexo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
18-São Pedro (End. por trás da Bandeirantes)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
19-Enok Ignacio de Oliveira	186	378	105	0	0	105	110	72	64	6	24	-
20-Imaculada Conceição	148	385	112	0	0	200	98	75	48	8	20	-
21Antônio Firmino de Lima	146	421	136	0	0	200	180	143	78	8	36	-
22-Barão do Pajeú	120	360	108	0	0	200	90	68	64	8	36	-
23-Raimundo G. de Barros	142	195	102	0	0	198	132	140	38	8	20	-
24-Francisca Godoy	126	374	120	0	0	200	106	104	78	8	36	-
25-Brás Magalhães	120	368	108	0	0	200	68	86	38	6	28	-
26-Santa Ana	64	98	42	0	0	56	60	56	32	5	18	-
27-Ildo Pereira de Menezes	76	189	74	0	0	95	136	78	32	6	20	-
28-Major Vieira	45	108	48	0	0	53	60	46	18	5	12	-
29-Antonio Gaia	48	180	62	0	0	78	46	78	36	6	36	-
30-Santa P. Francinete	32	96	45	0	0	50	60	52	18	5	12	-
31-Pedro Cavalcante	32	105	36	0	0	50	60	48	12	5	12	-
32-Santa Terezinha	32	98	32	0	0	50	60	48	12	5	12	-
33-Izaias M. de Oliveira	26	60	28	0	0	28	24	48	10	5	12	-
34-João V. da Silva	24	60	20	0	0	32	24	48	12	4	12	-

Produtos	Feijão	Arroz	Açúcar	Café	Margarina	Macarrão	Farinha de Milho	Leite em Pó	Charque (*)	Alho	Óleo	Total
Escolas \ Unid.	kg	kg	kg	pct 250g	pct 500g	pct 500g	pct 500g	pct 200g	(NFs pct de 500g)	kg	unid	
35-Izidorio P. Lins	24	52	28	0	0	32	24	48	20	4	18	-
36-Manoel Gomes	28	96	34	0	0	50	60	48	20	4	18	-
37-João de S. Leite	20	60	22	0	0	28	32	48	12	3	12	-
38-Manoel R. de Souza	20	60	22	0	0	28	32	48	12	3	12	-
39-Manoel de C. de L. e Sá	24	65	34	0	0	50	60	48	18	4	12	-
40-João N. de Barros	24	90	36	0	0	56	50	52	18	5	18	-
41-São Joaquim	24	90	34	0	0	58	53	48	18	5	18	-
42-São Bento	20	78	26	0	0	50	60	48	18	4	16	-
43-São Miguel	24	86	26	0	0	50	60	62	10	5	18	-
44-José Xavier de Moraes	20	67	26	0	0	50	50	42	18	5	16	-
45-Martins Vicente de Lima	20	60	34	0	0	56	53	48	18	4	14	-
46-Antônio Vital de Souza	20	58	34	0	0	56	53	42	12	4	14	-
47-Silvino Cordeiro	20	52	22	0	0	23	30	40	12	4	12	-
48-Antônio Francisco dos Santos	0	0	0	0	0	23	30	42	18	4	12	-
49-Osvaldo Godoy	20	56	22	0	0	23	30	40	12	4	12	-
50-Rosa N. de Barros	20	48	22	0	0	23	30	25	12	3	6	-
51-Tiradentes	20	54	22	0	0	23	30	25	12	4	6	-
52-(***)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
53-Duque de Caxias	10	30	16	0	0	23	30	20	10	3	6	-
54-Ana Pereira Nunes	10	32	10	0	0	23	30	48	18	3	6	-
55-Santa Brígida	20	48	22	0	0	23	30	20	12	4	12	-
56-Cícero P. Brasil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
57-José de S. Mangueira	18	48	18	0	0	23	30	20	12	4	6	-
58-José Cardoso	20	52	22	0	0	23	30	20	12	4	6	-
59-Florentino Lopes de Barro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
60-Sérgio A. de Moura	10	34	16	0	0	20	30	20	10	3	5	-
61-Sebastião A. Oliveira	20	53	18	0	0	23	30	20	10	4	6	-
62-Vicente de Siqueira (extinção)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
63-Manoel P. Neto	20	48	22	0	0	23	30	25	10	4	5	-
64-Perminio O. de Andrade	18	38	16	0	0	23	30	25	10	4	5	-
65-José A do Nascimento	20	64	22	0	0	23	30	25	12	5	5	-
66-João Leonardo de Lima	10	48	16	0	0	23	30	48	18	4	5	-
67-Cachoeira II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
68-Constância P. de Franca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
69-Vicente S. de Siqueira	10	48	16	0	0	23	30	26	18	4	6	-
70-Antônio I. de Medeiros	18	72	22	0	0	50	60	26	18	5	5	-
71-Antônio I. de Medeiros - Extensão	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-

Produtos	Feijão	Arroz	Açúcar	Café	Margarina	Macarrão	Farinha de Milho	Leite em Pó	Charque (*)	Alho	Óleo	Total
Escolas \ Unid.	kg	kg	kg	pct 250g	pct 500g	pct 500g	pct 500g	pct 200g	(NFs pct de 500g)	kg	unid	
72-Benício Alves	10	32	10	0	0	20	30	26	10	3	6	-
73-Santa Helena	10	38	18	0	0	20	30	20	12	3	5	-
74-Joaquim Estevão	10	30	10	0	0	23	30	28	10	4	5	-
75-Major Vieira	18	48	22	0	0	20	30	30	12	4	5	-
76-Antônio V. de Souza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
77-Maria do Carmo Araújo	18	52	16	0	0	50	60	30	12	4	6	-
78-Carmélia Ignácio	280	480	210	0	0	310	360	480	120	14	56	-
79-Nossa Senhora de Fátima	10	35	22	0	0	20	28	22	12	3	5	-
80-Vicente Inácio de Oliveira	162	372	116	0	0	180	368	270	58	18	40	-
81-Luíza Alves	20	48	22	0	0	23	30	25	12	3	6	-
Total Distribuído em 2017	4.292	10.477	3.907	0	0	5.826	6.330	5.236	1.849	454	1.369	-
Total Adquirido em 2017 – NFs Mercantil Santana - PP 82/2016	6.455	11.921	5.044	2.339	300	8.694	7.866	14.332	3.597	1.452.868	2.704	-
Diferenças	2.163	1.444	1.137	2.339	300	2.868	1.536	9.096	1.748,00	998.868	1.335	-
Preço Unitário Pago pela Prefeitura	9,5	3,81	3,45	5,5	4,25	2,05	1,35	5,09	13.500	26,5	4,41	-
Superfaturamento por quantidades não comprovadas	20.548,50	5.501,64	3.922,65	12.864,50	1.275,00	5.879,40	2.073,60	46.298,64	23.598,00	26.470,00	5.887,35	154.319,28

Fonte: Relatório de acompanhamento do consumo de gêneros alimentícios da merenda escolar, para o exercício 2017, em resposta ao item 12 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação – Pnae, de 3 de agosto de 2017; contrato e proposta vencedora da empresa Mercantil Santana Ltda, nos autos do Pregão Presencial nº 082/2016; notas fiscais da empresa Mercantil Santana Ltda, para o exercício 2017, encaminhadas em meio digital pela Prefeitura, em resposta ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02, anteriormente citada.

(*) Apesar do relatório da Prefeitura citar o produto “charque” na unidade, foi considerado que o quantitativo distribuído se refere ao pacote de 500g, haja vista que as notas fiscais foram emitidas dessa forma.

(**) O Relatório da Prefeitura tem um erro na numeração das escolas, suprimindo o número “52”. Foi mantida a numeração original do relatório, para efeito de análise.

Como limitações da análise, deve-se registrar que não foram analisados todos os produtos faturados até 30 de junho de 2017 pela empresa contratada, bem como as notas fiscais consideradas foram aquelas encaminhadas pela Prefeitura como pagas com recursos federais oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Dessa forma, o superfaturamento apontado, pode ser ainda maior, haja vista o alto valor do contrato firmado com a referida empresa, conforme constante dos autos do Pregão Presencial nº 082/2016 (total contratado R\$ 19.747.535,57, sendo R\$ 15.334.884,10 para a Secretaria de Educação).

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. Aquisição de gêneros alimentícios no exercício 2016 com preços acima da média de mercado, com sobrepreço potencial de R\$ 3.142.434,41 e superfaturamento estimado em R\$ 61.636,02.

Fato

A CGU efetuou uma pesquisa de preços dos gêneros alimentícios contratados pela Prefeitura de Serra Talhada/PE, para os seguintes processos, com repercussão financeira no exercício 2016:

- Chamada Pública nº 001/2016; e
- Pregão Presencial nº 023/2016.

Utilizou-se como preços de referência no mercado os preços médios obtidos no sítio da internet do Centro de Abastecimento e Logística de Pernambuco (Ceasa/PE), bem como os preços médios fornecidos pelo órgão estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon/PE) para os produtos da cesta básica, no Município de Caruaru/PE (referencial de preços da referida instituição mais próximo de Serra Talhada/PE).

Especificamente em relação ao Ceasa/PE, em que são ofertadas pesquisas diárias, foi utilizada como parâmetro de pesquisa a data do contrato firmado.

Para as pesquisas mensais efetuadas pelo Procon/PE (referencial Caruaru/PE), foram utilizadas as pesquisas de preços do mês em que foi celebrado o contrato.

Para efeitos de comparação, foi utilizado o maior valor de referência unitário entre os preços pesquisados, adotando-se, assim, sempre um critério conservador como parâmetro de preços.

a) Chamada Pública nº 001/2016

Em decorrência do processo de chamada pública acima mencionado, foram firmados dois contratos com as seguintes instituições:

- 1) Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências – CNPJ nº 07.422.079/0001-98, no valor total de R\$ 2.023.102,00; e
- 2) Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar Orgânica Agroecológica – CNPJ nº 14.057.833/0001-01, no valor de R\$ 330.480,00.

Pela relevância do valor contratado, foi selecionado para análise de preços o contrato firmado com a primeira associação.

Ao cotejar o maior valor de referência encontrado pela CGU com os valores contratados pela Prefeitura de Serra Talhada/PE para produtos da merenda escolar, foi verificada a ocorrência de sobrepreço potencial na ordem de R\$ 293.787,01, bem como de superfaturamento estimado no total de R\$ 61.636,02.

Deve-se registrar que o cálculo realizado, quanto ao sobrepreço e ao superfaturamento para a Chamada Pública nº 001/2016, considerou apenas treze produtos de um total de 21 contratados, a saber: banana comum, batata-doce, beterraba, cebola, cebolinha, cenoura, coentro, frango de granja, macaxeira, melancia, melão, pimentão e tomate.

A seguir, tem-se o resumo dos valores apurados no processo em análise:

Tabela – Sobrepreço potencial para a Chamada Pública nº 001/2016

Chamada Pública nº 001/2016		Contrato				Valor Pesquisado (R\$)		Sobrepreço (R\$)	%
Item	Produto	Unid.	Quant. Total	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)		
3	Banana comum	Kg	30.000	2,96	88.800,00	1,30	39.000,00	49.800,00	127,69%
4	Batata-doce	Kg	8.400	3,78	31.752,00	2,33	19.600,00	12.152,00	62,00%
5	Beterraba	Kg	3.600	3,80	13.680,00	3,50	12.600,00	1.080,00	8,57%
6	Cebola	Kg	10.800	6,34	68.472,00	4,46	48.168,00	20.304,00	42,15%
7	Cebolinha	Kg	5.000	4,80	24.000,00	3,00	15.000,00	9.000,00	60,00%
8	Cenoura	Kg	6.000,00	4,48	26.880,00	2,50	15.000,00	11.868,00	79,20%
9	Coentro	Kg	5.000	6,12	30.600,00	4,00	20.000,00	10.600,00	53,00%
10	Frango de granja	Kg	35.000	8,00	280.000,00	7,34	256.900,00	23.100,00	8,99%
12	Macaxeira	Kg	12.000	4,18	50.160,00	1,33	16.000,00	34.160,00	213,50%
15	Melancia	Kg	84.000	1,58	132.720,00	1,00	84.000,00	48.720,00	58,00%
16	Melão	Kg	24.000	3,48	83.520,00	2,20	52.800,00	30.720,00	58,18%
18	Pimentão	Kg	5.000	3,50	17.500,00	1,67	8.333,33	9.166,67	110,00%
20	Tomate	Kg	12.000	5,15	61.800,00	2,39	28.695,65	33.104,35	115,36%
Total					909.884,00	-	616.096,99	293.787,01	47,69%

Fonte: Contrato firmado no âmbito da Chamada Pública nº 001/2016; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE.

Tabela – Superfaturamento estimado para a Chamada Pública nº 001/2016

Chamada Pública nº 001/2016		Valor Pago				Valor Pesquisado (R\$)		Superfaturamento
Item	Produto	Unid.	Quant. Total (Notas Fiscais)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	
3	Banana comum*	Kg	10.060	2,96	29.777,60	1,30	13.078,00	16.699,60
4	Batata-doce*	Kg	1.420	3,78	5.367,60	2,33	3.313,33	2.054,27
5	Beterraba	Kg	2.280	3,80	8.664,00	3,50	7.980,00	684,00
6	Cebola*	Kg	3.100	6,34	19.654,00	4,46	13.826,00	5.828,00
7	Cebolinha	Kg	-	4,80	-	3,00	-	-
8	Cenoura	Kg	1.120	4,48	5.015,36	2,50	2.800,00	2.215,36
9	Coentro	Kg	1.200	6,12	7.344,00	4,00	4.800,00	2.544,00
10	Frango de granja	Kg	-	8,00	-	7,34	-	-
12	Macaxeira*	Kg	6.130	4,18	25.623,40	1,33	8.173,33	17.450,07
200	Melancia*	Kg	14.096	1,58	22.271,68	1,00	14.096,00	8.175,68

Chamada Pública nº 001/2016		Valor Pago			Valor Pesquisado (R\$)		Superfaturamento	
Item	Produto	Unid.	Quant. Total (Notas Fiscais)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	
16	Melão*	Kg	120	3,48	417,60	2,20	264,00	153,60
18	Pimentão	Kg	580	3,50	2.030,00	1,67	966,67	1.063,33
20	Tomate*	Kg	2.260	5,15	11.639,00	2,39	5.404,35	6.234,65
Diferenças encontradas nas NFs (preços unitários distintos do contrato)	-	-	-	-	-1.466,54	-	-	-1.466,54
Total				136.337,70		74.701,68	61.636,02	

Fonte: Contrato firmado no âmbito da Chamada Pública nº 001/2016; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE; e documentos comprobatórios das despesas encaminhados pela Prefeitura de Serra Talhada, por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, em atenção ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação –Pnae, de 3 de agosto de 2017.

(*) Produtos faturados com pequenas diferenças nos preços unitários das notas fiscais em relação ao contratado, ocasionando uma diferença no valor final pago (-R\$ 1.466,54).

Sobre o superfaturamento apontado acima, deve-se destacar a ausência de faturamento de dois produtos contratados na referida chamada pública, não sendo possível, portanto, apontar a existência de superfaturamento nestes casos.

Destaque-se que as aquisições efetuadas com recursos próprios não estão incluídas para efeito de cálculo do superfaturamento, ora apontado.

Como limitação das análises realizadas, deve-se ressaltar a falta de parâmetros de preços para vários produtos adquiridos pela Prefeitura no processo de compra em questão, de forma que o sobrepreço e o superfaturamento apontados podem ser ainda maiores que os valores acima apurados, considerando o valor total do contrato celebrado.

Por fim, fica evidente o baixo grau de execução quantitativa do contrato em referência, até 30 de junho de 2017, indicando falhas no planejamento dessas aquisições e comprometimento em sua competitividade, haja vista os elevados quantitativos exigidos, mas que, durante a execução, não são faturados. A seguir, tem-se um resumo das quantidades adquiridas, dentro do escopo de notas fiscais estabelecido nos exames acima, para exemplificar tal situação:

Quadro – Percentual de execução quantitativa da Chamada Pública nº 001/2016

Item	Produto	Unid.	Quant. Total - Contrato	Quantidade Total Adquirida	%
3	Banana comum	Kg	30.000	10.060	33,53%
4	Batata-doce	Kg	8.400	1.420	16,90%
5	Beterraba	Kg	3.600	2.280	63,33%
6	Cebola	Kg	10.800	3.100	28,70%
7	Cebolinha	Kg	5.000	-	0,00%
8	Cenoura	Kg	6.000,00	1.120	18,67%
9	Coentro	Kg	5.000	1.200	24,00%
10	Frango de granja	Kg	35.000	-	0,00%
12	Macaxeira	Kg	12.000	6.130	51,08%

Item	Produto	Unid.	Quant. Total - Contrato	Quantidade Total Adquirida	%
200	Melancia	Kg	84.000	14.096	16,78%
16	Melão*	Kg	24.000	120	0,50%
18	Pimentão	Kg	5.000	580	11,60%
20	Tomate	Kg	12.000	2.260	18,83%

Fonte: Contratos firmados no âmbito da Chamada Pública nº 001/2016 e documentos comprobatórios das despesas encaminhados pela Prefeitura de Serra Talhada, por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, em atenção ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação –Pnae, de 3 de agosto de 2017.

b) Pregão Presencial nº 023/2016

Para o Pregão Presencial nº 023/2016 foram firmados dois contratos com as seguintes empresas:

- 1) Mercantil Santana Ltda. – CNPJ nº 04.219.316/0001-20, cujo montante total foi de R\$ 33.800.037,92, sendo R\$ 25.946.158,25, para a Secretaria de Educação; e
- 2) AA de Souza & Cia. Ltda. - ME – CNPJ nº 11.199.581/0001-59, no valor de R\$ 700.581,50, sendo R\$ 146.013,00, para Secretaria de Educação.

Pela relevância do valor contratado, foi selecionado para análise de preços o contrato firmado com a primeira empresa.

Ao cotejar o maior valor de referência encontrado pela CGU com os valores contratados pela Prefeitura de Serra Talhada/PE para produtos da merenda escolar, foi verificada a ocorrência de sobrepreço potencial na ordem de R\$ 2.842.647,40.

Deve-se registrar que o cálculo realizado, quanto ao sobrepreço para o Pregão Presencial nº 023/2016, considerou apenas 14 produtos, entre os diversos produtos contratados na licitação, separados por 62 lotes (entre cotas principais e reservadas para pessoas jurídicas enquadradas como MEI/ME/EPP), a saber: açúcar cristal, alho, arroz parboilizado, café, charque, feijão, leite em pó, macarrão, margarina, óleo de soja, abacaxi, banana prata, chuchu e salsicha.

A seguir, tem-se o resumo dos valores apurados no processo em análise:

Tabela – Sobrepreço potencial para a Pregão Presencial nº 023/2016

Pregão Presencial nº 023/2016			Contrato				Valor Pesquisado (R\$)		Sobrepreço (R\$)	%
Lotes		Item	Especificações	Unid	Quant. Total	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	
12	43	1	Açúcar cristal	Kg	690.000	3,35	2.311.500,00	2,69	1.856.100,00	455.400,00
12	43	2	Alho	Kg	3.500	25,50	89.250,00	22,42	78.470,00	10.780,00
12	43	4	Arroz tipo 1 parboilizado	Kg	750.000	3,05	2.287.500,00	2,44	1.830.000,00	457.500,00
12	43	8	Café	Unid	100.000	4,99	499.000,00	3,51	351.000,00	148.000,00
12	43	11	Charque	Kg	10.200	26,00	265.200,00	20,48	208.896,00	56.304,00

Pregão Presencial nº 023/2016			Contrato				Valor Pesquisado (R\$)		Sobrepreço (R\$)	%	
Lotes		Item	Especificações	Unid	Quant. Total	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)	Preço Unit. (R\$)	Total (R\$)		
12	43	16	Feijão carioca	Kg	570.000	6,99	3.984.300,00	5,09	2.901.300,00	1.083.000,00	37,33%
12	43	19	Leite em pó	Unid	1.300.000	3,69	4.797.000,00	3,44	4.472.000,00	325.000,00	7,27%
12	43	20	Macarrão fino	Unid	470.000	1,95	916.500,00	1,66	780.200,00	136.300,00	17,47%
12	43	21	Margarina	Unid	36.000	3,85	138.600,00	2,88	103.680,00	34.920,00	33,68%
12	43	25	Óleo de soja	Unid	168.000	4,95	831.600,00	4,20	705.600,00	126.000,00	17,86%
13	44	1	Abacaxi	Unid	1.002	5,15	5.160,30	4,00	4.008,00	1.152,30	28,75%
13	44	2	Banana prata	Unid	10.000	0,50	5.000,00	0,35	3.500,00	1.500,00	42,86%
13	44	5	Chuchu	Kg	1.002	1,55	1.553,10	1,00	1.002,00	551,10	55,00%
14	45	3	Salsicha congelada	Kg	6.000	7,99	47.940,00	6,95	41.700,00	6.240,00	14,96%
Total							16.180.103,40		13.337.456,00	2.842.647,40	21,31%

Fonte: Contrato firmado no âmbito do Pregão Presencial nº 023/2016 e proposta da empresa Mercantil Santana Ltda.; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE.

Sobre o superfaturamento para o pregão presencial nº 023/2016, diante da desordem das notas fiscais apresentadas e da falta de identificação, nos empenhos e nos referidos documentos fiscais, sobre o processo licitatório a que se referiam tais documentos, a equipe de fiscalização da CGU ficou impedida de realizar, com margem de segurança aceitável, as comparações dos valores faturados e pagos em nota fiscal, com os obtidos na pesquisa de preços em referência.

Essa situação se estabeleceu, em virtude de existirem para o exercício 2016 dois contratos para a empresa Mercantil Santana Ltda. – CNPJ nº 04.219.316/0001-20, oriundos de duas licitações distintas, sem qualquer separação ou identificação, por parte da Prefeitura de Serra Talhada/PE, das notas fiscais relativas a cada processo.

No primeiro processo licitatório, Pregão Presencial nº 085/2015, autuado em 16 de novembro de 2015, a empresa Mercantil Santana Ltda. foi contratada pelo valor de R\$ 1.390.952,27, tendo o contrato vigorado por 120 dias da data da assinatura, ou seja, a partir de 29 de janeiro de 2016.

No segundo processo, Pregão Presencial nº 023/2016, autuado em 17 de fevereiro de 2016, foram celebrados dois contratos, sendo o maior contrato firmado, novamente, com a empresa Mercantil Santa Ltda., pelo valor de R\$ 33.800.037,92, na data de 7 de abril de 2016 com vigência até 31 de dezembro de 2016.

A análise de ambos os contratos acima citados demonstra que as contratações incluíram, em regra, nos seus inúmeros lotes, produtos semelhantes, não tendo os documentos de despesas (empenhos e notas fiscais) a correta identificação dos processos licitatórios, para efeito de verificação a que contrato se referem.

Observe-se que as duas contratações se sucedem no exercício 2016, existindo, entretanto, um período de intercessão no qual não há como se saber, pela falta de informação nos documentos de despesa, a que processos se vinculam. Entre os dois contratos existem

modificações nos preços unitários dos produtos, apesar do curto espaço de tempo entre as propostas vencedoras da mesma empresa (cerca de 70 dias é o período decorrido entre cada contrato).

Tal situação inviabilizou a análise a respeito do superfaturamento dos produtos identificados com sobrepreço no Pregão Presencial nº 023/2016. Não há como realizar a simples verificação do cumprimento do preço unitário contratado e dos quantitativos e produtos faturados, já que não foi possível ter certeza sobre a vinculação contratual dos documentos de despesa.

Agravando-se a situação, após a assinatura do segundo contrato com a empresa em questão, nos autos do pregão presencial nº 023/2016, foram celebrados, em menos de cinco meses, dois termos aditivos de valor, sob o argumento de aumento do preço de mercado dos gêneros alimentícios. As notas fiscais posteriores a esta data também não identificaram os termos aditivos em questão, de forma que as comparações para efeito de superfaturamento ficam impossibilitadas, haja vista a pulverização dos produtos nas notas fiscais e a dificuldade de se saber quais notas fiscais foram emitidas com base no contrato original e quais foram emitidas com base nos aditivos, já que a Prefeitura apresentou a esta equipe de fiscalização da CGU a documentação, sem qualquer tipo de separação ou identificação.

Diante disso, ficaram prejudicadas, em virtude da desorganização documental da Prefeitura, a análise dos preços e dos quantitativos faturados para os referidos processos selecionados como amostra.

Deve-se ressaltar que, em face das limitações de escopo da presente fiscalização, não foram feitas análises de preço em relação ao mercado para o Pregão Presencial nº 085/2015. Entretanto, da observância dos preços contidos nas propostas de preço vencedoras da empresa Mercantil Santa Ltda., nos contratos firmados nas duas licitações e nos termos aditivos citados, observaram-se variações de preços injustificadas para alguns produtos, num curto espaço de tempo, conforme se verifica nos seguintes exemplos:

Quadro – Comparativo de preços contratados no exercício 2016, junto à empresa Mercantil Santana Ltda.

Produto	Contrato	PP 85/2015	PP 23/2016		1º TA - PP 23/2016		2º TA - PP 23/2016	
	Data de Assinatura	29/01/2016	07/04/2016		20/06/2016		10/08/2016	
	Unid.	Preço Contratado (R\$)	Preço Contratado (R\$)	% aumento em rel. PP 85/2015	Preço 1º TA (R\$)	% aumento em rel. PP 85/2015	Preço 2º TA (R\$)	% aumento em rel. PP 85/2015
Açúcar cristal	Fardo 30 Pct x 1 kg	89,70	100,50	12,04%	-	-	-	-
Arroz tipo 1 parboilizado	Fardo 30 Pct x 1 kg	89,70	91,50	2,01%	-	-	114,30	27,42%
Feijão carioca	Fardo 30 Pct x 1 kg	209,70	209,70	0,00%	261,90	24,89%	-	-
Feijão de corda	Fardo 30 Pct x 1 kg	209,70	209,70	0,00%	-	-	261,90	24,89%
Leite em pó	Fardo 50 Pct x 200g	172,50	184,50	6,96%	254,67	47,63%	-	-
Creme de leite	Cx 27 pct x 200g	52,65	58,05	10,26%	-	-	72,36	37,44%
Massa de milho	Fardo 30 Pct x 1 kg	28,50	28,50	0,00%	-	-	35,4	24,21%

Fonte: Contratos e termos aditivos, firmados com a empresa Mercantil Santana Ltda., no exercício 2016, no âmbito do Pregão Presencial nº 085/2015 e 023/2016.

A análise acima não é exaustiva, de forma que podem existir outros produtos na mesma situação.

Observe-se que, no período de janeiro a agosto de 2016, utilizando-se de consulta no sítio na internet do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Pesquisa – IBGE, realizada em 13 de novembro de 2017, verificou-se que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no referido período, foi de 5,42%. Como se observa no quadro acima, no mesmo período, foram exemplificados produtos com aumento de preços bem acima desse percentual.

Deve-se ressaltar que a simples oscilação de preços nos produtos de um período para outro, durante a vigência contratual, não caracteriza hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro, inclusive, porque as empresas proponentes, ao participar das licitações, estão cientes que devem suportar os valores ofertados pelo período previsto em edital. Neste particular, por exemplo, não há impedimento, no âmbito de suas transações comerciais, sobretudo no caso de produtos não-perecíveis, que a empresa contratada realize estocagem de produtos, ou antecipação de transações com seus distribuidores, garantido, portanto, os preços propostos, de forma que a concessão de aumentos, por meio da fundamentação dos termos aditivos firmado nos autos do Pregão Presencial nº 023/2016, geraria um enriquecimento sem causa dos licitantes, em prejuízo aos interesses públicos envolvidos.

Por fim, registre-se que tanto no edital (item 20.1) como no contrato firmado (cláusula 2.3), nos autos do Pregão Presencial nº 023/2016, contêm cláusulas expressas sobre a impossibilidade de reajustamento, a saber: “os preços oferecidos serão irreajustáveis”.

Diante do exposto, considerando as ressalvas e limitações nas análises acima citadas, tem-se o resumo do sobrepreço potencial e do superfaturamento estimado identificados nos dois processos analisados, para o exercício 2016:

Tabela – Resumo Sobrepreço potencial e superfaturamento estimado – Exercício 2016

Processos	Sobrepreço	Superfaturamento
Chamada Pública nº 001/2016	R\$ 293.787,01	R\$ 61.636,02
Pregão Presencial nº 023/2016	R\$ 2.842.647,40	Impossível avaliar
Total	R\$ 3.142.434,41	R\$ 61.636,02

Fonte: Contratos firmados no âmbito da Chamada Pública nº 001/2016 e do Pregão Presencial nº 023/2016 e proposta da empresa Mercantil Santana Ltda.; pesquisas de preços realizadas no Procon/PE, referencial Caruaru/PE, bem como pesquisas de preço realizadas no site do Ceasa/PE; e documentos comprobatórios das despesas encaminhados pela Prefeitura de Serra Talhada, por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017, em atenção ao item 5 da Solicitação de Fiscalização nº 02 – Educação –Pnae, de 3 de agosto de 2017.

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’.

2.2 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. Instalações municipais em condições inadequadas para execução do Pnae.

Fato

A partir das inspeções físicas realizadas pela equipe de fiscalização da CGU/Regional-PE, no município de Serra Talhada/PE, foram verificados alguns problemas nas instalações utilizadas para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, dentre os quais, destacam-se, de forma geral, os seguintes:

- despesas quentes e sem climatização;
- locais inapropriados para guarda de alimentos, muitas vezes misturados com outros materiais, a exemplo de produtos de limpeza, ou no chão;
- água armazenada em tonéis nas cozinhas;
- ausência de fichas de prateleiras para controle de validade dos produtos; e
- ausência de refeitório ou refeitórios improvisados.

A seguir, tem-se apenas alguns exemplos para os problemas acima citados:

	
Dia 29/8/2017 – Creche Imaculada Conceição: despesa quente e sem climatização, com outros produtos	Dia 29/8/2017 – Creche Imaculada Conceição: leite em pó armazenado dentro de um balde.

armazenados no local, a exemplo, de materiais de limpeza dentro de uma geladeira (aparentemente sem uso).	
---	--

	
Dia 29/8/2017 – Escola Mun. O Pequeno Mandacaru: despensa sem fichas de prateleiras para acompanhamento da validade dos produtos.	Dia 30/8/2017 – Escola Mun. Fausto Pereira: refeitório improvisado (os alunos merendam em mesas plásticas colocadas na entrada da escola).

	
Dia 30/8/2017 – Escola Mun. São Miguel: falta de água encanada (água para consumo e água para demais usos, armazenadas em dois tonéis na cozinha).	Dia 31/8/2017 – Escola Mun. Imaculada Conceição: ausência de refeitório.



Dia 31/8/2017 – Escola Mun. Imaculada Conceição: produtos da merenda armazenados no chão.

Em relação aos problemas específicos dos locais visitados, além dos problemas já mencionados, chamou a atenção da equipe de fiscalização, o que segue:

- na Escola Mun. Antônio Firmino de Lima: insetos dentro do saco de condimento.



Dia 30/8/2017 – Escola Mun. Antônio Firmino de Lima: insetos dentro do saco de condimento.

- no Armazém Central: local com climatização insuficiente; ausência de controle de validade dos produtos (fichas de controle); acesso livre aos produtos dentro do armazém (pouca segurança para guarda dos produtos); ausência de balança com porte suficiente para pesagem dos produtos da agricultura familiar.

	
Dia 31/8/2017 - Armazém Central: local quente e acesso livre.	Dia 31/8/2017 – Armazém Central: ausência de controle de validade.


Dia 31/8/2017 - Armazém Central: ausência de balança de grande porte para pesagem dos produtos (foi encontrada apenas uma balança pequena no local)

- no prédio do Dnocs: câmara fria (antiga) cedida à Prefeitura, onde ficam os produtos congelados (carnes e frango), antes de serem encaminhados ao Armazém Central para distribuição; ausência de controle de validade; pouca segurança para guarda dos produtos (apenas um pequeno cadeado protege o equipamento, num local sem profissionais de segurança durante o dia); pessoas morando no mesmo local onde fica a câmara fria.

	
Dia 31/8/2017 – prédio do Dnocs: ausência de controle da validade dos produtos armazenados na câmara fria.	Dia 31/8/2017 – prédio do Dnocs: câmara fria antiga com pouca proteção.


Dia 31/8/2017 – prédio do Dnocs: moradores no local.

Por fim, em complemento às inspeções físicas realizadas nas instalações municipais utilizadas para execução do Pnae, foram avaliados também os quatro veículos (uma caminhonete pequena e três caminhões), que transportam os produtos da merenda escolar, conforme relato fotográfico a seguir:

	
Dia 31/8/2017 – caminhonete placa KGS-5909 (ano de fabricação 2009): sem	Dia 31/8/2017 – caminhão placa KKI-8655 (ano de fabricação 2009): caçamba

compartimento de refrigeração para os produtos.	aberta, pneus traseiros desgastados e sem compartimento de refrigeração para os produtos.
---	---

	
Dia 31/8/2017 – caminhão baú placa KIR-0570 (ano de fabricação 1995): pneus desgastados e sem compartimento de refrigeração para os produtos.	Dia 31/8/2017 – caminhão placa KHT-6170 (ano de fabricação 2008): caçamba aberta, pneus desgastados e sem compartimento de refrigeração para os produtos.

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’.

2.2.2. Descumprimento do cardápio da merenda escolar.

Fato

Da análise da situação das escolas da amostra, foi verificado, como regra, o descumprimento do cardápio da merenda escolar 2017.

Em várias escolas, a equipe de fiscalização da CGU verificou a substituição ou adequação da merenda, algumas vezes motivadas pela falta dos produtos para cumprimento do cardápio. A seguir, tem-se alguns exemplos das situações encontradas durante as vistorias realizadas:

Quadro – Comparativo entre cardápio servido e o cardápio oficial 2017

Unidades escolares	Data da visita – CGU	Cardápio servido	Cardápio oficial 2017 (Creches, Fund. e Integral)	Observação
1) Creche Imaculada	29/8/2017 (terça-feira)	-manhã: café com leite e pão; -almoço: arroz de	-manhã: vitamina de fruta; -almoço: carne de “carne de panela”;	a) Não tinha carne na creche para o preparo da “carne de panela”;

Unidades escolares	Data da visita – CGU	Cardápio servido	Cardápio oficial 2017 (Creches, Fund. e Integral)	Observação
Conceição		leite, feijão, macaxeira e carne seca; -tarde: sopa.	panela e angu; -tarde: suco de polpa com biscoito.	b) Não tinha frutas para vitamina; c) Não consta o item “pão” para nenhum dia do cardápio oficial.
2) Colégio Mun. Cônego Torres	29/8/2017 (terça-feira)	-manhã: café com leite e biscoito salgado; -almoço: costela, macaxeira, feijão, farofa de cuscuz, arroz, salada, e fruta; -tarde: achocolatado com biscoito doce.	-manhã: cuscuz com leite e suco de polpa; -almoço: costela bovina, macaxeira, baião de dois, farofa de biscoito e suco de polpa; -tarde: vitamina mais biscoito.	Cardápio descumprido, apesar da existência dos produtos.
3) Escola Mun. O Pequeno Mandacaru	29/8/2017 (terça-feira)	Angu com costela (sem suco).	Macarronada com sardinha.	a) Cardápio descumprido, apesar da existência dos produtos; b) A escola tinha afixado na cozinha um cardápio diferente do cardápio oficial 2017 fornecido pela Prefeitura à equipe de fiscalização.
4) Creche Anita Ferreira Vilarim	29/8/2017 (terça-feira)	-manhã: leite mais biscoito doce e melancia; -almoço: feijão tropeiro, macarrão, charque, macaxeira e cenoura; -tarde: sopa de macarrão.	-manhã: vitamina de fruta; -almoço: carne de panela e angu; -tarde: suco de polpa com biscoito.	a) A banana estava verde para elaboração da vitamina; b) Não tinha carne, nem polpa para suco.
5) Escola Mun. Fausto Pereira	30/8/2017 (quarta-feira)	-manhã: bolacha salgada mais vitamina de banana; -almoço: vinagrete, costela, arroz de leite, alface e batata-doce; -tarde: banana e melancia.	-manhã: achocolatado e biscoito; -almoço: vinagrete, carne bovina guidada, arroz, feijão tropeiro e melancia; -tarde: frape de banana.	Não tinha carne bovina para preparo da “carne bovina guisada”.
6) Escola Mun. São Miguel	30/8/2017 (quarta-feira)	Não informado, pois a escola só funcionaria a tarde e merendeira não se encontrava.	Angu com costela.	Na geladeira da escola, constavam restos de carne amarrado em saco plástico, não sendo possível precisar se se tratava de costela e se seria suficiente para

Unidades escolares	Data da visita – CGU	Cardápio servido	Cardápio oficial 2017 (Creches, Fund. e Integral)	Observação
				elaboração do cardápio; o mesmo se aplica para o resto de verduras encontrada.
7) Escola Mun. Antônio Firmino Lima	30/8/2017 (quarta-feira)	Mungunzá.	Angu com costela.	Não havia costela suficiente para cumprimento do cardápio.
8) Escola Mun. Imaculada Conceição	31/8/2017 (quinta-feira)	Banana.	Arroz com cenoura e carne cozida.	Não tinha carne bovina para preparo da “carne cozida”.

Fonte: CGU (inspeções físicas realizadas entre os dias 29 e 31 de agosto de 2017, conforme registro fotográfico da situação encontrada); cardápios 2017 encaminhados por meio do Ofício nº 503/2017/GAB-SEST, de 9 de agosto de 2017.

Do relato acima, percebe-se que em dias seguidos, as escolas não cumpriram o cardápio previsto em 2017, na maior parte dos casos pela falta dos produtos.

Deve-se ressaltar, ainda, que, em várias escolas, o cardápio 2017 não estava afixado na cozinha, para utilização das merendeiras, como por exemplo, no Colégio Municipal Cônego Torres. Na Escola Municipal O Pequeno Mandacaru, constava na parede da cozinha a afixação de um cardápio diferente do cardápio oficial 2017.

Em todas as escolas visitadas, para os três segmentos do cardápio 2017 (Ensino Fundamental, Ensino Integral e Creches), apresentados pela Prefeitura à equipe de fiscalização da CGU, observou-se o seguinte:

- a) os cardápios não estão sendo publicados em local visível para acompanhamento por parte da comunidade escolar (alunos, pais, Conselho de Alimentação Escolar, entre outros);
- b) quando encontrados na escola, a versão dos cardápios não apresentava as informações mínimas exigidas pela legislação, como os ingredientes, as informações nutricionais, entre outras;
- c) os cardápios não previram, minimamente, três porções de frutas e hortaliças por semana nas refeições ofertadas; e
- d) os cardápios não atenderam às necessidades nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras.

Falhas semelhantes foram observadas nos cardápios dos exercícios 2015 e 2016.

Tais circunstâncias estão em desobediência ao que prescreve o art. 14 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, destacadamente, os parágrafos 5º, 7º, 8º e 9º.

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’.

2.2.3. Ausência de merenda escolar entre os exercícios 2015 e 2017.

Fato

Durante os trabalhos de campo, foram realizadas entrevistas com os gestores e demais profissionais que atuam nas escolas, sobre a falta de merenda entre os exercícios 2015 e 2017.

Das oito escolas visitadas, em duas, na Escola Municipal O Pequeno Mandacaru e na Escola Municipal Imaculada Conceição, houve relatos de falta de merenda no período em questão, sem, contudo, haver precisão do dia, ou do mês, em que tal circunstância foi verificada.

Quanto à qualidade, a maioria dos entrevistados informou que a merenda é satisfatória, mas, em alguns casos, há relatos de não aceitação de refeições pelos alunos, como no caso das duas escolas anteriormente citadas.

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’.

2.2.4. Falhas nos controles gerenciais dos produtos da merenda escolar.

Fato

O Armazém Central da Secretaria de Educação tem como coordenadora a nutricionista designada como responsável técnico pelo Pnae, no município de Serra Talhada/PE.

Ao se realizar a inspeção no referido depósito de mercadorias, na data de 31 de agosto de 2017, verificou-se que:

1) os controles utilizados para armazenamento e distribuição são elaborados de forma manual, em alguns casos, rasuradas e preenchidas de forma manuscrita, conforme registro fotográfico durante inspeção física realizada; apesar do grande volume de produtos manejados, não há sistema informatizado para realização desses controles.

2) o acompanhamento do consumo dos produtos pelas escolas é feito por meio de “prestações de contas” mensais, que as escolas encaminham para Secretaria de Educação, com a informação do que se consumiu e do saldo dos produtos, a partir da coleta manual dos dados nas escolas, com formulários, em alguns casos, rasurados e preenchidos de forma manuscrita, conforme registro fotográfico na inspeção acima citada; além disso, o controle de reposição e a avaliação das necessidades de produtos são feitos manualmente no Armazém Central, sem controles efetivos sobre os dados de consumo apresentados pelas unidades escolares, apesar da rotatividade dos produtos, do grande número de escolas e da falta de instrumentos informatizados para acompanhamento desses quantitativos.

3) os produtos da agricultura familiar, contratados mediante chamamento público, são entregues pelos agricultores, semanalmente, no Armazém Central; no dia da inspeção física da CGU, verificou-se que o recibo dessa entrega (registrado por meio de fotos) é da presidente da associação vencedora do chamamento público (Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências) para o produtor rural; não foram apresentados recibos para Prefeitura, atestando a remessa e o recebimento da mercadoria e os respectivos quantitativos; sobre essa questão dos controles dos produtos da agricultura familiar, foram feitos alguns questionamentos à Prefeitura, requisitando a lista dos agricultores, a relação dos quantitativos fornecidos, os valores pagos a cada agricultor, a forma de pagamento, o remanejamento de produtos estabelecidos no projeto entre os agricultores, as justificativas para o descumprimento do projeto e o cumprimento do limite anual por Declaração de Aptidão ao Pronaf - DAP.

Em resposta, a prefeitura limitou-se a informar que solicitou à citada associação rural providências quanto aos questionamentos da CGU e não obteve resposta. Tal circunstância por si só já demonstra o descontrole existente sobre o fornecimento dos produtos da agricultura familiar, contratados sem licitação (chamamento público).

Extemporaneamente, após o prazo fixado pela equipe de fiscalização, a Prefeitura apresentou novo ofício, reencaminhando uma resposta da referida associação rural, nos seguintes termos:

“Cumprimentando-o cordialmente, utilizando-nos deste para encaminhar a Vossa Senhora, em resposta a solicitação de Fiscalização nº 21 [...] os documentos em anexo, no que refere ao complemento da documentação comprobatória das despesas solicitadas no item 3; Relatório referente ao item 4.

4.a) Que pela constatação de existência de remanejamento de quantitativo dos produtos contratado, na verdade cada agricultor possui uma cota de até 20.000,00, assim 18 agricultores estão fornecendo os produtos com a presteza, a quantidade e eficiência, afora esta atendendo a entrega aos insumos da merenda escolar

b) As solicitações de fornecimento, em ação da informalidade do negócio (agricultura familiar) são efetuadas verbalmente, sempre o que estoque demanda reposição, assim, quando um agricultor se recusa, entramos em contato imediatamente com outro fornecedor, até que algum forneça o produto. Assim não temos documentos comprobatórios da recusa.

c) Até a presente data não houve extrapolamentos do limite anual de aquisição por DAP.”
(sic)

A análise da resposta da Prefeitura e as posteriores informações apresentadas pela Associação demonstram que a Prefeitura não tem controles efetivos sobre os produtos da merenda escolar.

Sobre os quantitativos e valores faturados pela Associação, deve-se observar que aproximadamente na metade do exercício corrente (2017), já existem agricultores no limite do valor anual permitido na DAP. A Associação também não apresentou justificativas para a disparidade entre os agricultores presentes no projeto da agricultura familiar e os que efetivamente estão produzindo tais produtos, nem tão pouco apresentou os critérios para remanejamento da produção, ou seja, de 134 agricultores para o projeto 2017, apenas 18 fornecem, sem que a Prefeitura tenha qualquer controle sobre tal situação, que desobedece ao que foi firmado no contrato decorrente da Chamada Pública nº 001/2017, possibilitando direcionamentos nas escolhas dos agricultores, devendo-se destacar o que prescreve a cláusula segunda do referido contrato:

“Cláusula Segunda:

O CONTRATADO se compromete a fornecer os gêneros alimentícios da Agricultura Familiar ao CONTRATANTE conforme descrito no Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar parte integrante deste Instrumento.” (grifo acrescido)

Sobre os quantitativos descritos pela Associação, na documentação anexada à resposta, tendo em vista a situação em questão, também não há qualquer controle fidedigno por parte da Prefeitura sobre os produtos e quantitativos atribuídos aos agricultores associados, nem sobre as recusas de produção, o que pode gerar uma distorção dos objetivos do programa. Deve-se ressaltar que não foi encontrada uma balança de grande porte no Armazém Central da Prefeitura, durante a inspeção física realizada, não sendo possível saber como é feita a pesagem das toneladas de produtos entregues pelos agricultores, para efeito de se asseverar os quantitativos faturados.

4) os produtos congelados da merenda escolar (carnes e frangos) estão sendo armazenados numa câmara fria cedida pelo Dnocs à Prefeitura de Serra Talhada, que fica instalada em um antigo prédio do referido órgão. Não existe controle de recebimento das mercadorias dos fornecedores. Os controles existentes e fotografados no momento da inspeção física dizem respeito ao controle manual de temperatura e às saídas para o Armazém Central, que é realizado pelo funcionário da Prefeitura, presente no local. Os referidos controles são manuais, suscetíveis de alterações e não estavam atualizados no momento da visita da CGU.

5) nas escolas mais distantes da zona rural, a exemplo da Escola São Miguel, alguns dos produtos da merenda escolar (carnes, frangos congelados e os produtos hortifrutícolas) são retirados diretamente no Armazém Central por funcionários da escola (merendeiras, professoras ou gestoras). Questionada sobre o tema, a Prefeitura reconheceu a situação e não demonstrou qualquer atitude no sentido de resolver o problema, inclusive, reconhecendo a falta de controles na prestação de contas dos produtos hortifrutícolas, colacionando como justificativas, para a escolha dessa alternativa, a falta de suporte para

atender a quantidade de escolas, a suposta melhora na logística de entrega e a facilidade no abastecimento dessas escolas com produtos perecíveis, em face do número elevado de unidades escolares. Esses argumentos não foram comprovados nas inspeções físicas, em que foram encontradas escolas com falta de produtos, entre eles, frutas e carnes congeladas, por exemplo.

6) não há fichas de controle de validade dos produtos no Armazém Central, nem no prédio do Dnocs, onde funciona a câmara fria.

Deve-se registrar que, nas escolas visitadas, em sua grande maioria, não há controle de prateleira para acompanhamento e controle da validade dos produtos. Naquelas em que existia alguma iniciativa de controle de validade dos produtos, mediante fichas de prateleira, em sua maioria as datas estavam desatualizadas e não correspondiam às validades dos produtos.

Conforme já registrado neste relatório, as escolas visitadas não estão cumprindo o cardápio 2017, parte delas, em virtude da falta de produtos para elaboração das refeições previstas, conforme foi constatado durante as inspeções físicas realizada pela equipe de fiscalização da CGU. Tal fato demonstra um descompasso entre o que está previsto e balanceado para o consumo dos alunos e a pauta de compra da Secretaria de Educação.

Por fim, ainda como exemplo das falhas de controle existentes no Armazém Central e no antigo prédio do Dnocs (câmara fria), observou-se que, na quinta-feira (31/9/2017), conforme inspeção física realizada pela CGU, não existia qualquer tipo de carne bovina armazenada nesses locais (carne moída, costela, etc.), só existindo carne de frango congelada, situação que confirma a falta desses produtos em algumas das escolas inspecionadas, conforme já consignado neste relatório.

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’.

2.2.5. Falhas na atuação das nutricionistas do município ao longo dos exercícios 2015, 2016 e 2017.

Fato

Foi requerido à Prefeitura de Serra Talhada que apresentasse os dados dos nutricionistas atuantes no setor de alimentação escolar, no período de 2015 a 2017.

Em resposta, a Prefeitura informou apenas uma nutricionista, designada como responsável-técnico do Pnae (CRN/6 nº 3838). Entretanto, durante os trabalhos de fiscalização, verificou-se a existência de outra nutricionista atuante no município (CRN/6 nº 17602/P).

Com o intuito de avaliar a atuação desses profissionais, foram feitos novos questionamentos à Prefeitura, requisitando o cronograma anual de visitas às escolas, a comprovação da realização dessas visitas e os testes de aceitabilidade aplicados.

Em resposta, a Prefeitura apresentou os seguintes documentos:

- a) *Check-list* de visitas dos exercícios 2015 a 2017;
- b) Roteiro de visitas;
- c) Dois testes de aceitabilidade (2016 e 2017).

Sobre esses documentos, tem-se a seguinte avaliação:

- a) não existe um cronograma anual de visitas; as visitas realizadas não são regulares e não obedecem a um planejamento estruturado ao longo dos exercícios. Os *check-lists* utilizados não apresentam conclusões ou qualquer tipo de plano de atuação para cada escola do município, nem tão pouco têm a ciência dos gestores das unidades visitadas, nem há comprovação de que houve o encaminhamento para os gestores da Secretaria de Educação, para as devidas providências e correções de falhas.
- b) o documento denominado “Roteiro de Visitas”, nada mais é de que o agrupamento das escolas por localidades, sem qualquer indicação de datas e frequência das visitas;
- c) os dois testes de aceitabilidade apresentados são genéricos, sem data, apenas com a indicação do ano (2016 e 2017), com um modelo de questionário anexo, mas sem comprovação da aplicação desses expedientes junto aos alunos, existindo apenas uma conclusão simples, genérica e idêntica em ambos os exercícios sobre as creches, as escolas de ensino fundamental e as escolas integrais.

Ao longo deste relatório, foram apontadas algumas falhas relacionadas ao cardápio e ao cumprimento do mesmo, não havendo qualquer comprovação de intervenção por parte das nutricionistas perante as escolas.

Sobre o teste de aceitabilidade, a Resolução FNDE nº26/2013, de 17 de junho de 2013, no seu artigo 17, prevê o seguinte:

“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.” (grifos acrescidos)

Diante do marco legal acima transcrito, observa-se que a documentação apresentada pela Prefeitura, como teste de aceitabilidade, não atende aos requisitos mínimos exigidos quanto à metodologia aplicada, o planejamento e as etapas do teste, bem como observa-se que os documentos apresentados não estão assinados pelo responsável-técnico (RT) do município. Ademais, não foi apresentada documentação comprovando a realização de teste aceitabilidade, durante o exercício 2015.

Além disso, os resultados dos dois testes apresentados são idênticos, de um exercício para o outro, exceto, pela ausência da parte final no caso da creche, em 2017, devendo-se ressaltar, nesse caso das creches, que não existe conclusão sobre o teste, conforme se verifica no comparativo a seguir:

Quadro – Comparativo resultados dos testes de aceitabilidade – exercícios 2016 e 2017

Unidades	Resultado – Exercício 2017	Resultado – Exercício 2016
Creches	“através da aplicação do teste de aceitação foi perceptível que preparações derivadas de milho, como cuscuz com leite, angu e o feijão quando servido como guarnição, além de algumas hortifrúticas, como alface e amiláceos, como a bata doce;”	“através da aplicação do teste de aceitação foi perceptível que preparações derivadas de milho, como cuscuz com leite, angu e o feijão quando servido como guarnição;”
Esc Fundamental	“preparações que apresentem somente biscoito e qualquer tipo de bebida, são pouco aceitas pelos escolares;”	“preparações que apresentem somente biscoito e qualquer tipo de bebida, são pouco aceitas pelos escolares;”
Esc Integral	“biscoitos com suco ou achocolatado e qualquer tipo de sopa, seja de soja ou outro tipo, são pouco aceitas pelos alunos;”	“biscoitos com suco ou achocolatado e qualquer tipo de sopa, seja de soja ou outro tipo, são pouco aceitas pelos alunos;”

Fonte: Anexo do Ofício nº 556/2017/GAB/SEST, de 6 de setembro de 2017, em resposta à Solicitação de Fiscalização nº 21 – Educação – Pnae, de 31 de agosto de 2017 (item 6).

Observa-se que os resultados, mesmo os das creches (sem conclusões), não foram capazes de alterar os cardápios dos exercícios em questão, visto que as refeições indicadas como “pouco aceitas pelos alunos” continuaram sendo servidas (biscoitos, achocolatados, angu, entre outros), conforme inspeção física realizada nas unidades escolares pela equipe da CGU.

Neste particular, reforça-se a ausência de acompanhamento do cumprimento dos cardápios, pelas nutricionistas do município. Na escola de ensino integral Fausto Pereira, por exemplo, no dia 30/8/2017, durante a inspeção física da CGU, a refeição servida no

almoço foi: arroz de leite, costela, bata-doce, vinagrete e alface. Entretanto, no cardápio 2017, para as escolas de ensino integral não consta alface em nenhum dia da semana. O mesmo acontece em escolas de Ensino Fundamental, que não têm, no cardápio 2017, a previsão de biscoito e bolachas, mas continuam recebendo tais produtos, como por exemplo na Escola São Miguel.

Outro exemplo dessa situação foi visto na Creche Imaculada Conceição, no dia 29/8/2017, na qual foi servido pela manhã café com leite mais pão, sendo que o produto “pão” não consta no cardápio oficial 2017 para as creches, em nenhum dia da semana.

Esse fato não indica, por si só, uma proibição na recepção de tais produtos pelas escolas, mas demonstra um descompasso entre quatro elementos: o que está previsto e balanceado (em tese) nos cardápios, a pauta de compras do município, o que está sendo servido aos alunos e a atuação das nutricionistas.

O município, no período de 2016 a 2017, conforme já mencionado, apresentou documentos que indicam um quadro de duas nutricionistas (uma responsável-técnico e outra pertencente ao quadro técnico). Quanto ao exercício 2015, na documentação apresentada, verificou-se apenas a atuação da nutricionista responsável-técnico, não havendo comprovação da atuação de outra nutricionista.

Portanto, considerando o número de alunos do município nos exercícios 2015, 2016 e 2017, extraídos do sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em 24 de agosto de 2017 (consulta “clientela atendida pelo PNAE (Censo Escolar)”, excluindo-se os quantitativos do Programa Mais Educação), respectivamente, 9.712, 10.219 e 11.012 alunos, observa-se que o quantitativo de nutricionistas é inferior ao que está preconizado pelo Conselho Federal de Nutricionistas, nos termos do art. 10 da Resolução CFN nº 465, de 23/8/2010, a saber:

“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 Nutricionistas</i>	<i>Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada</i>
<i>Até 500</i>	<i>1 RT</i>	<i>30 horas</i>
<i>501 a 1.000</i>	<i>1 RT + 1 QT</i>	<i>30 horas</i>
<i>1001 a 2500</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 + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 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.”

As falhas de atuação das nutricionistas nas escolas do Município elevam os riscos de problemas na execução do programa, conforme constatações apresentadas ao longo deste relatório, a exemplo da existência de alimentos vencidos nas escolas, descumprimento de cardápios, problemas no acondicionamento dos produtos, entre outros.

Além disso, cabe registrar, como visto acima, a importância da nutricionista no acompanhamento da aceitabilidade da merenda escolar pelos alunos, inclusive, com a correta aplicação de testes de aceitabilidade, quando for o caso, nos termos do art. 17 da Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013.

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’.

2.2.6. Ausência de atuação do Conselho de Alimentação Escolar.

Fato

Da análise das atas do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, do período de 2015 a 2017, foi verificada a ausência de qualquer atividade relacionada ao acompanhamento efetivo do Pnae, no município de Serra Talhada/PE.

Foram registradas em ata apenas três reuniões no período em questão, uma reunião para cada exercício, deliberando, basicamente, sobre a aprovação formal das contas do programa para o exercício anterior, respectivamente, sem qualquer detalhamento sobre visitas realizadas às escolas, análise dos cardápios, acompanhamento das despesas, entre outras atividades, correlatas às atividades do referido órgão de controle social.

Corroborando essa situação, foi feita solicitação ao Município de Serra Talhada, requerendo a apresentação dos relatórios e questionamentos apresentados pelo Conselho de Alimentação Escolar e as respectivas manifestações da Prefeitura.

Como resposta, a Prefeitura apresentou uma declaração do presidente do CAE informando a inexistência de relatórios e questionamentos no período.

Por fim, em outra declaração, datada de 6 de setembro de 2017, o Secretário Municipal de Educação informou que os membros do CAE não receberam capacitação entre os exercícios 2015 e 2017.

Diante do exposto, verifica-se a ausência de atuação efetiva do órgão de controle social da merenda escolar, no município de Serra Talhada/PE.

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’.

2.2.7. Não realização de pregão eletrônico na aquisição dos produtos da merenda escolar com recursos federais.

Fato

A partir da análise das informações constantes da página oficial na internet do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, bem como do Mapa de Licitações da Secretaria Municipal de Educação de Serra Talhada/PE, foi identificado que esta secretaria não realiza suas aquisições de bens e serviços comuns por meio do pregão eletrônico, tendo em vista que essa modalidade ainda não é utilizada pelo município, tendo sido evidenciada a realização de pregão na modalidade presencial.

Cabe destacar que, em conformidade com o art. 4º, §1º, do Decreto nº 5.450/2005 e com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União – TCU, nas licitações realizadas no âmbito da União ou envolvendo recursos federais para aquisição de bens e serviços comuns é obrigatório o emprego da modalidade eletrônica do pregão, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável.

Nesse contexto, cabe destacar que o município de Serra Talhada/PE possui uma população estimada em mais de 85.000 habitantes, sendo o décimo sexto mais populoso do Estado de Pernambuco, tendo recebido de janeiro de 2015 a junho de 2017 mais de dois milhões de reais em recursos federais transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o que demonstra a relevância da necessidade da realização do pregão eletrônico no Município.

Ao ser indagado durante os trabalhos de campo sobre o tema, o Município de Serra Talhada/PE apresentou a seguinte manifestação, acompanhada de um anexo, denominado “Parecer Jurídico”:

“Cumprimentando-o cordialmente, vimos mui respeitosamente encaminhar a resposta a Solicitação de Fiscalização no. 17 - Geral, em referência ao processo no. 00215.100309/2017-30. (resposta em anexo).

I

Em tempo, comunicamos que não obstante as dificuldades técnicas existentes, como por exemplo internet de baixa qualidade, a Municipalidade, efetuará todos os esforços possíveis para adoção da modalidade pregão eletrônico nas compras de bens/serviços comuns.”

A Prefeitura, no ofício acima citado, já reconhece a necessidade de adotar o pregão eletrônico em suas contratações.

Sobre o parecer jurídico anexado à resposta, em oito laudas, o Município, em síntese, tenta relativizar a obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico em suas contratações. Entretanto, já resta consagrado pelo Tribunal de Contas da União o entendimento sobre a obrigatoriedade de utilização da referida modalidade, quando se trata de aplicação de recursos públicos federais, a exemplo dos Acórdãos nº 2.874/2013-Plenário e 247/2017-Plenário.

Ademais, deve-se registrar, que parte dos problemas de execução do Pnae, consignados neste relatório, poderiam ter sido evitados, caso o pregão eletrônico já estivesse em uso na edilidade, dando concretude aos princípios da ampla concorrência e da isonomia nos certames realizados, em favor da garantia do interesse público.

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’.

2.2.8. Ausência de competitividade nos processos de compra dos produtos da merenda escolar.

Fato

Da análise dos processos de compra definidos como escopo dessa fiscalização, verificaram-se as seguintes ocorrências que representam a ausência de competitividade para escolha dos fornecedores de gêneros alimentícios da merenda escolar do município de Serra Talhada/PE:

i) Para cada um dos processos indicados abaixo, apareceram apenas, como proponentes, as próprias empresas contratadas e, invariavelmente, os citados pregões presenciais não tiveram redução de preços em relação ao valor proposto inicialmente, sendo os lotes contratados aqueles ofertados em cada proposta, sem qualquer tipo de disputas ou lances verbais.

Quadro – Percentual de desconto concedido nos pregões presenciais analisados.

Processo	Quantidade de Proponentes	Vencedor	Lotes Contratados	Valor da Proposta Inicial (R\$)	Valor Final Contratado(R\$)	% Desconto sobre a Proposta Inicial
Pregão Presencial nº 085/2015	1	Mercantil Santana Ltda. – CNPJ 04.219.316/0001-20	14	1.390.952,27	1.390.952,27	0,0%
Pregão Presencial nº 023/2016	2	Mercantil Santana Ltda. – CNPJ 04.219.316/0001-20	43	33.800.037,92	33.800.037,92	0,0%
		A.A de Souza & Cia Ltda. – ME – CNPJ 11.199.581/0001-59	4	700.581,50	700.581,50	0,0%
Pregão Presencial	4	Mercantil Santana Ltda. – CNPJ	22	19.747.535,57	19.747.535,57	0,0%

Processo	Quantidade de Proponentes	Vencedor	Lotes Contratados	Valor da Proposta Inicial (R\$)	Valor Final Contratado(R\$)	% Desconto sobre a Proposta Inicial
nº 082/2016.		04.219.316/0001-20				
		A.A de Souza & Cia Ltda. – ME – CNPJ 11.199.581/0001-59	4	700.435,00	700.435,00	0,0%
		Costa Nova Indústria e Comércio de Alimentos Ltda. – ME – CNPJ 10.282.277/0001-08	2	135.365,50	135.365,50	0,0%
		JB de Pádua Silva Produtos de Limpeza – ME – CNPJ 26.741.233/0001-39	10	8.470.809,36	8.470.809,36	0,0%

Fonte: Pregões Presenciais nº 085/2015, 023/2016 e 082/2016.

A mesma situação se aplica às chamadas públicas nº 001/2016 e 001/2017, em que só existem as propostas das associações vencedoras, sem qualquer tipo de competição, para a contratação dos produtos da agricultura familiar, a saber:

Processo	Quantidade de Proponentes	Vencedor	Itens Contratados	Valor Inicial	Valor Final	% Desconto da Proposta
Chamada Pública nº 001/2016	2	Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar Orgânica Agroecológica – Coopcafa – CNPJ 14.057.833/0001-01	4	277.040,00	330.480,00*	0,0%*
		Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências – CNPJ 07.422.079/0001-98	21	2.023.102,00	2.023.102,00	0,0%
Chamada Pública nº 001/2017	1	Associação Rural dos Moradores das Fazendas Juazeiro e Saco da Roça e Adjacências – CNPJ 07.422.079/0001-98	19	2.408.292,00	2.408.292,00	0,0%

Fonte: Chamadas Públicas nº 001/2016 e 001/2017.

(*) Neste caso, o valor do contrato foi maior do que o valor do projeto apresentado na chamada pública nº 001/2016, em face da mudança nos quantitativos dos produtos e dos preços unitários no contrato assinado, sem qualquer explicação na documentação apresentada.

ii) Sobre as chamadas públicas citadas, vale ressaltar que não foi autuado um processo, com os documentos em ordem cronológica dos atos praticados. Não existem despachos, nem decisões com os resultados dos referidos processos. Os documentos foram apresentados à equipe de fiscalização da CGU de forma desordenada e sem qualquer tipo de numeração, embaralhando, inclusive, o entendimento sobre o que aconteceu em cada chamada pública. Também não constam pesquisas de preços que suportassem os preços máximos admitidos pela Prefeitura. No caso da chamada pública nº 001/2016, não foi apresentada a cópia do edital respectivo.

Em relação aos pregões presenciais citados, também não foi realizada pesquisas de preços, gerando editais sem qualquer tipo de balizamento para efeito de apresentação de propostas e análise do preço máximo aceito pela Prefeitura, limitando-se a possibilidade de oferta de preços mais vantajosos pelos interessados, haja vista a falta de referência de preços estipulados pela Administração Municipal.

iii) Para as três licitações acima citadas, a convocação dos interessados se deu por meio de publicação de “aviso de licitação” no mural da Prefeitura, no Diário Oficial da União e em jornal de circulação local. No entanto, verificou-se que os referidos avisos definiram o objeto genericamente como “Material de Consumo e Gêneros Alimentícios” (PP nº 85/2015), “Material de Consumo, Limpeza e Gêneros Alimentícios” (PP nº 023/2016) e “Material de Limpeza e Consumo” (PP nº 82/2016), ao invés de detalhar claramente os tipos de produtos licitados, o que *a priori* não permite aos interessados ter clareza quanto ao objeto da licitação. Ademais, observou-se que para ter pleno conhecimento quanto ao objeto licitado o fornecedor teria que entrar em contato com a Prefeitura de Serra Talhada/PE e que no aviso de licitação consta apenas o endereço da gestão municipal, sem menção a contato telefônico, correio eletrônico ou sítio institucional.

Ressalte-se, ainda, que vários atos administrativos, de diferentes agentes públicos, inerentes à fase prévia das licitações analisadas, estão registrados na mesma data. São eles:

Processos / Datas	Atos registrados na mesma data
Pregão Presencial nº 085/2015 – atos registrados em 16 de novembro de 2015:	<ul style="list-style-type: none"> - Autuação do processo licitatório, por parte da pregoeira; - Encaminhamento de anexos com especificação do objeto para reabertura de processo licitatório, por parte do Secretário de Administração; - Declaração de disponibilidade orçamentária, por parte da Secretaria de Finanças; - Solicitação de autorização para realização da licitação, por parte da pregoeira; - Autorização para realização da licitação, por parte do Secretário de Educação; - Elaboração e assinatura do edital do pregão, por parte da pregoeira; - Elaboração do parecer jurídico, por parte da assessoria jurídica.
Pregão Presencial nº 023/2016 – atos registrados em 17 de fevereiro de 2016:	<ul style="list-style-type: none"> - Autuação do processo licitatório, por parte da pregoeira; - Encaminhamento de anexos com especificação do objeto para reabertura de processo licitatório, por parte do Secretário de Administração; - Declaração de disponibilidade orçamentária, por parte da Secretaria de Finanças; - Solicitação de autorização para realização da licitação, por parte da pregoeira; - Autorização para realização da licitação, por parte do Secretário de Educação; - Elaboração e assinatura do edital do pregão, por parte da pregoeira; - Elaboração do parecer jurídico, por parte da assessoria jurídica.
Pregão Presencial nº 082/2016 – atos registrados em 6 de dezembro de 2016:	<ul style="list-style-type: none"> - Autuação do processo licitatório, por parte do pregoeiro; - Encaminhamento de anexos com especificação do objeto para reabertura de processo licitatório, por parte do Diretor de Compras; - Declaração de disponibilidade orçamentária, por parte da Secretaria de Finanças; - Solicitação de autorização para realização da licitação, por parte do pregoeiro; - Autorização para realização da licitação, por parte do Secretário de Educação; - Elaboração e assinatura do edital do pregão, por parte do pregoeiro; - Elaboração do parecer jurídico, por parte da assessoria jurídica.

Fonte: Pregão Presencial nº 085/2015, Pregão Presencial nº 023/2016 e Pregão Presencial nº 082/2016

A ocorrência de todos os supramencionados atos num mesmo dia não se mostra razoável, não apenas pelo fato de envolver inúmeros agentes, mas também pela natureza de alguns deles que exigem análises ou elaboração de documentos.

Por fim, deve-se consignar que a falta de competitividade em certames licitatórios pode ser um fator decisivo para os resultados finais dos processos, gerando, em muitos casos, contratações como sobrepreço e superfaturamento, a exemplo dos próprios pregões presenciais nº 023/2016 e 082/2016, bem como das Chamadas Públicas nº 001/2016 e 001/2017, conforme registros constantes neste relatório.

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’.

2.2.9. Ausência de designação de fiscais dos contratos e impropriedades na documentação comprobatória das despesas.

Fato

Sobre os controles realizados pela Prefeitura sobre a execução dos contratos oriundos dos pregões presenciais nº 085/2015, 023/2016 e nº 082/2016, bem como daqueles decorrentes das chamadas públicas nº 001/2016 e 001/2017, verificaram-se as seguintes falhas:

a) ausência de designação de fiscais para os contratos

Segundo a cláusula 5.2 dos contratos dos pregões presenciais analisados, o objeto da licitação seria recebido, “*por servidor ou comissão designada pela autoridade competente*”. Por outro lado, na cláusula 6.3, está clara a obrigação da Prefeitura em fiscalizar e acompanhar a entrega do objeto contratado. Ao se questionar o gestor sobre o tema, requisitando o encaminhamento dos termos formais de designação dos servidores incumbidos da fiscalização dos contratos, a Prefeitura manteve-se silente e nos autos dos processos de compra analisados não consta nenhuma documentação com essa finalidade.

Também não foram apresentadas as designações de fiscais para acompanhamento das chamadas públicas em questão, também estando clara, nos respectivos contratos, a responsabilidade da Prefeitura na fiscalização das entregas dos produtos da agricultura familiar (cláusula 14^a, alínea ‘c’).

b) impropriedades nos documentos comprobatórios das despesas

A análise dos extratos bancários e dos empenhos e notas fiscais apresentados pela Prefeitura de Serra Talhada, para os processos de compra acima indicados, demonstrou as seguintes falhas:

b.1) ausência de identificação dos processos de compra nas notas fiscais e, na maior parte, dos empenhos;

b.2) em regra, não há identificação do FNDE e do Pnae nas notas fiscais, possibilitando a utilização dos mesmos documentos fiscais na prestação de contas de outros programas federais;

b.3) documentação fora de ordem, inclusive, com notas fiscais diluídas em vários empenhos/subempenhos, dificultando o controle e a fiscalização dos pagamentos, além das existência de empenhos com erros na descrição dos produtos adquiridos em relação às notas fiscais;

b.4) no extrato bancário de 2015 a 2017, foram verificadas as seguintes impropriedades:

b.4.1) um débito no valor de R\$ 1.369,52 para conta do Programa Brasil Carinhoso;

b.4.2) três débitos sem comprovação documental para empresa Mercantil Santana Ltda-ME (R\$ 1.571,00, R\$ 8.778,70 e R\$ 10.952,95), na data de 10/3/2016, existindo um crédito em 28/10/2016 no valor idêntico (R\$ 21.302,65), também sem explicação;

b.4.3) apesar de fora do escopo da fiscalização, foram verificadas duas situações: um lançamento a débito em 11/7/2017, no valor de R\$ 5.040,12, para conta do Fundeb; e, no extrato financeiro do programa, extraído do sítio na internet do FNDE (Sistema Integrado de Gestão Financeira - SIGEF), no período de 2012 a 2014, existem lançamentos a débito da conta do Pnae para a conta do Fundo Municipal de Educação.

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’.

3. Conclusão

Os exames realizados permitiram concluir que não houve uma regular execução dos recursos do Pnae, pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE.

No que diz respeito aos processos de aquisição de alimentos e à execução das despesas, observou-se que não houve o devido planejamento dos processos licitatórios (inclusive no que se refere à utilização da modalidade licitatória correta). No tocante à execução das despesas, destacam-se as constatações acerca de sobrepreço e superfaturamento nas contratações de gêneros alimentícios para a merenda escolar.

No que se refere à parte operacional do Programa, também foram observadas inúmeras desconformidades com as normas regulamentares. Dentre as falhas, destacam-se: a) baixa atuação das nutricionistas do município; b) falhas nos controles de armazenamento e distribuição; e c) alimentos fora do prazo de validade. Chamaram também a atenção as deficiências na infraestrutura disponível nas escolas do Município de Serra Talhada/PE.

Ordem de Serviço: 201701766

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 476.061,00

1. Introdução

O presente relatório apresenta os resultados da ação de controle realizada pela CGU no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos do Termo de Compromisso PAR nº 201407037, cujo objeto foi a aquisição de 267 notebooks. Por meio do referido termo, foi repassado à Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, em julho de 2016, o montante de R\$ 476.061,00.

O escopo da ação de controle incluiu as seguintes verificações: regularidade do processo de aquisição dos notebooks (em especial quanto à competitividade, aos preços contratados e à entrega dos produtos), regularidade dos pagamentos efetuados com recursos do termo de compromisso e utilização dos equipamentos (efetividade dos gastos). Desta feita, os exames concentraram-se no pregão presencial nº 77/2015, que resultou na contratação da empresa G R Ribeiro de Lima (CNPJ: 22.004.896/0001-10), e nos respectivos pagamentos.

Os trabalhos de campo foram realizados no dia 10 de agosto de 2017, sem que tenha sido imposta nenhuma restrição à realização dos exames.

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. Recebimento de notebooks com especificações inferiores às contratadas.

Fato

O edital do pregão presencial nº 77/2015 (registro de preços), cujo objeto foi a aquisição de 267 notebooks previstos no Termo de Compromisso PAR nº 201407037, definiu as seguintes especificações para os equipamentos: tela de 14 polegadas, sistema operacional Windows 8, processador Intel Core i3, 2 GB de memória RAM, 500 GB de disco rígido

(HD) e webcam e microfones embutidos. Para atender às exigências editalícias, a proposta comercial da licitante vencedora G. R. Ribeiro de Lima – ME (CNPJ: 22.004.896/0001-10) apresentou notebook da marca SPACE BR (modelo A14HV0D).

No entanto, por meio de análise documental e de inspeção física nas dependências da Secretaria Municipal de Educação (realizada em 10 de agosto de 2017), verificou-se que os notebooks entregues pelo fornecedor e recebidos e pagos pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE são de marca e modelo divergentes dos contratados e possuem especificações inferiores às exigidas pelo edital do certame licitatório. Os equipamentos fornecidos são da marca POSITIVO (modelo Stilo XC3620), com processador Intel Celeron N3010 (categoria inferior ao processador Intel Core i3-2310M).

Nesse cenário, vale ainda frisar que, apesar de ter fornecido máquinas com processador Intel Celeron e com sistema operacional Windows 10, a nota fiscal de vendas da empresa G. R. Ribeiro de Lima – ME, de 10 de janeiro de 2016, descreve os equipamentos com processador Intel Core i3 e sistema operacional Windows 8.

Por fim, é importante ressaltar que o item 2.6 do edital do pregão presencial nº 77/2015 veda a entrega de produtos de marca diferente da apresentada na proposta comercial e que o contrato firmado entre as partes previu penalidade para a entrega de equipamentos em desacordo com o licitado. No entanto, os produtos foram recebidos e pagos pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE sem qualquer tipo de notificação ou contestação ao fornecedor (o documento fiscal apresentado à CGU não está atestado, contudo, a respectiva nota de empenho contém atesto de conferência e recebimento do material por parte do Secretário Municipal de Educação, em 9 de maio de 2016).

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’.

2.1.2. Notebooks adquiridos com recursos do Termo de Compromisso PAR nº 201407037, no valor total de R\$ 476 mil, estocados, sem uso, há mais de um ano.

Fato

O Termo de Compromisso PAR nº 201407037 estabelece, dentre as competências da Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE, lançar em patrimônio e garantir a guarda dos bens adquiridos, bem como zelar pelo regular uso dos equipamentos.

Por meio de análise documental e de inspeção física nas dependências da Secretaria Municipal de Educação (realizada em 10 de agosto de 2017), verificou-se que os 267 notebooks adquiridos com recursos do Termo de Compromisso retromencionado foram

recebidos e tombados pela gestão municipal (afixação de plaquetas de identificação dos bens), assim como se encontram aptos para uso (sistema operacional instalado). Ressalva-se, contudo, que no momento da inspeção física dois notebooks (tombamentos n°s 22221/16 e 22222/16) não foram apresentados à equipe de fiscalização, sob a justificativa de que estavam sob a guarda do Secretário Municipal de Educação (o gestor se encontrava em um evento fora do município).

Em que pese terem sido recebidos pela gestão municipal, verificou-se que os notebooks não foram entregues aos seus destinatários finais (professores municipais). Os equipamentos encontram-se arquivados em caixas nas dependências da Secretaria Municipal de Educação, sem qualquer utilização. Tal situação representa um desperdício de recursos públicos e uma inefetividade dos gastos, haja vista que foram dispendidos R\$ 476 mil em equipamentos que não estão cumprindo o propósito ao qual se destinavam e que estão se depreciando e, em função das suas características, se tornando obsoletos. Isso sem considerar prejuízos inerentes ao período de garantia dos equipamentos.

	
Foto - Caixas com os notebooks adquiridos no âmbito do Termo de Compromisso PAR nº 201407037 - Secretaria de Educação de Serra Talhada/PE - 10 de agosto de 2017	Foto - Exemplo de notebook adquirido no âmbito do Termo de Compromisso PAR nº 201407037 ainda no depósito - Secretaria de Educação de Serra Talhada/PE - 10 de agosto de 2017

Importante registrar que a nota fiscal de vendas dos notebooks em questão foi emitida em janeiro de 2016 (com atesto de recebimento na respectiva nota de empenho datado de maio de 2016) e que a inspeção física se deu em agosto de 2017. Logo, os equipamentos estão estocados, sem uso, por período superior a um ano.

Por fim, convém mencionar que o tempo em que os equipamentos se encontram parados também ocasiona repercussões financeiras. Pesquisa de preços efetuada pela CGU levantou que o mesmo notebook, a preços atuais, pode ser adquirido com valor unitário de R\$ 1.122,90, o que representa um decréscimo de 37% com relação ao valor unitário pago pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada (R\$ 1.783,00). Em termos absolutos, a aquisição dos 267 notebooks a preços atuais representaria uma economia da ordem de R\$ 176 mil com relação ao que foi gasto pela gestão municipal.

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’.

2.2 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. Indícios de simulação de competição para a aquisição de notebooks no âmbito do pregão presencial n° 77/2015.

Fato

Em análise aos autos do pregão presencial n° 77/2015, foram verificadas as seguintes ocorrências que representam indícios de simulação de competição para a aquisição de notebooks com recursos do Termo de Compromisso PAR n° 201407037:

i) Vários atos administrativos, de diferentes agentes públicos, inerentes à fase prévia da licitação, estão registrados na mesma data (27 de outubro de 2015). São eles:

- Encaminhamento de anexos com especificação do objeto para elaboração do edital do pregão, por parte do Secretário de Educação;
- Autuação do processo licitatório, por parte da pregoeira;
- Declaração de disponibilidade orçamentária, por parte da Secretaria de Finanças;
- Solicitação de autorização para realização da licitação, por parte da pregoeira;
- Autorização para realização da licitação, por parte do Secretário de Educação;
- Elaboração e assinatura do edital do pregão, por parte da pregoeira;
- Elaboração do parecer jurídico, por parte da assessoria jurídica;
- Solicitação de publicação de aviso de licitação em jornais, por parte da pregoeira;
- Solicitação de publicação de aviso de licitação no quadro próprio no saguão da Prefeitura, por parte da pregoeira;
- Declaração de publicação de aviso de licitação no quadro próprio no saguão da Prefeitura, por parte do Secretário de Administração.

A ocorrência de todos os supramencionados atos num mesmo dia não se mostra razoável, não apenas pelo fato de envolver inúmeros agentes, mas também pela natureza de alguns deles que exigem análises ou elaboração de documentos.

ii) A convocação dos interessados se deu por meio de publicação de “aviso de licitação” no mural da Prefeitura, no Diário Oficial da União e em jornal de circulação local, respeitando-se o prazo legal mínimo de 8 dias úteis para apresentação das propostas. No entanto, verificou-se que o referido aviso definiu o objeto genericamente como “material

“permanente” ao invés de “notebooks” ou, ao menos, “equipamentos de informática”, o que *a priori* não permite aos interessados ter clareza quanto ao objeto da licitação. Ademais, observou-se que para ter pleno conhecimento quanto ao objeto licitado o fornecedor teria que entrar em contato com a Prefeitura de Serra Talhada/PE e que no aviso de licitação consta apenas o endereço da gestão municipal, sem menção a contato telefônico, correio eletrônico ou sítio institucional.

iii) O edital do certame incluiu cláusula restritiva, qual seja: exigência de documentação contratual comprovando o fornecimento do objeto licitado (item 7.4 do instrumento convocatório). O Tribunal de Contas da União já firmou posição no sentido de que tal exigência extrapola o estabelecido no art. 30 da Lei nº 8.666/1993.

iv) Participaram do certame, para o lote referente aos notebooks, apenas duas empresas: G D de Lima – ME (CNPJ: 08.771.702/0001-80) e G R Ribeiro de Lima – ME (CNPJ: 22.004.896/0001-10). Foram identificados os seguintes fatos que representam indícios de conluio entre as licitantes:

- As declarações de enquadramento como microempresa de ambas, exclusivas para o certame licitatório em questão, foram emitidas pelo mesmo contador e contém selos de reconhecimento de autenticidade de firma desse profissional emitidos no mesmo cartório e no mesmo dia, com diferença de apenas 2 minutos entre a emissão dos selos;
- As propostas comerciais de ambas ofertaram o mesmo modelo e marca de notebook, fornecido pela empresa Space Tech (CNPJ: 07.660.698/0001-10), que não se encontra entre os maiores fabricantes de notebooks no país;
- As propostas comerciais de ambas contém selos de reconhecimento de autenticidade de firma dos responsáveis pela assinatura dos documentos emitidos no mesmo cartório e no mesmo dia, com diferença de apenas 23 minutos entre a emissão dos selos;
- Em que pese a diferença entre os preços unitários das propostas terem sido de apenas R\$ 2,00 (0,1%) não houve disputa na fase de lances.

Ainda sobre as duas empresas participantes do certame, é interessante observar que se localizam em municípios vizinhos (Carpina e Lagoa do Itaenga), ambos da zona da mata norte pernambucana, distantes cerca de 400 quilômetros de Serra Talhada/PE.

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’.

2.2.2. Ausência de pesquisa prévia de preços no âmbito do pregão presencial nº 77/2015.

Fato

O Termo de Compromisso PAR nº 201407037 estabeleceu que as aquisições nele previstas deveriam ser efetuadas por meio de adesão às atas de registros de preços do FNDE. Além de garantir maior transparência ao processo de compra e padronização nacional do produto, a opção pelo registro de preços tem por finalidade promover aquisições mais eficientes e econômicas, em função do ganho de escala. No entanto, no caso concreto, em função da inexistência de atas válidas, os notebooks previstos no Termo de Compromisso supramencionado foram adquiridos por meio do pregão presencial nº 77/2015 (registro de preços), conduzido pelo pregoeiro municipal, numa situação excepcional prevista no acordo firmado entre os governos federal e municipal.

Em análise aos autos do suprarreferido certame licitatório, não foram identificadas evidências da realização de estimativa prévia de preços para as aquisições, requisito obrigatório em toda licitação (art. 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993). Há apenas a informação no anexo I do edital de que o valor máximo estimado para cada notebook é de R\$ 1.785,00, sem, contudo, evidenciar de que forma se obteve tal valor.

Interessante observar que o valor de R\$ 1.785,00 é o mesmo do último registro de preços para fornecimento de notebooks realizado pelo FNDE (ata de registro de preços nº 32/2013, válida até junho de 2014). No entanto, não se mostra razoável a utilização dessa referência, tanto pelo aspecto temporal (o pregão presencial nº 77/2015 se deu mais de um ano após o final da validade da ata de registro de preços nº 32/2013), quanto pelas divergências entre as especificações dos notebooks nos dois certames licitatórios.

Diante dessa ausência de comprovação da realização de uma prévia pesquisa de preços, não há como garantir a vantajosidade para a Administração Pública dos preços contratados.

Apenas duas empresas apresentaram propostas para o fornecimento de notebooks no âmbito do pregão presencial nº 77/2015: G D de Lima – ME (CNPJ: 08.771.702/000180) e G R Ribeiro de Lima – ME (CNPJ: 22.004.896/0001-10). A primeira ofertou o mesmo preço contido no edital da licitação e a segunda, que acabou vencedora do certame, propôs o valor de R\$ 1.783,00, ou seja, uma redução de apenas R\$ 2,00 (0,1%) em relação ao preço máximo de referência. Ademais, mesmo com essa diferença mínima entre as propostas, não houve lances, tampouco houve registro de negociação entre o pregoeiro e o proponente com menor preço ofertado com o intuito de obter preço melhor.

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’.

3. Conclusão

Os exames realizados demonstraram falhas relevantes na aquisição dos notebooks previstos no Termo de Compromisso PAR nº 201407037, com destaque para os indícios de simulação de competição, para a ausência de comprovação da realização de pesquisa de preços prévia à contratação e para a entrega, pelo fornecedor, de equipamentos com características diferentes e especificações inferiores às contratadas, sem qualquer contestação por parte do gestor municipal.

Ademais, observou-se que os equipamentos adquiridos não foram entregues aos destinatários (professores municipais), encontrando-se, há mais de um ano, guardados nas respectivas embalagens, sem uso, sofrendo depreciação e tornando-se obsoletos.

Ordem de Serviço: 201701743

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 375.855,76

1. Introdução

O presente relatório apresenta os resultados da ação de controle realizada pela CGU no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) pela Prefeitura de Serra Talhada/PE. Foram avaliados os recursos transferidos ao fundo, no período de janeiro de 2016 a junho de 2017, no montante de R\$ 375.855,76.

O escopo dos exames foi o seguinte: (i) verificação da regularidade dos processos de contratação de bens/serviços; (ii) regularidade dos pagamentos efetuados; (iii) adequação dos veículos utilizados para o transporte de estudantes às exigências previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Importante esclarecer que, em função dos aspectos de materialidade, relevância e criticidade, os exames relativos às contratações de bens/serviços deram ênfase aos gastos relacionados à manutenção e troca de peças em veículos e à locação de veículos para o transporte de estudantes da rede municipal de ensino.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28 de agosto a 1º de setembro de 2017, sem que tenha sido imposta nenhuma restrição à realização dos exames.

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. Superdimensionamento de distâncias percorridas pelos veículos utilizados para o transporte de estudantes no Município de Serra Talhada/PE.

Fato

No intuito de confirmar a quilometragem das distâncias atribuídas às rotas percorridas pelos veículos utilizados para o transporte de estudantes no Município de Serra Talhada/PE, a equipe de fiscalização percorreu 6 (seis) rotas, sendo 4 (quatro) delas executadas por veículos de propriedade da própria Prefeitura Municipal e 2 (duas) por veículos de propriedade de prestadores de serviços contratados no âmbito do Pregão Presencial N° 013/2017 (Processo N° 013/2017).

As medições de quilometragem foram efetuadas por meio do odômetro do veículo utilizado pela equipe de fiscalização.

Vale ainda registrar que, ao realizar as medições, a equipe de fiscalização foi acompanhada por J. C. L. (nome abreviado) e J. L. A. L. (nome abreviado), pessoas que exercem os cargos de Diretora de Transporte Escolar e Coordenador de Transporte Escolar, respectivamente, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Serra Talhada/PE.

A comparação dos resultados das medições efetuadas pela equipe de fiscalização com as distâncias informadas pela Prefeitura mediante a apresentação de planilhas e com as distâncias registradas nos autos revelou a existência de superdimensionamento das quilometragens estabelecidas para as rotas nos seguintes casos:

Pregão N° 013/2017 (Processo N° 013/2017) Objeto: Contratação de micro empreendedores individuais para prestação de serviços de transporte escolar e locação de veículos.			Medição pela equipe de fiscalização	Km Total (contratado)	Km Total (Medição pela equipe de fiscalização)		
Lote/ Rota N°	Descrição da Rota		Km Total (contratado)	Km Total (odômetro)	[Km Total (contratado) - Km Total (odômetro)] ÷ Km Total (contratado) X 100%		
	Origem	Destino					
19	LIMOEIRO	SANTA RITA	TARDE	72,00	56,00	16,00	22,22%

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) autos do Pregão N° 013/2017 (Processo N° 013/2017); b) inspeção “in loco” efetuada pela equipe de fiscalização.

Registre-se que a numeração da rota indicada na tabela acima segue a dos lotes em que foi dividido o objeto do pregão e equivale à rota 16 da planilha apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE e assinada pela Diretora de Transporte Escolar (origem na localidade de Limoeiro, destino na localidade de Santa Rita, quilometragem de 72 Km, turno da tarde).

Informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada em reposta à Solicitação de Fiscalização nº: 04 – EDUCAÇÃO – PNATE, de 3 de agosto de 2017	Medição pela equipe de fiscalização	Km Total (informado pela Prefeitura) - Km Total (Medição pela equipe de fiscalização)

Rota Nº	Descrição da Rota			Km Total (informado pela Prefeitura)	Km Total (odômetro)	Km Total (informado pela Prefeitura) - Km Total (odômetro)	[Km Total (informado pela Prefeitura) - Km Total (odômetro)] ÷ Km Total (informado pela Prefeitura) X 100%
	Origem	Destino	Turno				
3	TRES PASSAGENS	SANTA RITA	MANHÃ/ TARDE	98,00	58,00	40,00	40,82%
4.2	CAIÇARINHA DA PENHA	SERRA TALHADA	NOITE	70,00	66,00	4,00	5,71%

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE em resposta à Solicitação de Fiscalização nº: 04 – EDUCAÇÃO – PNATE, de 3 de agosto de 2017; b) inspeção “in loco” efetuada pela equipe de fiscalização.

Ao se examinar as duas tabelas acima, verifica-se a ocorrência de medições de quilometragens inferiores à contratada para a rota 19 (Limoeiro – Santa Rita) e às informadas pela Prefeitura (realizadas em veículos próprios) para as rotas 3 (Três Passagens – Santa Rita) e 4.2 (Caiçarinha da Penha – Serra Talhada), em percentuais que alcançaram 22,22%, 40,82% e 5,71%, respectivamente.

Especificamente no caso da rota 19, a equipe de fiscalização mediou uma distância de 56 Km, ao passo que foi contratada a prestação do serviço de transporte escolar para um percurso de 72 Km, pelo valor mensal de R\$ 6.838,72, totalizando R\$ 68.387,20 no período de 10 meses. A vencedora da referida rota, correspondente ao lote 19 do objeto do referido pregão, foi Joelma Alves da Silva – MEI (CNPJ nº 27.101.314/0001-37), que assinou contrato (fls. 722 a 724) em 3 de março de 2017, com vigência até 31 de dezembro de 2017.

Diante da diferença entre a quilometragem medida e aquela contratada, a equipe de fiscalização procedeu ao cálculo dos valores pagos a maior. Constatou-se a ocorrência de dois pagamentos à Joelma Alves da Silva – MEI, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Extrato Bancário (Banco do Brasil, Agência nº 246-1, C/C nº 15.998-0) - Fundeb		
Data	Operação	Valor (R\$)
23/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv. (237 0586 05642113461 JOELMA ALVES DA SILVA - MEI)	6.838,72
26/06/17	Transferido para Poupança (0246 510020873-9 JOELMA ALVES D)	6.838,72
	Total	13.677,44

Considerando que o valor de R\$ 6.838,72 refere-se a uma quilometragem de 72 Km e que a equipe de fiscalização mediou uma distância de apenas 56 Km, deveriam ter sido pagos somente $R\$ 10.638,00 = R\$ 13.677,44 \times 56 \div 72$. Assim, apenas no caso desses dois pagamentos foram despendidos R\$ 3.039,43 a maior (superfaturamento por quantidade).

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’.

2.1.2. Falta de comprovação documental das despesas realizadas, no valor de R\$ 259.263,28.

Fato

Constatou-se que foram efetuadas despesas, com recursos do Pnate e Fundeb, sem a devida comprovação documental, conforme relatado a seguir.

- a) Nenhum documento comprobatório foi apresentado pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE para os pagamentos elencados nas duas tabelas abaixo, sendo a primeira delas referente a recursos do PNATE e a segunda, do FUNDEB.

Como exceção, no caso do pagamento elencado na última linha da tabela referente à conta bancária do PNATE (C/C n° 33.907-5, Agência n° 246-1, Banco do Brasil), não foi apresentada a respectiva nota fiscal, mas somente o Empenho 1228, no valor de R\$ 3.254,16, em favor de CÍCERO WELLINGTON AMANCIO PEREIRA - MEI (CNPJ n° 24.360.296/0001-10), referente à locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de maio/2017).

Extrato Bancário (C/C n° 33.907-5, Agência n° 246-1, Banco do Brasil) - PNATE		
Data	Operação	Valor (R\$)
03/08/16	Transferência on line (0246 28547-1 FUNDO MUNICIPA)	39.263,76
17/08/16	Transferência on line (0246 28547-1 FUNDO MUNICIPA)	55.500,00
31/10/16	TED Transf. Eletr. Disponiv. (104 0914 009096400000117 MARIA GRACILE)	2.400,00
08/11/16	Transferência on line (0246 28547-1 FUNDO MUNICIPA)	30.421,22
08/11/16	Transferência on line (0246 28547-1 FUNDO MUNICIPA)	14.135,84
27/04/17	Transferência on line (0246 15998-0 PM SERRA TALHA)	3.450,84
27/04/17	Transferência on line (0246 15998-0 PM SERRA TALHA)	30.421,22
27/04/17	Transferência on line (0246 15998-0 PM SERRA TALHA)	14.135,84
27/04/17	Transferência on line (0246 15998-0 PM SERRA TALHA)	1.263,09
27/04/17	Transferência on line (0246 15998-0 PM SERRA TALHA)	586,92
27/04/17	Transferência on line (0246 15998-0 PM SERRA TALHA)	55.500,00
22/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv. (237 0586 11166608492 CICERO WELLINGTON)	3.254,16
Total		250.332,89

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) extratos da conta bancária C/C n° 33.907-5, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; b) documentação comprobatória (empenhos, notas fiscais, comprovantes bancários de agendamento/pagamento, etc.) das despesas efetuadas com recursos da conta bancária C/C n° 33.907-5, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE em resposta à Solicitação de Fiscalização nº: 04 – EDUCAÇÃO – PNATE, de 3 de agosto de 2017.

Extrato Bancário (C/C n° 15.998-0, Agência n° 246-1, Banco do Brasil) - Fundeb		
Data	Operação	Valor (R\$)
17/03/17	TED Transf. Eletr. Disponiv. (237 0586 012963418000183 WS LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELE EPP)	7.129,43
Total		7.129,43

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) extratos da conta bancária C/C n° 15.998-0, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; b) documentação comprobatória (empenhos, notas fiscais, comprovantes bancários de agendamento/pagamento, etc.) das despesas efetuadas com recursos da conta bancária C/C n° 15.998-0, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE em resposta à Solicitação de Fiscalização nº: 05 – EDUCAÇÃO – FUNDEB, de 3 de agosto de 2017.

b) No que diz respeito aos pagamentos indicados na próxima tabela, efetuados com recursos do PNATE e relativos à taxa de licenciamento e seguro obrigatório de veículos, foram apresentados comprovantes de agendamento e não comprovantes de pagamento, sendo estes último os documentos idôneos para a comprovação dos gastos em questão.

Extrato Bancário (Banco do Brasil, Agência n° 246-1, C/C n° 33.907-5) - PNATE			Boleto DETRAN-PE		
Data	Operação	Valor (R\$)	Nºs finais do código de barra	Objeto	Valor (R\$)
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02908257744-5	Licenciamento 2016 do veículo de Placa KHJ 5212	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02886257797-7	Licenciamento 2016 do veículo de Placa KKB 7751	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02298257790-8	Licenciamento 2016 do veículo de Placa KII 3768	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02143257742-7	Licenciamento 2016 do veículo de Placa KII 7638	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02003257749-9	Licenciamento 2016 do veículo de Placa PEJ 6471	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02211257712-2	Licenciamento 2016 do veículo de Placa PEX 7201	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02142257706-8	Licenciamento 2016 do veículo de Placa PGG 3373	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02213257701-2	Licenciamento 2016 do veículo de Placa PEW 9902	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02299257735-8	Licenciamento 2016 do veículo de Placa PEX 7041	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02005257738-9	Licenciamento 2016 do veículo de Placa PGG 3173	87,60
04/08/16	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	87,60	02302257710-5	Licenciamento 2016 do veículo de Placa PGG 3163	87,60
02/12/16	Impostos DEPTO	87,60	03091257729-2	Licenciamento 2016 do	87,60

Extrato Bancário (Banco do Brasil, Agência n° 246-1, C/C n° 33.907-5) - PNATE			Boleto DETRAN-PE		
Data	Operação	Valor (R\$)	Nºs finais do código de barra	Objeto	Valor (R\$)
	ESTADUAL-DETRAN PE			veículo de Placa OYU 9517	
07/03/17	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	93,72	02332257792-5	Licenciamento 2017 do veículo de Placa PEJ 6471	93,72
09/03/17	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	93,72	02299257709-9	Licenciamento 2017 do veículo de Placa KII 3768	93,72
09/03/17	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	93,72	02522257735-0	Licenciamento 2017 do veículo de Placa KKB 7751	93,72
10/03/17	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	93,72	02305257710-3	Licenciamento 2017 do veículo de Placa PGG 3373	93,72
14/03/17	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	93,72	02535257704-0	Licenciamento 2017 do veículo de Placa KII 7638	93,72
14/03/17	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	93,72	02306257764-5	Licenciamento 2017 do veículo de Placa PGG 3293	93,72
14/03/17	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	93,72	02308257753-5	Licenciamento 2017 do veículo de Placa PGG 3283	93,72
14/03/17	Impostos DEPTO ESTADUAL-DETRAN PE	93,72	02309257706-6	Licenciamento 2017 do veículo de Placa PEX 7201	93,72
Total					1.800,96

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) extratos da conta bancária C/C n° 33.907-5, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; b) documentação comprobatória (empenhos, notas fiscais, comprovantes bancários de agendamento/pagamento, etc.) das despesas efetuadas com recursos da conta bancária C/C n° 33.907-5, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017, apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE em resposta à Solicitação de Fiscalização nº: 04 – EDUCAÇÃO – PNATE, de 3 de agosto de 2017.

Por fim, é mister salientar o seguinte, no caso dos recursos oriundos do PNATE:

- i) de acordo com o estipulado pelo art. 6º da Resolução CD/FNDE N° 5, de 28 de maio de 2015, os recursos “deverão ser utilizados exclusivamente no custeio de despesas com o transporte escolar dos alunos da educação básica da rede pública de ensino”, o que, obviamente não pode ser comprovado devido às impropriedades ora relatadas;
- ii) quanto ao dever de apresentar os documentos comprobatórios em questão, cumpre salientar que o §5º do art. 14 do instrumento normativo acima citado dispõe que “todos os comprovantes de despesas realizadas com recursos transferidos a conta do programa devem ser originais ou equivalentes, na forma da legislação regulamentar à qual os EEx estiverem sujeitos, devendo os recibos, faturas, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome dos EEx, devidamente identificados com o nome do PNATE/FNDE”;
- iii) os recursos provenientes do PNATE devem ser gerenciados exclusivamente por meio da conta bancária aberta pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para

essa finalidade, que, no caso em tela, é a C/C nº 33.907-5, Agência nº 246-1, Banco do Brasil.

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’.

2.1.3. Realização de contratações emergenciais dos serviços de transporte escolar, sem atendimento de pressupostos fundamentais. Aumento injustificado dos valores pagos nessas contratações em relação ao previsto, totalizando R\$ 153.415,60 mensais.

Fato

Constatou-se que foram realizadas a Dispensa nº 016/2016 (Processo nº 022/2016) e a Dispensa nº 013/2016 (Processo nº 111/2016), em razão de ter sido considerado “deserto” (nenhum interessado compareceu) e de ter sido revogado pela Administração Municipal, respectivamente, o Pregão Presencial nº 001/2016 (Processo nº 001/2016) e o Pregão Presencial nº 056/2016 (Processo nº 091/2016). Em ambos os casos, contratou-se a Empresa Locavel Bus Transporte e Fretamento Ltda. (CNPJ nº 03.776.266/0001-19).

Ressalte-se que os objetos dos processos licitatórios e de dispensa de licitação acima mencionados referiram-se à locação de veículos destinados ao transporte de estudantes.

No caso dos pregões, vale destacar que as rotas a serem percorridas pelos veículos locados foram especificadas de maneira insuficiente, visto que não foram identificados os pontos/localidades caracterizadores dos respectivos percursos. Ademais, as referidas licitações não apresentaram projeto básico contendo planilha dos custos unitários, que deveriam ter servido de base para o cálculo do valor do quilômetro rodado (R\$/Km).

Os fatos registrados no parágrafo anterior ocorreram em razão de a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE não ter elaborado orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, condição indispensável para a realização dos certames licitatórios, conforme preceitua o inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993.

Cabe frisar que, sem que haja a devida especificação de custos unitários que resultem no cálculo do valor do quilômetro rodado para cada rota, ou seja, dos respectivos preços unitários totais (R\$/Km), não se teria parâmetro algum para determinar a razoabilidade dos preços praticados no âmbito dos contratos que viessem a ser celebrados em decorrência da realização dos aludidos processos licitatórios.

Contudo, tais contratações não chegaram a acontecer, visto que, conforme já relatado, o Pregão Presencial nº 001/2016 (Processo nº 001/2016) foi considerado “deserto” e o Pregão Presencial nº 056/2016 (Processo nº 091/2016) foi revogado pela Administração Municipal.

Cumpre assinalar que o Pregão Presencial nº 001/2016 (Processo nº 001/2016) não foi repetido antes que a Administração Municipal realizasse a contratação direta, tendo sido apresentada como justificativa para tal, conforme consta às fls. 02 da Dispensa nº 016/2016 (Processo nº 022/2016), a inexistência de “*tempo suficiente para abertura de outro certame que atenderá em caráter definitivo, sem causar danos ao calendário escolar*”, argumento que não foi refutado pelo parecer jurídico constante às fls. 49 a 53 do processo de dispensa de licitação em tela.

Quanto ao Pregão Presencial nº 056/2016 (Processo nº 091/2016), as razões para a sua revogação dizem respeito à “*elaboração equivocada da planilha contendo as rotas do transporte escolar que compõem os Anexos do Instrumento Convocatório (...)*”. Consta dos autos da Dispensa nº 013/2016 (Processo nº 111/2016) que “*em razão da paralisação dos trabalhos referente (sic) ao Pregão Presencial nº 056/2016, não haverá tempo hábil para conclusão do mesmo, considerando que o segundo semestre letivo, (sic) terá aulas iniciadas em 18 de julho*”. Mais uma vez, a procuradoria jurídica do município não levantou objeções aos argumentos apresentados, enquadrando a contratação direta no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 (“*é dispensável a Licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento (...)*”).

A essa altura, vale registrar que, de maneira semelhante aos pregões, os processos das dispensas de licitação em comento especificaram as rotas a serem percorridas pelos veículos locados de maneira insuficiente, bem como não apresentaram planilha dos custos unitários, que deveriam ter servido de base para o cálculo do valor do quilômetro rodado (R\$/Km).

Não bastasse isso, os valores do quilômetro rodado, ou seja, dos respectivos preços unitários totais (R\$/Km), foram fixados em patamares superiores aos previstos nos pregões para as rotas equivalentes, não obstante as dispensas tenham sido realizadas logo após os pregões e em função de tais certames licitatórios não terem prosperado. A tabela a seguir apresenta as datas em que os processos relativos aos pregões e às dispensas foram autuados, bem como os períodos de vigência e os valores mensais dos contratos celebrados em decorrência das dispensas:

Processo Licitatório			Lição			Origem dos Recursos (Programa)	Contrato					
nº	Ano	Data Autuação	Modalidade	nº	Ano		nº	Data Assinatura	Vigência		Valor Global Mensal (R\$)	
									Data Início	Data Final		
001	2016	05/01/16	Pregão Presencial	001	2016	-	-	-	-	-	-	
022	2016	17/02/16	Dispensa	016	2016	PNATE/FUNDEB	S/N	18/02/16	18/02/16	18/05/16	247.038,00	
091	2016	23/05/16	Pregão Presencial	056	2016		-	-	-	-	-	
111	2016	14/07/16	Dispensa	013	2016	PNATE	S/N	15/07/16	15/07/16	14/08/16	247.038,00	
							1º Termo Aditivo	10/08/16	15/08/16	14/09/16	247.038,00	

Processo Licitatório			Licitação			Origem dos Recursos (Programa)	Contrato				
nº	Ano	Data Autuação	Modalidade	nº	Ano		nº	Data Assinatura	Vigência		
									Data Início	Data Final	
						2º Termo Aditivo	12/09/16	15/09/16	15/10/16	247.038,00	

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) mapas demonstrativos de todos os processos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE nos exercícios de 2013 a 2017, fornecidos em resposta ao item 4 da Solicitação de Fiscalização nº: 01 – GERAL, de 3 de agosto de 2017; b) processos licitatórios, de dispensa de licitação e de inexigibilidade de licitação apresentados pela mencionada prefeitura em resposta à Solicitação de Fiscalização nº: 04 – EDUCAÇÃO – PNATE e à Solicitação de Fiscalização nº: 05 – EDUCAÇÃO – FUNDEB, ambas de 3 de agosto de 2017.

Em face do exposto, conclui-se o seguinte:

a) Os preços previstos no Pregão Presencial nº 001/2016 (Processo nº 001/2016) deveriam ter sido mantidos por ocasião da contratação efetuada por meio da Dispensa nº 016/2016 (Processo nº 022/2016), haja vista o estabelecido pelo inciso V do art. 24 da Lei nº 8.666/93 no sentido de que é possível a utilização do instrumento da dispensa de licitação no caso de interessados não terem acudido à licitação anterior, desde que: i) a licitação anterior não possa, justificadamente, ser repetida sem prejuízo para a Administração, e ii) sejam mantidas todas as condições preestabelecidas.

Ressalte-se que sequer consta do pregão e da dispensa em tela cotações de preços com vistas a obter algum tipo de balizamento quanto aos preços de locação de automóveis praticados no mercado, embora tais cotações, frise-se, não supram a ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados.

Foram, desta forma, contratados preços sem justificativa e, no caso da dispensa, majorados em relação àqueles previstos no pregão.

b) O Pregão Presencial nº 056/2016 (Processo nº 091/2016) foi revogado sob a alegação de que houve uma elaboração equivocada da planilha contendo as rotas do transporte escolar e, em razão disso, foi realizada a Dispensa nº 013/2016 (Processo nº 111/2016) em face da justificativa de que não haveria tempo hábil para a realização de outro certame licitatório.

Nesse contexto, não se vislumbra o porquê de a prefeitura não ter prorrogado a vigência do contrato celebrado anteriormente, em virtude da Dispensa nº 016/2016 (Processo nº 022/2016), de modo a não haver interrupção na prestação do serviço público de transporte de estudantes, até que uma licitação (no caso, na modalidade pregão) pudesse ser concluído com sucesso.

c) O Pregão Presencial nº 056/2016 (Processo nº 091/2016) foi revogado sob a alegação de que houve uma elaboração equivocada da planilha contendo as rotas do transporte escolar. Todavia, quase todas as rotas contratadas por meio da Dispensa nº 013/2016 (Processo nº 111/2016) possuem descrição semelhante, levando-se em conta que não foram identificados os pontos/localidades caracterizadores dos respectivos percursos.

Ademais, por ocasião da revogação pregão, havia quatro empresas participando do certame licitatório, conforme registrado às fls. 181 e 182 dos seus autos.

Assim, revogou-se uma licitação em que quatro empresas participavam da disputa, argumentando-se em favor da necessidade de alterar as rotas a serem contratadas e realizou-se uma contratação por meio de dispensa de licitação em que as rotas, contraditoriamente, possuem descrição semelhante àquelas previstas no pregão e, ainda, aumentaram-se os preços contratados.

d) Consta dos autos da Dispensa nº 013/2016 (Processo nº 111/2016) cotações de preços realizadas junto a quatro empresas (fls. 07 a 11). Embora as cotações provejam algum tipo de balizamento quanto aos preços de locação de automóveis praticados no mercado, elas não suprem a ausência do já mencionado orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, exigido pelo legislador (inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993) não por mero capricho, mas para que haja maior transparência na formação dos preços, permitindo melhor controle da licitação e do contrato.

e) Por fim, registre-se que em função de os valores do quilômetro rodado (R\$/Km) terem sido fixados, no âmbito dos processos de dispensa, em patamares superiores aos previstos nos pregões para rotas equivalentes, houve um acréscimo de R\$ 153.415,60 (= R\$ R\$ 102.160,60 + R\$ 51.255,00) no valor mensal contratado em relação àquele previsto nos pregões, conforme demonstrado nas tabelas abaixo:

Pregão Presencial nº 001/2016 (Processo nº 001/2016)								Dispensa nº 016/2016 (Processo nº 022/2016)				
Rota/Lote nº	Descrição da Rota							Rota/Lote nº	Descrição da Rota			
	Origem	Destino	Turno	R\$/ Km	Km/dia	R\$/ dia	Pr. mensal (20 dias) (R\$)		R\$/ Km	Km/dia	R\$/ dia	Pr. mensal (20 dias) (R\$)
01	Bandeira / Serra do Reino	Bernardo Vieira	Tarde	4,00	68,00	272,00	5.440,00	01	6,15	68,00	418,25	8.365,00
02	Quebra Unha	Bernardo Vieira	Tarde	4,00	59,30	237,20	4.744,00	02	7,05	59,30	418,25	8.365,00
04	Ponta da Serra	Tauapiranga	Manhã/Tarde	4,00	85,00	340,00	6.800,00	03	4,92	85,00	418,25	8.365,00
05	São José / Santa Rosa / Riacho do Poço	Tauapiranga	Manhã/Tarde	4,00	87,00	348,00	6.960,00	04	4,81	87,00	418,25	8.365,00
06	Ramalhete	Logradouro / Tauapiranga	Manhã/Tarde	4,00	75,00	300,00	6.000,00	05	5,58	75,00	418,25	8.365,00
07	Cacimbão	Juazeirinho	Manhã	3,00	51,00	153,00	3.060,00	06	7,72	51,00	393,80	7.876,00
08	Várzea Grande / Cipó	São Miguel	Manhã	4,00	25,00	100,00	2.000,00	07	16,73	25,00	418,25	8.365,00
09	Poço da Cerca	São Miguel	Manhã	4,00	90,00	360,00	7.200,00	08	4,65	90,00	418,25	8.365,00
10	Barra Nova	São Miguel	Manhã	4,00	65,00	260,00	5.200,00	09	6,43	65,00	418,25	8.365,00

Pregão Presencial nº 001/2016 (Processo nº 001/2016)								Dispensa nº 016/2016 (Processo nº 022/2016)				
Rota/Lote nº	Descrição da Rota							Rota/Lote nº	Descrição da Rota			
	Origem	Destino	Turno	R\$/ Km	Km/dia	R\$/ dia	Pr. mensal (20 dias) (R\$)		Rota/Lote	R\$/ Km	Km/dia	R\$/ dia
12	Serrinha Velha / Umburanas	Poço da Cerca	Manhã	4,00	63,44	253,76	5.075,20	10	6,59	63,44	418,25	8.365,00
14	Assentamento Virgulino Ferreira	Araras	Manhã	4,00	46,00	184,00	3.680,00	11	9,09	46,00	418,25	8.365,00
15	Assentamento Virgulino	Poço da Cerca	Manhã	4,00	68,49	273,96	5.479,20	12	6,11	68,49	418,25	8.365,00
16	Poço Frio / Tapera	Carnaúba	Manhã	4,00	18,00	72,00	1.440,00	13	23,24	18,00	418,25	8.365,00
17	Serra Grande	Caiçarinha da Penha	Manhã/ Tarde	4,00	48,00	192,00	3.840,00	14	8,71	48,00	418,25	8.365,00
18	Deserto Angico Grande	Lagoa da Pedra	Manhã	3,00	60,60	181,80	3.636,00	15	6,50	60,60	393,80	7.876,00
19	Casa Velha / Prece dos Nunes	Olho d'Água	Manhã	3,00	56,95	170,85	3.417,00	16	6,91	56,95	393,80	7.876,00
21	São João dos Gaia / Altinho	São João dos Gaia	Manhã/ Tarde	4,00	96,00	384,00	7.680,00	17	4,36	96,00	418,25	8.365,00
22	Limoeiro	Santa Rita	Tarde	4,00	66,00	264,00	5.280,00	18	6,34	66,00	418,25	8.365,00
23	Jurema	Santa Rita	Manhã/ Tarde	4,00	36,00	144,00	2.880,00	19	11,62	36,00	418,25	8.365,00
25	São Lourenço	Santa Rita	Manhã/ Tarde	4,00	58,00	232,00	4.640,00	20	7,21	58,00	418,25	8.365,00
26	São Domingos	Santa Rita	Manhã/ Tarde	3,00	45,00	135,00	2.700,00	21	8,75	45,00	393,80	7.876,00
27	Juazeirinho / Faz. Arco-Íris	Saco da Roça	Manhã	3,00	63,00	189,00	3.780,00	22	6,25	63,00	393,80	7.876,00
28	Caiçara / Cedro	Impueira	Tarde	4,00	76,20	304,80	6.096,00	23	5,49	76,20	418,25	8.365,00
30	Assentamento Nova Aliança / Xique-Xique	IPA	Manhã/ Tarde	4,00	66,00	264,00	5.280,00	24	6,34	66,00	418,25	8.365,00
31	Extrema / Paus Brancos	IPA	Tarde	4,00	36,00	144,00	2.880,00	25	11,62	36,00	418,25	8.365,00
33	Gavião	Água Branca-Luanda	Integral	3,00	60,00	180,00	3.600,00	26	6,56	60,00	393,80	7.876,00
35	Maxixeiro / Canafistola / Angico Grande	Irajá	Manhã	3,00	58,00	174,00	3.480,00	27	6,79	58,00	393,80	7.876,00

Pregão Presencial n° 001/2016 (Processo n° 001/2016)								Dispensa n° 016/2016 (Processo n° 022/2016)				
Rota/Lote n°	Descrição da Rota							Rota/Lote n°	Descrição da Rota			
	Origem	Destino	Turno	R\$/ Km	Km/ dia	R\$/ dia	Pr. mensal (20 dias) (R\$)		Rota/Lote	R\$/ Km	Km/ dia	R\$/ dia
37	Aeroporto / Boa Esperança / Jatobá / Escadinha / Lagartixa / Cacimba dos Bois	Riacho do Bode	Manhã	3,00	98,00	294,00	5.880,00	28	4,02	98,00	393,80	7.876,00
Total							128.147,40	Total				230.308,00

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) Pregão Presencial n° 001/2016 (Processo n° 001/2016), fls. 31 a 38; b) Dispensa n° 016/2016 (Processo n° 022/2016), fls. 03 a 07, 43 a 47.

A diferença a maior foi de R\$ 102.160,60 (= R\$ 230.308,00 – R\$ 128.147,40).

Pregão Presencial n° 056/2016 (Processo n° 091/2016)								Dispensa n° 013/2016 (Processo n° 111/2016)				
Rota/Lote n°	Descrição da Rota							Rota/Lote n°	Descrição da Rota			
	Origem	Destino	Turno	R\$/ Km	Km/ dia	R\$/ dia	Pr. mensal (20 dias) (R\$)		Rota/Lote	R\$/ Km	Km/ dia	R\$/ dia
01	Bandeira / Serra do Reino	Bernardo Vieira	Tarde	4,00	68,00	272,00	5.440,00	01	6,15	68,00	418,25	8.365,00
02	Quebra Unha	Bernardo Vieira	Tarde	4,00	59,30	237,20	4.744,00	02	7,05	59,30	418,25	8.365,00
04	Ponta da Serra	Tauapiranga	Manhã/ Tarde/ Noite	4,00	135,00	540,00	10.800,00	03	3,10	135,00	418,25	8.365,00
05	São José / Santa Rosa / Riacho do Poço	Tauapiranga	Manhã/ Tarde	4,00	89,00	356,00	7.120,00	04	4,70	89,00	418,25	8.365,00
06	Ramalhete	Tauapiranga	Manhã/ Tarde	4,00	75,00	300,00	6.000,00	05	5,58	75,00	418,25	8.365,00
07	Cacimbão	Juazeirinho	Manhã	3,00	59,00	177,00	3.540,00	06	6,67	59,00	393,80	7.876,00
08	Várzea Grande / Cipó	São Miguel	Manhã	4,00	24,00	96,00	1.920,00	07	17,43	24,00	418,25	8.365,00
09	Poço da Cerca / Serrinha Velha	São Miguel	Manhã	4,00	96,00	384,00	7.680,00	08	4,36	96,00	418,25	8.365,00
10	Barra Nova	São Miguel	Manhã	4,00	76,00	304,00	6.080,00	09	5,50	76,00	418,25	8.365,00
11	Serrinha Velha / Umburanas	Poço da Cerca	Manhã	4,00	69,00	276,00	5.520,00	10	6,06	69,00	418,25	8.365,00

Pregão Presencial n° 056/2016 (Processo n° 091/2016)								Dispensa n° 013/2016 (Processo n° 111/2016)				
Rota/Lote n°	Descrição da Rota							Rota/Lote n°	Descrição da Rota			
	Origem	Destino	Turno	R\$/ Km	Km/ dia	R\$/ dia	Pr. mensal (20 dias) (R\$)		R\$/ Km	Km/ dia	R\$/ dia	Pr. mensal (20 dias) (R\$)
13	Assentamento Virgulino Ferreira	Araras	Manhã	4,00	51,00	204,00	4.080,00	11	8,20	51,00	418,25	8.365,00
14	Assentamento Virgulino	Poço da Cerca	Manhã	4,00	86,00	344,00	6.880,00	12	4,86	86,00	418,25	8.365,00
15	Poço Frio / Tapera	Carnaúba	Manhã	4,00	46,00	184,00	3.680,00	13	9,09	46,00	418,25	8.365,00
16	Serra Grande	Caiçarinha da Penha (m, t) / Serra Talhada (n)	Manhã/ Tarde/ Noite	4,00	135,00	540,00	10.800,00	14	3,10	135,00	418,25	8.365,00
17	Casa Velha / Prece dos Nunes	Olho d'Água	Manhã	3,00	86,00	258,00	5.160,00	16	4,58	86,00	393,80	7.876,00
18	São João dos Gaia / Altinho	São João dos Gaia	Manhã/ Tarde	4,00	102,00	408,00	8.160,00	17	4,10	102,00	418,25	8.365,00
19	Limoeiro	Santa Rita	Tarde/ Noite	4,00	104,00	416,00	8.320,00	18	4,02	104,00	418,25	8.365,00
20	Jurema	Santa Rita	Manhã/ Tarde/ Noite	4,00	101,00	404,00	8.080,00	19	4,14	101,00	418,25	8.365,00
21	São Lourenço	Santa Rita	Manhã/ Tarde	4,00	58,00	232,00	4.640,00	20	7,21	58,00	418,25	8.365,00
22	São Domingos	Santa Rita	Manhã/ Tarde	3,00	52,00	156,00	3.120,00	21	7,57	52,00	393,80	7.876,00
23	Juazeirinho / Faz. Arco-Íris	Saco da Roça	Manhã	3,00	99,00	297,00	5.940,00	22	3,98	99,00	393,80	7.876,00
24	Caiçara / Cedro	Impueira	Tarde	4,00	76,20	304,80	6.096,00	23	5,49	76,20	418,25	8.365,00
25	Assentamento Nova Aliança / Xique-Xique	IPA	Manhã/ Tarde	4,00	120,00	480,00	9.600,00	24	3,49	120,00	418,25	8.365,00
26	Maxixeiro / Canafistola / Angico Grande	Irajá	Manhã	3,00	61,00	183,00	3.660,00	27	6,46	61,00	393,80	7.876,00
							147.060,00					198.315,00

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) Pregão Presencial n° 056/2016 (Processo n° 091/2016), fls. 27 a 30; b) Dispensa n° 013/2016 (Processo n° 111/2016), fls. 03 a 06, 10 a 11.

A diferença a maior foi de R\$ 51.255,00 (= R\$ 198.315,00 – R\$ 147.060,00).

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’.

2.2 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. Indícios de simulação e direcionamento no âmbito do Pregão Presencial N° 013/2017 (Processo N° 013/2017).

Fato

Por meio da análise dos autos do Pregão Presencial N° 013/2017 (Processo N° 013/2017), cujo objeto refere-se à “*contratação exclusiva de microempreendedores individuais para prestação de serviço de transporte escolar e locação de veículos*”, constatou-se a ocorrência de fatos que se constituem em indícios de simulação e direcionamento, conforme descrito a seguir.

a) O certame licitatório em comento teve o seu o objeto perfeitamente dividido entre os todos os participantes e não apresentou absolutamente nenhum caráter competitivo.

Todos os participantes do certame licitatório sagraram-se vencedores, visto que foi apresentada apenas uma única proposta para cada um dos 55 (cinquenta e cinco) lotes em que o objeto foi dividido (fls. 49 a 136). Ressalte-se que os preços das propostas foram exatamente aqueles estipulados como preço máximo para cada lote no Anexo I ao edital da licitação (fls. 24 a 31).

Ademais, não ocorreu a etapa de lances verbais, em razão de os participantes não terem enviado representantes à sessão em que ocorreu a abertura dos envelopes de habilitação e proposta de preço, limitando-se a entregar tais envelopes.

Por fim, registre-se que todos os licitantes foram microempreendedores individuais que adotaram esse tipo de natureza jurídica especialmente para o certame licitatório em tela, conforme indicam as datas de início de atividades registradas nos respectivos Certificados de Condição de Microempreendedor Individual e constantes dos documentos de habilitação

apresentados (fls. 137 a 642), sendo que todas as datas são próximas ao dia 22 de fevereiro de 2017, quando ocorreu a já mencionada sessão de abertura dos envelopes de habilitação e proposta de preço.

b) Não consta dos autos do processo a comprovação de publicação do aviso de licitação em meio eletrônico, na *internet*, que poderia ter ocorrido, por exemplo, no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE.

Destaque-se que a publicação em meio eletrônico, na *internet*, é obrigatória, conforme previsto pelo Decreto nº 3.555/2000, art. 11, inciso I, alínea “c”, item 2, para bens e serviços estimados superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Vale registrar que, no caso da licitação em análise, o valor total estimado foi de R\$ 2.337.956,26, somando-se os valores estimados de todos os lotes.

Cumpre ainda assinalar que uma publicação deficiente do aviso de licitação contribui para que um menor número de empresas potencialmente interessadas participe do certame, o que tende a restringir o seu caráter competitivo.

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’.

2.2.2. Ausência de elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do serviço a ser contratado, no âmbito do Pregão Presencial N° 013/2017 (Processo N° 013/2017).

Fato

A análise dos autos do Pregão Presencial N° 013/2017 (Processo N° 013/2017) revelou que o respectivo objeto, a saber, “*contratação exclusiva de microempreendedores individuais para prestação de serviço de transporte escolar e locação de veículos*”, foi dividido em 55 (cinquenta e cinco) lotes. Conforme consta do ANEXO I – ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO (fls. 24 a 31) ao edital, os lotes em questão referem-se às rotas a serem percorridas, tanto por microempreendedores individuais (lotes 1 a 36) como por intermédio da utilização de veículos locados (lotes 37 a 55).

Cabe assinalar que as mencionadas rotas foram especificadas de maneira insuficiente, visto que não foram identificados os pontos/localidades caracterizadores dos respectivos percursos. Limitou-se a especificação das rotas tão somente à indicação dos pontos de origem e de destino, bem como das respectivas quilometragens e preços mensais e globais (equivalentes a 10 meses).

Além dos pontos caracterizadores dos percursos, deixaram de ser especificados outros elementos essenciais na caracterização de cada uma das rotas, tais como:

- a) planilha dos custos unitários que deveriam ter servido de base para o cálculo do valor do quilômetro rodado (R\$/Km), ou seja, do preço unitário total;
- b) a quilometragem a ser percorrida diariamente (Km/dia), visto que se indicou apenas a quilometragem da rota, mas não foi especificado quantas vezes a rota deveria ser percorrida a cada dia de aula.

É mister ainda registrar que não consta do ANEXO VIII - MODELO DA PROPOSTA (fls. 40) ao edital campos/espacos destinados à especificação pelos licitantes dos custos unitários de cada rota e do respectivo valor do quilômetro rodado (R\$/Km), exigindo-se apenas a indicação da rota e do valor global proposto.

Como consequência dos fatos acima relatados, as propostas apresentadas pelos participantes do certame licitatório em comento não continham planilha de custos que embasasse os preços ofertados (fls. 49 a 136) e tampouco a indicação do valor do quilômetro rodado (R\$/Km), tendo sido indicados unicamente, em consonância com os anexos I e VIII ao edital, os preços mensais e globais (equivalentes a 10 meses).

Nessa mesma toada, a cláusula quarta (DO VALOR E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO) de cada contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE e os vencedores da licitação (que, conforme registrado em ponto específico do presente relatório, foram todos os licitantes) estabelece um valor mensal e global (equivalente a 10 meses) a ser pago pela prestação dos serviços, sem qualquer referência ao valor por quilômetro rodado (R\$/Km) da respectiva rota.

Diante do exposto, constata-se que a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE não planejou adequadamente a contratação em tela, tendo se omitido em relação à elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do serviço a ser contratado, condição indispensável para a realização do certame licitatório, conforme preceitua o inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993.

Cabe frisar que, sem que haja a devida especificação de custos unitários que resultem no cálculo do valor do quilômetro rodado para cada rota, ou seja, dos respectivos preços unitários totais (R\$/Km), perdem-se os parâmetros para determinar a razoabilidade dos preços praticados no âmbito dos contratos celebrados em decorrência da realização da licitação em análise.

Isto porque a especificação unicamente de preços mensais (como se fossem preços unitários, o que, de fato, não são) e de preços globais (equivalentes a 10 meses), como ocorreu no caso em tela, não permite que se identifiquem os custos nos quais as pessoas jurídicas deverão incorrer para que prestem os serviços contratados e nem o lucro a ser por elas auferido, constituindo-se tais preços “fechados” em verdadeiras “caixas pretas”.

Por último, é necessário destacar que a falta de determinação do valor do quilômetro rodado (preço unitário total) para cada rota contratada, calculado com base em planilha de custos unitários, somada ao fato já mencionado relativo à ausência de indicação da quilometragem a ser percorrida diariamente (R\$/dia), impede que as pessoas jurídicas contratadas sejam

remuneradas exatamente e somente pelos serviços efetivamente prestados, ante a necessidade de se levar em conta esses dois parâmetros no cálculo dos valores devidos mensalmente, conforme detalhado na equação abaixo:

$$\text{Valor Mensal (R$/Mês)} = \text{Preço Unit. Total (R$/Km)} \times \text{Quilometragem Diária (Km/Dia)} \\ \times \text{Nº de Dias Letivos no Mês (Dia/Mês)}$$

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’.

2.2.3. Ausência de comprovação da publicação dos extratos dos instrumentos contratuais na imprensa oficial.

Fato

Por meio da análise do Pregão Presencial N° 013/2017 (Processo N° 013/2017), cujo objeto refere-se à “*contratação exclusiva de microempreendedores individuais para prestação de serviço de transporte escolar e locação de veículos*”, constatou-se que não consta dos respectivos autos a comprovação da publicação resumida dos instrumentos contratuais celebrados em decorrência da licitação na imprensa oficial, condição indispensável para a eficácia desses instrumentos, conforme determina o parágrafo único do art. 61 da Lei n° 8.666/1993.

Ressalte-se que, no que tange à sua publicação resumida, os mencionados instrumentos contratuais estabelecem (CLÁUSULA DÉCIMA - DA PUBLICAÇÃO) somente que “*dentro do prazo legal, contado de sua assinatura, o CONTRATANTE providenciará a publicação de resumo deste Contrato no local de costume*”, sem que haja nenhuma referência à publicação na imprensa oficial.

Como resultado, os 43 (quarenta e três) contratos assinados entre a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE e os prestadores de serviço não produziram quaisquer efeitos, o que coloca a execução contratual em situação de insegurança jurídica.

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’.

2.2.4. Utilização de veículos inadequados para o transporte de estudantes.

Fato

Por meio de inspeção “*in loco*” realizada entre os dias 29 e 31 de agosto de 2017, constatou-se a utilização de veículos inadequados para o transporte de estudantes no Município de Serra Talhada/PE, tanto entre aqueles de propriedade da Prefeitura Municipal quanto entre aqueles de propriedade de prestadores de serviços contratados em decorrência do Pregão Presencial N° 013/2017 (Processo N° 013/2017).

Tais veículos não atendem as exigências previstas pelos arts. 105 e 136 da Lei n° 9.503/1997, o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), no que tange aos equipamentos de segurança exigidos.

O relatório fotográfico a seguir apresenta, a título de exemplo, alguns dos veículos vistoriados.



Foto 01: Veículo de placa PGG 3223; Serra Talhada/PE, 29 de agosto de 2017.

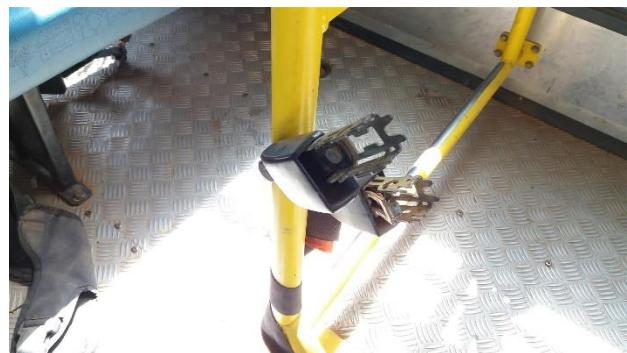


Foto 02: Veículo de placa PGG 3223: peça de metal exposta, oferecendo perigo de lesionar os estudantes em caso de colisões e manobras bruscas; Serra Talhada/PE, 29 de agosto de 2017.



Foto 03: Veículo de placa PEX 7041; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 04: Veículo de placa PEX 7041: Pneu deteriorado; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 05: Veículo de placa PFB 3694; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 07: Veículo de placa MNX 5843; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 09: Veículo de placa PFJ 0222; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 11: Veículo de placa PFJ 0222: peça de metal exposta, oferecendo perigo de lesionar os estudantes em caso de colisões e manobras bruscas; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 13: Veículo de placa MVG 2705: Pneu, ferramentas, extintor encontravam-se soltos no portamalas, oferecendo perigo de serem arremessados contra os estudantes em caso de colisões e manobras bruscas;

Foto 06: Veículo de placa PFB 3694: Pneus “carecas”; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 08: Veículo de placa MNX 5843: Pneus “carecas”; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 10: Veículo de placa PFJ 0222: Pneus “carecas”; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 12: Veículo de placa MVG 2705; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 14: Veículo de placa PEX 7201; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.

Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 15: Veículo de placa PEX 7201: Pneus “carecas”; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 16: Veículo de placa PEX 7201: Estrutura interna da carroceria em avançado estágio de deterioração; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 17: Veículo de placa PEX 7201: Estrutura interna da carroceria em avançado estágio de deterioração; Serra Talhada/PE, 30 de agosto de 2017.



Foto 18: Veículo de placa PGG 3373; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 19: Veículo de placa PGG 3373: Pneu deteriorado; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 20: Veículo de placa PGG 3373: Assento deteriorado; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 21: Veículo de placa PGG 3373: Assento deteriorado; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 22: Veículo de placa PGG 3373: Assento deteriorado, com encosto retirado e peça de metal exposta, oferecendo perigo de lesionar os estudantes em caso de colisões e manobras bruscas; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 23: Veículo de placa PGG 3373; Janela sem vidro, oferecendo perigo de os estudantes serem arremessados para fora do veículo em caso de colisões e manobras bruscas; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 24: Veículo de placa LOV 4585; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 25: Veículo de placa LOV 4585; Pneu “careca”, Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 26: Veículo de placa LOV 4585; Pneu “careca” e deteriorado; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 27: Veículo de placa PEL 0232; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 28: Veículo de placa PEL 0232; Pneu “careca”; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 29: Veículo de placa KHM 8929; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.



Foto 30: Veículo de placa KHM 8929; Pneu “careca” e deteriorado; Serra Talhada/PE, 31 de agosto de 2017.

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’.

2.2.5. Fuga do devido processo licitatório na contratação de serviços de manutenção e de troca de peças em veículos e na locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino.

Fato

Constatou-se a ocorrência do pagamento de despesas referentes à contratação de serviços de manutenção e de troca de peças em veículos de propriedade da prefeitura e concorrentes à locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino, sem que tenham sido apresentados à equipe de fiscalização os respectivos processos licitatórios.

As tabelas apresentadas a seguir detalham os pagamentos em comento.

a) Serviços de manutenção e de troca de peças em veículos (total exercício de 2016: R\$ 11.120,00).

Exercício de 2016 – Recursos do PNATE

Extracto Bancário (Banco do Brasil, Agência nº 246-1, C/C nº 33.907-5) - PNATE			Nota Fiscal (ou outro documento comprobatório da despesa)				
Data	Operação	Valor (R\$)	Nº	Data Emissão	Objeto	Favorecido (CNPJ / CPF descaracterizado)	Valor (R\$)
05/05/16	Transferência on line	1.400,00	1400018496	27/04/16	Serviço de reparação de veículo automotor (ônibus amarelo) de placas: PEX 7041	***.903.354-**	1.400,00
13/06/16	Emissão de DOC	810,00	140000243	12/06/16	Serviços em veículos pertencentes à Secretaria Municipal de Educação, referentes a) troca de rolamento do tursor e troca da correia (veículo de placa PGG 9902); b) serviço em dois amortecedores e serviço de solda (veículo de placa PGG 3283); c) serviço em três rodas e troca de borrachas do estabilizador (veículo de placa KII 3768); d) serviço nas rodas, em 2 amortecedores, troca de óleo e filtro (veículo de placa PGG 3173).	17.713.050/0001-19	810,00

Extrato Bancário (Banco do Brasil, Agência nº 246-1, C/C nº 33.907-5) - PNATE			Nota Fiscal (ou outro documento comprobatório da despesa)				
Data	Operação	Valor (R\$)	Nº	Data Emissão	Objeto	Favorecido (CNPJ / CPF descaracterizado)	Valor (R\$)
15/07/16	TED Transf. Eletr. Disponiv.	2.000,00	140000079	13/07/16	Serviços de conserto e reforma nos bancos do veículo de placa PEX 7041.	12.415.368/0001-08	2.000,00
02/08/16	TED Transf. Eletr. Disponiv.	3.360,00	140000252	18/07/16	Serviços mecânicos nos veículos de placa PGG 3373, PGG 9902, PGG 3223, PGG 3293, KII 3768, PEJ 6471, KHJ 5212 e PGG 3283, pertencentes à Secretaria de Educação.	17.713.050/0001-19	3.360,00
16/08/16	Transf. Eletr. Disponiv.	3.000,00	140000084	12/08/16	Serviços de conserto e reforma nos bancos do veículo de placa KHJ 5212.	12.415.368/0001-08	3.000,00
23/08/16	TED Transf. Eletr. Disponiv.	420,00	140000431	12/08/16	Serviços de instalação elétrica nos veículos de placa PEX 7041, PGG 3223, KKB 7751, PGG 3373 e PGG 3293 (NF 140000431).	11.879.400/0001-35	420,00
17/10/16	Transferência on line	80,00	140001094	15/07/16	Serviço de mão de obra ref. a feixe de mola traseiro (ônibus de placa KKB 7751).	04.479.510/0001-44	80,00
17/10/16	Transferência on line	50,00	140001097	18/07/16	Serviço de mão de obra ref. a amortecedor (ônibus de placa PEX 7201).	04.479.510/0001-44	50,00
Total		11.120,00					

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) extratos da conta bancária C/C nº 33.907-5, Agência nº 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; b) documentação comprobatória (empenhos, notas fiscais, comprovantes bancários de agendamento/pagamento, etc.) das despesas efetuadas com recursos da conta bancária C/C nº 33.907-5, Agência nº 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; c) mapas demonstrativos de todos os processos licitatórios realizados por essa prefeitura nos exercícios de 2013 a 2017, fornecidos em resposta ao item 4 da Solicitação de Fiscalização nº: 01 – GERAL, de 3 de agosto de 2017; d) processos licitatórios, de dispensa de licitação e de inexigibilidade de licitação apresentados pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE em resposta à Solicitação de Fiscalização nº: 04 – EDUCAÇÃO – PNATE, de 3 de agosto de 2017.

b) Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (total exercício de 2017: R\$ 79.624,38, tendo sido pagos R\$ 22.539,88 com recursos do PNATE e R\$ 57.084,50 com recursos do Fundeb).

Exercício de 2017 – Recursos do PNATE

Extrato Bancário (Banco do Brasil, Agência nº 246-1, C/C nº 33.907-5) - PNATE			Nota Fiscal (ou outro documento comprobatório da despesa)				
Data	Operação	Valor (R\$)	Nº	Data Emissão	Objeto	Favorecido (CNPJ / CPF descaracterizado)	Valor (R\$)

Extrato Bancário (Banco do Brasil, Agência n° 246-1, C/C n° 33.907-5) - PNATE			Nota Fiscal (ou outro documento comprobatório da despesa)					
Data	Operação	Valor (R\$)	Nº	Data Emissão	Objeto	Favorecido (CNPJ / CPF descaracterizado)	Valor (R\$)	
09/05/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	2.149,22	000000001	05/05/17	Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de março/2017).	27.538.835/0001-56	1.074,61	
			000000002	05/05/17	Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de abril/2017).	27.538.835/0001-56	1.074,61	
23/06/17	Transferência on line	4.425,24	000000003	20/06/17	Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de maio/2017).	27.313.004/0001-86	4.425,24	
23/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	5.074,36	000000003	20/06/17	Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de maio/2017).	25.682.771/0001-37	5.074,36	
23/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	4.909,90	000000003	20/06/17	Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de maio/2017).	27.157.845/0001-41	4.909,90	
23/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	3.798,75	000000003	20/06/17	Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de maio/2017).	27.546.052/0001-14	3.798,75	
26/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	1.051,24	000000002	20/06/17	Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de maio/2017).	27.449.261/0001-40	1.051,24	
26/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	1.131,17	000000003	20/06/17	Locação de veículo para transporte de alunos da rede municipal de ensino (mês de maio/2017).	27.538.835/0001-56	1.131,17	
Total		22.539,88						

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) extratos da conta bancária C/C n° 33.907-5, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; b) documentação comprobatória (empenhos, notas fiscais, comprovantes bancários de agendamento/pagamento, etc.) das despesas efetuadas com recursos da conta bancária C/C n° 33.907-5, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; c) mapas demonstrativos de todos os processos licitatórios realizados por essa prefeitura nos exercícios de 2013 a 2017, fornecidos em resposta ao item 4 da Solicitação de Fiscalização nº: 01 – GERAL, de 3 de agosto de 2017; d) processos licitatórios, de dispensa de licitação e de inexigibilidade de licitação apresentados pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE em resposta à Solicitação de Fiscalização nº: 04 – EDUCAÇÃO – PNATE, de 3 de agosto de 2017.

Exercício de 2017 – Recursos do Fundeb

Extrato Bancário (Banco do Brasil, Agência n° 246-1, C/C n° 15.998-0) - Fundeb			Empenho
Data	Operação	Valor (R\$)	Especificação do Material ou Serviço (Descrição do Empenho)
23/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	6.813,20	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ALUNOS, MÊS MAIO/2017. NF: 000000004.
23/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	5.678,72	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, NO MÊS DE MAIO/2017. NF: 000000003.
09/05/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	10.148,72	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ALUNOS, NOS MESES DE MARÇO E ABRIL/2017. NF-e: 000000001 e 000000002.
02/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	5.912,62	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO NO MÊS DE ABRIL/2017. NF: 1400023108.
27/06/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	6.534,96	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, MÊS DE MAIO/2017. NF: 000000003.
17/05/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	5.969,47	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ALUNOS, NOS MESES DE MARÇO E ABRIL/2017. NF-e: 000000001 e 000000002.
22/05/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	1.051,24	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ALUNOS, NO MÊS DE ABRIL/2017. NF-e: 000000001.
05/05/17	TED Transf. Eletr. Disponiv.	6.546,54	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, NOS MESES DE MARÇO E ABRIL/2017. NF-e: 000000001 e 000000002.
08/05/17	Transferência on line	8.429,03	VALOR EMPENHADO REFERENTE A LOCAÇÃO DE VEÍCULO PARA TRANSPORTE DE ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO NOS MESES DE MARÇO E ABRIL/2017. NF: 000000001 E 000000002.
Total		57.084,50	

Fonte: Elaboração própria a partir de: a) extratos da conta bancária C/C n° 15.998-0, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; b) documentação comprobatória (empenhos, notas fiscais, comprovantes bancários de agendamento/pagamento, etc.) das despesas efetuadas com recursos da conta bancária C/C n° 15.998-0, Agência n° 246-1, Banco do Brasil, no período de 1º de janeiro de 2016 a 30 de junho de 2017; c) mapas demonstrativos de todos os processos licitatórios realizados por essa prefeitura nos exercícios de 2013 a 2017, fornecidos em resposta ao item 4 da Solicitação de Fiscalização n°: 01 – GERAL, de 3 de agosto de 2017.

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’.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, concluiu-se que não houve uma regular aplicação dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) pela Prefeitura de Serra Talhada/PE.

No tocante à regularidade dos processos de contratação de bens/serviços, verificou-se, por exemplo, a ocorrência de indícios de simulação e direcionamento no âmbito do Pregão Presencial N° 013/2017 (Processo N° 013/2017).

No tocante aos pagamentos relativos aos serviços de manutenção e de trocas de peças em veículos e de locação de veículos para transporte de alunos da rede municipal de ensino, constatou-se a ocorrência de pagamentos sem que tenha havido o prévio procedimento licitatório, totalizando o valor de R\$ 90.744,38.

Por fim, no que diz respeito ao atendimento às exigências previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), verificou-se a existência de inadequações em veículos utilizados para o transporte de estudantes, a exemplo de pneus e assentos deteriorados.

Ordem de Serviço: 201701701

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 80.992.788,70

1. Introdução

O presente relatório apresenta os resultados da ação de controle realizada pela CGU no âmbito do Programa de Fiscalização em Entes Federativos com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb) pela Prefeitura de Serra Talhada/PE. Foram avaliados os recursos transferidos ao fundo, no período de janeiro de 2015 a junho de 2017, no montante de R\$ 80.992.788,70.

O escopo dos exames foi o seguinte: (i) verificação da regularidade dos processos de contratação de bens/serviços; (ii) verificação da elegibilidade das despesas; e (iii) verificação do cumprimento do piso salarial profissional nacional e da regularidade da contratação temporária de professores.

Vale esclarecer que, com relação aos processos licitatórios, os exames restringiram-se àqueles atinentes ao transporte escolar. Nesse sentido, haja vista que o custeio das despesas com este serviço foi compartilhado com os recursos federais transferidos no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), os achados referentes a essas licitações encontram-se registrados no relatório referente ao Pnate, também fiscalizado no presente Programa de Fiscalização em Entes Federativos. Ademais, cumpre informar que, com relação à verificação da elegibilidade das despesas, os exames não incluíram os gastos com folha de pagamento.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 29 a 31 de agosto de 2017, sem que tenha sido imposta nenhuma restrição à realização dos exames.

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. Remuneração dos profissionais do magistério contratados temporariamente pela Prefeitura de Serra Talhada/PE abaixo do piso salarial nacional.

Fato

O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, definido na Lei nº 11.738/2008, é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras dos professores da educação básica. Os beneficiados por esse piso são os profissionais que efetivamente desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, independentemente do tipo de vínculo de trabalho com a administração pública.

No entanto, em análise à folha de pagamento de pessoal paga com recursos do Fundeb (janeiro de 2015 a junho de 2017) e a uma amostra de contratos, verificou-se que os profissionais do magistério público da educação básica contratados temporariamente pela Prefeitura de Serra Talhada/PE receberam remuneração abaixo do piso salarial, conforme sintetiza a tabela a seguir. Vale frisar que, no período analisado, a remuneração paga pela gestão municipal chegou a ser 43,1% menor do que a estabelecida como piso nacional.

Tabela – Comparativo entre o piso nacional e a remuneração dos profissionais do magistério contratados temporariamente pela Prefeitura de Serra Talhada/PE (janeiro de 2015 a junho de 2017).

Carga horária mensal	Exercício de 2015			Exercício de 2016			Exercício de 2017		
	Piso Nacional (R\$)	Valor Município (R\$)	Diferença %	Piso Nacional (R\$)	Valor Município (R\$)	Diferença %	Piso Nacional (R\$)	Valor Município (R\$)	Diferença %
150h	1.438,34	870,00	- 39,5%	1.601,73	981,00	- 38,7%	1.724,10	981,00	- 43,1%
200h	1.917,78	1.150,00	- 40,0%	2.135,64	1.308,00	- 38,7%	2.298,80	1.308,00	- 43,1%

Fonte: Elaboração própria, com base na folha de pagamentos e em amostra de contratos. Foi considerado como valor pago pelo município, o salário base para os meses de setembro (em 2015 e em 2016) ou abril (em 2017).

Importante salientar que, nos últimos três exercícios, o quantitativo de professores contratados temporariamente vem se tornando cada vez mais representativo em relação ao total de docentes atuando na rede de ensino municipal de Serra Talhada/PE. Com base nos quantitativos de professores estatutários e contratados temporariamente no início dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, identificou-se que o percentual de docentes contratados temporariamente em relação ao total de professores cresceu de 12% para 29%.

Tabela – Proporção de profissionais do magistério contratados temporariamente pela Prefeitura de Serra Talhada/PE com relação ao total de docentes.

Exercício	Total de professores contratados temporariamente	Total de professores independentemente do tipo de vínculo	% de professores contratados temporariamente em relação ao total
2015	65	545	12%
2016	111	594	19%
2017	196	677	29%

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações apresentadas por meio do Ofício nº 532/2017/GAB-SEST e do Ofício nº 558/2017/GAB-SEST.

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’.

2.2.2. Despesas inelegíveis com recursos do Fundeb no montante de R\$ 242.605,90.

Fato

Em análise, por amostragem, às despesas efetuadas pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE com recursos do Fundeb no período de janeiro de 2015 a junho de 2017, constatou-se a realização de gastos inelegíveis no montante de R\$ 242.605,90. A referida análise se deu por meio do exame da relação de despesas, dos extratos bancários e da documentação comprobatória dos gastos (empenhos, notas fiscais, comprovantes de transferências eletrônicas, etc) apresentados pela própria gestão municipal. Vale salientar que não foram incluídas na avaliação as despesas com pagamento de pessoal.

Para facilitar o entendimento, detalham-se a seguir as despesas inelegíveis identificadas pela CGU, agrupadas por natureza.

a) Foram efetuadas transferências eletrônicas para contas bancárias da Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE para fins de pagamento de tarifas bancárias nelas debitadas no montante de R\$ 50.616,80. No entanto, conforme Portaria Conjunta nº 2/2012 da Secretaria de Tesouro Nacional (STN) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), as contas únicas e específicas destinadas à movimentação dos recursos do Fundeb devem ser abertas no Banco do Brasil ou na Caixa Econômica Federal, de modo a assegurar que os custos para manutenção e movimentação das contas não recaiam sobre os recursos do Fundo.

Tabela – Despesas com tarifas bancárias custeadas com recursos do Fundeb

Data	Fornecedor	CPF/CNPJ	Emp/Sub	Valor (R\$)
20/03/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	451/1 OR	3.500,00

Data	Fornecedor	CPF/CNPJ	Emp/Sub	Valor (R\$)
10/04/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	604/1 OR	5.000,00
11/06/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1205/1 OR	2.500,00
11/06/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1205/2 OR	2.000,00
22/07/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1503/1 OR	383,00
07/08/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	2648/1 OR	1.302,00
14/10/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	2049/1 OR	2.244,00
10/12/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	2379/1 OR	1.300,00
21/12/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	2506/1 OR	1.300,00
09/10/15	BRADESCO	60.746.948/0001-12	2043/1 OR	810,00
30/01/15	BANCO DO BRASIL	Não informado	92/1 OR	4.500,00
16/05/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	767/1 OR	63,00
08/01/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	2569/1 EX	1.344,00
22/11/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	2046/1 OR	1.400,00
13/12/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	2300/1 OR	1.200,00
07/03/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	231/1 OR	1.335,00
04/04/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	429/1 OR	1.934,00
03/05/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	668/1 OR	1.853,00
06/06/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	921/1 OR	1.930,00
04/07/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1161/1 OR	1.985,00
02/08/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1343/1 OR	1.880,00
01/09/16	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1556/1 OR	1.868,00
09/05/17	BRADESCO	60.746.948/0001-12	936/2 OR	1.500,00
12/06/17	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1356/1 ES	1.432,80
12/06/17	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1356/2 ES	1.840,00
07/02/17	BRADESCO	60.746.948/0001-12	164/1 OR	1.000,00
11/05/17	BRADESCO	60.746.948/0001-12	936/1 OR	1.627,00
08/06/17	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1309/1 OR	746,00
08/06/17	BRADESCO	60.746.948/0001-12	1308/1 OR	840,00
TOTAL				50.616,80

Fonte: Elaboração própria, com base na relação de despesas apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE.

b) Foram efetuados pagamentos no montante de R\$ 4.061,00 com aquisições de instrumentos musicais. No entanto, ainda que os instrumentos sejam utilizados pelos alunos da educação básica pública, conforme entendimento do FNDE, essas despesas não são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Tabela – Despesas com aquisições de instrumentos musicais custeadas com recursos do Fundeb

Data	Fornecedor	CPF/CNPJ	Emp/Sub	Valor (R\$)
------	------------	----------	---------	-------------

Data	Fornecedor	CPF/CNPJ	Emp/Sub	Valor (R\$)
11/10/16	RAFAEL MATA PEDROSO ME	35.512.243/0001-93	1589/1 OR	792,00
15/06/16	RAFAEL MATA PEDROSO ME	35.512.243/0001-93	937/1 OR	1.621,00
13/06/17	RAFAEL MATA PEDROSO ME	35.512.243/0001-93	1319/1 OR	1.648,00
TOTAL				4.061,00

Fonte: Elaboração própria, com base na relação de despesas apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE.

c) Foram efetuados pagamentos no montante de R\$ 99.250,06 com aquisições de gêneros alimentícios e/ou com locação de veículos para os transporte desses alimentos. No entanto, conforme inciso IV do art. 71 da LDB, essas despesas não são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tabela – Despesas com aquisições de gêneros alimentícios custeadas com recursos do Fundeb

Data	Fornecedor	CPF/CNPJ	Emp/Sub	Valor (R\$)
19/08/15	PAJEÚ NORDESTE LTDA	02.814.537/0001-84	1728/1 OR	16.358,24
03/02/16	PAJEÚ NORDESTE LTDA	02.814.537/0001-84	2107/1 EX	432,60
03/02/16	PAJEÚ NORDESTE LTDA	02.814.537/0001-84	2086/1 EX	152,00
03/02/16	PAJEÚ NORDESTE LTDA	02.814.537/0001-84	2088/1 EX	608,00
03/02/16	PAJEÚ NORDESTE LTDA	02.814.537/0001-84	2087/1 EX	26.967,80
03/02/16	PAJEÚ NORDESTE LTDA	02.814.537/0001-84	2105/1 EX	1.872,00
03/02/16	PAJEÚ NORDESTE LTDA	02.814.537/0001-84	1924/1 EX	10.738,00
03/02/16	PAJEÚ NORDESTE LTDA	02.814.537/0001-84	1764/1 EX	17.885,95
29/06/16	Pessoa Física	***.162.194-**	1101/1 OR	6.054,07
29/06/16	Pessoa Física	***.162.194-**	1100/2 OR	1.945,93
30/06/16	Pessoa Física	***.829.294-**	1105/1 OR	5.635,47
02/06/17	EDERCLEISON L DO N (EI)	21.711.165/0001-41	1043/1 OR	3.300,00
02/06/17	EDERCLEISON L DO N (EI)	21.711.165/0001-41	702/1 OR	3.300,00
26/06/17	FRANCISCO DE A DE L A (MEI)	25.085.349/0001-02	1454/1 OR	4.000,00
TOTAL				99.250,06

Fonte: Elaboração própria, com base na relação de despesas apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE.

d) Foram efetuados pagamentos no montante de R\$ 2.076,00 com serviços de psicólogos em escolas municipais. No entanto, conforme inciso IV do art. 71 da LDB, essas despesas não são consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tabela – Despesas com serviços de psicólogos custeadas com recursos do Fundeb

Data	Fornecedor	CPF/CNPJ	Emp/Sub	Valor (R\$)
10/06/16	Pessoa Física	***.074.804-**	849/1 OR	1.038,00
12/07/16	Pessoa Física	***.074.804-**	107/1 OR	1.038,00
TOTAL				2.076,00

Fonte: Elaboração própria, com base na relação de despesas apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE.

e) Foram efetuados pagamentos no montante de R\$ 86.602,00 com eventos/manifestações culturais (tais como “emancipação política”, “festa literária”, etc.). No entanto, conforme entendimento do FNDE, essas despesas não são consideradas típicas ou necessárias à consecução dos objetivos das instituições educacionais que oferecem a educação básica, na forma preconizada no caput do art. 70 da LDB.

Tabela – Despesas com eventos custeadas com recursos do Fundeb

Data	Fornecedor	CPF/CNPJ	Emp/Sub	Valor (R\$)
05/05/15	IDEA PROD E LOCAÇÃO DE EST.	12.924.119/0001-30	657/2 OR	33.365,00
27/04/15	IDEA PROD E LOCAÇÃO DE EST.	12.924.119/0001-30	657/1 OR	31.435,00
28/04/16	CLEITON M DE SOUZA-ME	12.319.583/0001-05	599/1 OR	21.000,00
31/05/17	IDEA PROD E LOCAÇÃO DE EST.	12.924.119/0001-30	1489/1 EX	802,00
TOTAL				86.602,00

Fonte: Elaboração própria, com base na relação de despesas apresentada pela Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE.

Merece ressalva o caso das despesas referentes aos sub-empenhos nºs 657/1 e 657/2, que se referem a pagamentos pela realização de dois eventos: “educação no campo” e “comemoração do dia do município”. No caso do evento “educação no campo” é possível que sua natureza se enquadre como uma atividade educacional, contudo, a documentação comprobatória da despesa apresentada não permitiu efetuar essa avaliação. Vale salientar que também não foi possível identificar o valor pago para cada um desses dois eventos, haja vista que o documento fiscal não especificou.

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’.

2.2.3. Utilização de recursos do Fundeb, no montante de R\$ 202.329,29, para pagamento de despesas com construção de creche, cujo financiamento já estava assegurado por termo de compromisso específico (Programa Proinfância).

Fato

Por meio do Termo de Compromisso nº 2993/2012, o FNDE transferiu o montante de R\$ 2.899.789,05 para a Prefeitura Municipal de Serra Talhada/PE com a finalidade de construção de duas unidades de educação infantil.

As obras foram contratadas por meio da Concorrência Pública nº 3/2012, na qual se sagrou vencedora a empresa Natal Engenharia Ltda (CNPJ: 14.949.489/0001-57), com valor global inicial de R\$ 2.870.828,03. Durante a execução dos serviços, contudo, foram firmados dois aditivos contratuais com acréscimos de valor, quais sejam: 4º termo aditivo (R\$ 202.329,29), de 20 de junho de 2014 e 7º termo aditivo (R\$ 129.595,45), de 13 de agosto de 2014. O montante global do contrato, portanto, ficou em R\$ 3.202.752,77.

No que tange ao montante relativo ao 4º termo aditivo (R\$ 202.329,29), verificou-se que, em que pese a existência de recursos na conta bancária específica para a execução do Termo de Compromisso nº 2993/2012 (conta de investimento/aplicação financeira), foram utilizados recursos do Fundeb para o pagamento ao fornecedor.

Os pagamentos, com base na apresentação do 16º Boletim de Medição e da Nota Fiscal de Serviços nº 259/2014, foram debitados da conta específica do Fundeb entre os dias 13 e 18 de maio de 2015. No entanto, em 30 de abril de 2015, conforme extrato da conta específica do Termo de Compromisso (conta de investimento/aplicação financeira), havia recursos disponíveis no montante de R\$ 181.718,54, que poderiam ter custeado ao menos parte do valor da nota fiscal.

Diante do exposto, em que pese a previsão legal de custeio de obras de unidades escolares com recursos do Fundeb, entende-se que, no caso concreto, já havia outros recursos específicos destinados ao financiamento da construção da unidade escolar.

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’.

2.2.4. Débitos da conta específica do termo de compromisso nº 2993/2012 sem menção na prestação de contas do ajustes. Ausência de devolução ao governo federal de recursos não utilizados da conta específica do termo de compromisso nº 2993/2012.

Fato

Ainda acerca do Termo de Compromisso nº 2993/2012, verificou-se que: (i) nos meses de setembro e outubro de 2015, foram efetuados débitos da conta específica do Termo de Compromisso, totalizando R\$ 372.699,10, que não constam da relação de pagamentos incluída na prestação de contas do ajuste em questão (conforme consulta ao Sistema de Gestão de prestação de Contas do FDNE) e (ii) ainda constam recursos na conta específica do Termo de Compromisso que não foram devolvidos ao FDNE (R\$ 31.385,28, posição de 31 de outubro de 2017).

Tabela – Débitos da conta específica do Termo de Compromisso nº 2993/2012 que não constam da respectiva prestação de contas.

Data	Histórico	Valor (R\$)
3/9/15	470 Transferência on line	150.000,00
3/9/15	470 Transferência on line	100.000,00
2/10/15	470 Transferência on line	61.349,55
2/10/15	470 Transferência on line	61.349,55
	TOTAL	372.699,10

Fonte: Extrato bancário conta nº 29.754-2, agência nº 246-1, do Banco do Brasil

Diante do exposto, entende-se que carecem de comprovação e de justificativa os gastos relativos às transferências efetuadas em setembro e outubro de 2015 com recursos da conta específica do ajuste, assim como se faz necessário esclarecer a ausência de devolução ao FNDE dos recursos existentes na conta específica do ajuste (especificamente na conta de investimentos).

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’.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, concluiu-se que não houve uma regular aplicação dos recursos do Fundeb pela Prefeitura de Serra Talhada/PE.

Verificou-se a realização de despesas inelegíveis no montante de R\$ 242 mil, assim como a utilização de recursos do Fundo, da ordem de R\$ 202 mil, para pagamento de despesas cujo financiamento já estava garantido por termo de compromisso específico. Ademais, constatou-se que os profissionais do magistério público da educação básica contratados temporariamente pela Prefeitura recebem remuneração abaixo do piso salarial.

Ordem de Serviço: 201700968

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 28.232.817,33

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Município de Serra Talhada/PE, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes do Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), Ação Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade. Para o atingimento dos objetivos do programa, o município recebeu entre aos anos de 2015 e 2017 mais de vinte e oito milhões de reais (R\$ 28.232.817,33).

As análises contemplaram, prioritariamente, uma avaliação sobre as aquisições e gerenciamento de medicações e outros materiais médico-hospitalares, cujas ações realizadas pela equipe de fiscalização e achados encontrados estão descritos no relatório acerca da Assistência Farmacêutica.

Além disso, por obter indícios que o Projeto referente ao Serviço Móvel de Urgência – SAMU do Município de Serra Talhada/PE, que tinha sido contemplado com uma Central de Regulação, responsável por trinta e quatro municípios (além de Serra Talhada) de três Gerências Regionais de Saúde, não estava funcionando, também foram realizadas análises nesse programa que consumiu despesas em montante superior à R\$ 700.000,00 (entre recursos federais, estadual e municipal) apenas para a construção da sede, mas que ainda não entrou em funcionamento. Além disso, foram gastos mais de R\$ 220.000,00 para aquisições de mobília e equipamentos de informática, dentre outros itens necessários para o funcionamento do 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

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

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Não funcionamento do SAMU no município de Serra Talhada/PE, impactando 35 municípios abrangidos pela Central de Regulação.

Fato

Foi identificado que o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Município de Serra Talhada/PE não se encontra funcionando. Quanto a esse fato, tecemos as seguintes considerações:

- a) No ano de 2010, em Reunião Ordinária, o Conselho Municipal de Saúde de Serra Talhada foi apresentado ao projeto do SAMU no município, momento em que foi informado que o município tinha sido contemplado com duas unidades (uma básica e uma avançada), além da Central de Regulação do serviço. Consta, da Ata de Reunião, que o projeto foi aprovado por unanimidade.
- b) Consta, do “*Projeto de Implantação do SAMU 192 no Município de Serra Talhada – PE*” que o município seria a sede da regulação do programa na região, conforme trecho a seguir transscrito: “*Predispondo a formalizar o compromisso de serviços de média complexidade, assim como, o funcionamento para sede de Central de Regulação, o município de Serra Talhada - PE faz a sua apresentação para implantar o Serviço.*”
- c) A Resolução N.º 1.527, de 17 de novembro de 2010, que dispõe sobre a ampliação e regionalização do SAMU 192 em Pernambuco, dentre outras disposições, aprovou a criação de uma nova Central de Regulação Médica do Programa SAMU 192 no Município de Serra Talhada, prevendo que essa central fizesse a regulação das bases descentralizadas situadas nos municípios pertencentes a VI, X e XI Gerencia Regional de Saúde – GERES. Dessa forma, a central deveria regular 18 municípios que receberam uma unidade de saúde básica; 5 que receberam duas unidades (uma básica e uma avançada); além de 11 municípios que não receberam ambulâncias, mas que seriam cobertos pela Rede de Urgência e Emergência quando implementada.
- d) Em 15 de fevereiro de 2012 o Plano de Ação Regional da Rede de Urgências da XI GERES foi aprovado pela Comissão Intergestora Regional.
- e) A Construção da Central de Regulação do SAMU consumiu recursos do Sistema Único de Saúde, do Estado de Pernambuco e próprios do Município de Serra Talhada, totalizando mais de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais). Cabe destacar que os recursos federais (SUS), no montante de R\$ 150.000,00, foram transferidos em dezembro do ano de 2012. Por fim, acrescenta-se que a sede foi concluída em novembro de 2014.
- f) Além de recursos para a construção, em dezembro de 2012 também foram transferidos recursos federais para aquisição de materiais, mobília e equipamentos para a Rede do SAMU (R\$ 150.000,00).

g) Segundo informações fornecidas pelo município de Serra Talhada, os repasses efetuados pelo Estado de Pernambuco foram feitos entre os anos de 2013 (R\$ 320.000,00 para construção da Sede) e 2014 (R\$ 80.000,00 para materiais, mobília e equipamentos).

Entretanto, apesar da formalização inicial, momento em que foi acordado que o Município de Serra Talhada seria responsável pela Central de Regulação, foi identificado que o programa não foi iniciado, tendo em vista que a central de regulação nunca funcionou, apesar de já contar com estrutura física construída, parte da mobília e equipamentos. Segue registro fotográfico da situação evidenciada:

Tabela: Registro fotográfico da visita as instalações do local onde deveria funcionar a Central de Regulação do SAMU.

	
Visão frontal da Central de Regulação concluída em novembro de 2014	Bancada para atendimento dos profissionais
	
Equipamentos sem funcionar	

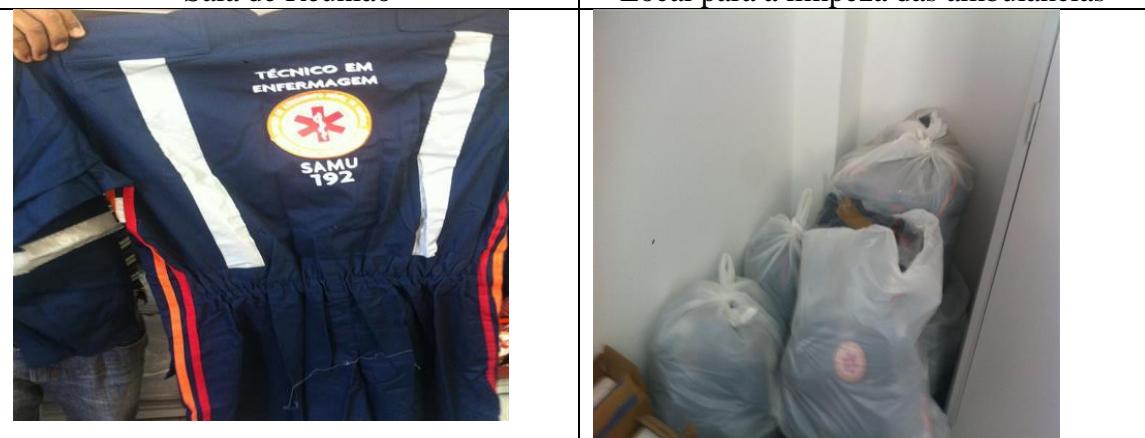


Material de informática adquirido no ano de 2014 pela Secretaria Municipal de Saúde
Serra Talhada/PE



Sala de Reunião

Local para a limpeza das ambulâncias



Fardamento adquirido em 2014

	
Ambulância que circula fora do Programa SAMU – 57.864 Km rodados (recebida pelo município em 20/03/2014)	Ambulância que circula fora do Programa SAMU – 112.939 Km rodados (recebida pelo município em 20/03/2014)

Fonte: Registro fotográfico e informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Serra Talhada/PE.

Diante de todo o exposto, vê-se que o programa ainda não iniciou o funcionamento, impactando o atendimento da população de diversos municípios que deveriam ser abrangidos pela Central de Regulação do Município de Serra Talhada/PE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 – CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada informou o que se segue:

“Aponta o relatório preliminar que, apesar do município ter formalizado, com o Ministério da Saúde, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Município de Serra Talhada/PE, esse não se encontra funcionando, apesar de já contar com estrutura física construída, parte da mobília e equipamentos, impactando no atendimento à população de diversos municípios que deveriam ser abrangidos pela referida Central de Regulação.

Que pese todo o arcabouço factual contido no relatório preliminar, importa observar que vários pontos da pactuação ainda estão pendentes de solução, razão pela qual não foi possível o início do funcionamento do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Município de Serra Talhada/PE.

A pensar de aparente fácil solução, o problema do início do funcionamento do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Município de Serra Talhada/PE decorre do necessário custeio tripartite (União, Estado e Município abrangidos) do mesmo, visto que tais entidades (União, Estado e Município abrangidos) devem destinar recursos ao município de Serra Talhada para que esse possa custear a folha de pagamento e os insumos necessários ao funcionamento do serviço.

Tais fatos foram objetos de reuniões de discussões junto ao Ministério da Saúde e ao Estado de Pernambuco, conforme documentos anexo, e se encontra em fase de repactuação,

onde se está estabelecendo prazos e formas dos repasses para custear o funcionamento de forma proporcional a população diretamente assistida pelo serviço.

Assim, que pese a constatação de não início do funcionamento, esse fato foge a competência exclusiva do município de Serra Talhada-PE, que para colocar em funcionamento tal equipamento público necessita do repasse dos valores de custeio de seu funcionamento, o que se encontra em repactuação, com vista a definir datas e formas dos repasses.

Logo, nenhuma “culpa” pode ser atribuída ao município de Serra Talhada-PE, que cumpriu com sua parte das obrigações estruturadoras (edificação, aquisição de materiais e equipamentos de trabalho, etc.), mas, para colocar em funcionamento o referido equipamento, precisa da certeza do repasse de valores para custear o mesmo, visto que seu custeio é tripartite (União, Estado e Município abrangidos) e, até o presente, não houve uma sinalização das entidades envolvidas na certeza dos repasses.

Por essas razões prestam-se os referidos esclarecimentos, devidamente acompanhados da comprovação dos fatos, e, assim, que a repactuação for concluída o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Município de Serra Talhada/PE, será colocado em funcionamento.”

Análise do Controle Interno

Da manifestação do gestor e dos fatos apontados tecemos as seguintes considerações:

- a) Em sua manifestação o gestor demonstra receio acerca da pontualidade dos repasses do programa, haja vista a alegação que o financiamento do programa é tripartite e, em caso de atrasos nos repasses das demais esferas, o município não teria receita para custear o programa. Cabe destacar que o município apresenta uma estimativa de custo de R\$ 500.000,00, ao mês, para a manutenção do programa.
- b) Apesar da relevância da preocupação municipal, há de se considerar que a forma de financiamento do SAMU é estabelecida em normativos federais. Dessa forma, a gestão municipal poderia ter feito essa avaliação antes de assumir o compromisso de ser a sede do programa na região. Além disso, não foi identificada, na documentação apresentada, nenhuma comprovação de que os repasses referentes ao SAMU não estejam ocorrendo de forma regular, tanto pelo Ministério da Saúde como pela Secretaria Estadual de Saúde.
- c) A Secretaria de Saúde Municipal demonstrou que vem realizando tratativas com o Ministério da Saúde e na Comissão Intergestora Bipartide acerca do problema. Entretanto, sem a efetividade necessária, tendo em vista que o programa ainda não se encontra em funcionamento.
- d) Cabe destacar o tempo decorrido desde o início das tratativas para que o SAMU funcionasse em Serra Talhada. Conforme descrito no fato, o Conselho Municipal de Saúde aprovou o projeto em 2010, ou seja, cerca de sete anos. Além disso, o município informa que a conclusão do imóvel ocorreu em 2014, ou seja, quatro anos atrás.

Diante de todo o exposto, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto ao não funcionamento do SAMU em Serra Talhada, impactando diversos municípios na região.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que a Central de Regulação do SAMU, que deveria funcionar em Serra Talhada Pernambuco/PE, e que já consumiu recursos em montante superior a novecentos mil reais (entre federais, estadual e municipal), ainda não entrou em operação, impactando o funcionamento do programa em 35 municípios.

Os aspectos referentes a aquisição e gerenciamento de medicamentos e outros materiais médico-hospitalares estão contemplados no relatório referente à Assistência Farmacêutica Básica.

Diante de todo o exposto, vê-se que os objetivos do programa SAMU não vêm sendo alcançados, fato que impacta diretamente o atendimento da população.

Ordem de Serviço: 201700949

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 22.847.745,36

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Município de Serra Talhada/PE, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes do Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), no que se refere ao Piso da Atenção Básica. Para o atingimento dos objetivos do programa, o município recebeu entre aos anos de 2015 e 2017 mais de vinte e dois milhões de reais (R\$ 22.847.745,35).

As análises contemplaram, prioritariamente, uma avaliação sobre as aquisições e gerenciamento de medicações e outros materiais médico-hospitalares, cujas ações realizadas pela equipe de fiscalização e achados encontrados estão descritos no relatório acerca da Assistência Farmacêutica Básica.

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

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

Verificou-se, por meio do presente trabalho, diversas irregularidades referentes a aquisições e gerenciamento de medicamentos e outros materiais médico-hospitalares, que estão descritas no relatório referente à Assistência Farmacêutica Básica.

Ordem de Serviço: 201700956

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.091.998,40

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Município de Serra Talhada/PE, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes do Programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), Ação Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde. As análises contemplaram avaliação, por amostragem, de aspectos financeiros e operacionais relativos ao programa referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017, cujos repasses totalizaram R\$ 1.091.998,40 (mais de um milhão de reais), transferidos pelo Ministério da Saúde.

Além do disposto, as análises referentes às aquisições de medicamentos (e outros materiais), e seus aspectos operacionais não se limitaram aos dispêndios da Assistência Farmacêutica, sendo, também, objeto de análise, as aquisições e gerenciamento de medicamentos adquiridos com recursos do Bloco da Atenção Básica, cujos repasses ao município foram de R\$ 22.847.745,35, entre os anos de 2015 e 2017; e com recursos da Média a Alta Complexidade, cujo montante repassado pelo Ministério da Saúde foi de R\$ 28.232.817,33.

Como linhas gerais, foram realizadas as seguintes ações para atingimento do objetivo pretendido com a fiscalização:

- Conciliação bancária das despesas realizadas com recursos da Assistência Farmacêutica Básica no ano de 2016.
- Avaliação, tomando-se como amostra as despesas realizadas entre janeiro de 2016 e junho de 2017, da eventual realização de despesas inelegíveis para a finalidade do Programa Assistência Farmacêutica Básica. Complementarmente, foram avaliadas se as aquisições de medicamentos com recursos da Atenção Básica e Média e Alta Complexidade estavam de acordo com a finalidade de cada programa.
- Avaliação, por amostragem (testados 42 medicamentos na Central de Abastecimento Farmacêutico e na Farmácia Central), da efetiva disponibilidade à população dos medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica.
- Avaliação, por amostragem, dos controles existentes no município para o gerenciamento do estoque dos medicamentos adquiridos com recursos da Farmácia Básica; Atenção Básica; e Média e Alta Complexidade, abordando os seguintes aspectos: utilização do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica – Hórus na Central de Abastecimento Farmacêutico - CAF, na Farmácia Central, na Farmácia de Saúde Mental - FSM e nas unidades de saúde do município; comparação do estoque físico na Central de Abastecimento Farmacêutica e na Farmácia de Saúde Mental com o constante do Hórus; análise dos Relatórios de Entradas e Saídas do Hórus, dos anos de 2015, 2016 e 2017, quanto às

justificativas para as saídas e entradas de medicamentos; análise das rotinas do município, quanto aos pedidos dos medicamentos a serem dispensados pela CAF; análise do efetivo registro das aquisições dos medicamentos no Hórus, por meio de comparação dos quantitativos constantes em notas fiscais com as entradas no sistema.

- Avaliação da utilização da modalidade de licitação adequada para aquisição de bens e serviços comuns com recursos federais.
- Avaliação da regularidade dos processos de contratação da unidade, tomando como amostra a Dispensa Nº 02/2015, o Pregão Presencial 02/2015, a Dispensa Nº 08/2016 e o Pregão Presencial Nº 01/2017, com foco nos preços das aquisições, bem como em aspectos que restrinjam a competitividade do certame.
- Análise dos comprovantes das despesas com aquisições de medicamentos (Farmácia Básica, Atenção Básica e Média e Alta Complexidade) realizadas nos anos de 2015 e 2016, com a finalidade de avaliar superfaturamento e efetivo prejuízo ao erário.

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. Irregularidades em processos licitatórios. Restrição à competitividade. Superestimativa dos quantitativos licitados. Sobrepreço de R\$ 554.256,00.

Fato

Com a finalidade de avaliar a regularidade das aquisições de medicamentos por parte do Município de Serra Talhada/PE, foram realizadas análises em quatro processos de aquisições do município, conforme detalhado a seguir.

Processo nº 02/2015 (Pregão 02/2015) - Aquisição de medicamentos e outros materiais (Lotes 2 e 3). Valor contratado (Lotes 2 e 3): R\$ 5.611.502,00, junto à Drogafonte.

A análise do pregão evidenciou diversas irregularidades que impactam diretamente a competitividade do certame, conforme destacado a seguir:

a) Superestimava dos quantitativos licitados

Foi identificado que os quantitativos licitados foram superestimados, quando comparado com a série histórica de consumo constante do Hórus, dificultando a participação de empresas de menor porte no certame. Segue detalhamento exemplificativo:

Tabela: Comparativo das saídas de 2015 e 2016 com o quantitativo licitado

Lote	Medicamento	Quantidade Licitada	Total de Saídas - 2015	Total de Saídas - 2016	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2015)	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2016)
2	AAS Infantil - CP 100 MG	1.200.000	232.650	442.090	5,16	2,71
2	Ácido ascórbico - Comprimido	700.000	115.890	356.010	6,04	1,97
2	Ácido ascórbico - Frasco	30.000	6.634	17.384	4,52	1,73
2	Ácido Fólico - CP 5 MG	600.000	65.250	239.810	9,20	2,50
2	Ambroxol - Frasco Xarope Adulto - 100 ML	60.000	4.920	10.581	12,20	5,67
2	Ambroxol - Frasco Xarope Pediátrico - 15 MG/5ML - 100 ML	60.000	5.554	14.321	10,80	4,19
2	Anlodipino CP 10 MG	300.000	67.200	199.000	4,46	1,51
2	Azitromicina Suspenção - 40MG/ML	6.500	950	1.739	6,84	3,74
2	Enalapril CP 5 MG	450.000	91.130	154.920	4,94	2,90
2	Enalapril CP 10 MG	500.000	58.420	205.710	8,56	2,43
2	Enalapril CP 20 MG	400.000	82.160	197.560	4,87	2,02
2	Ibuprofeno CP 600 MG	900.000	160.115	406.640	5,62	2,21
2	Ibuprofeno Frasco - SOL Oral 50 MG/ml - 30 ML	50.000	5.776	11.274	8,66	4,43
2	Losartana Potássica CP 50 MG	1.900.000	686.045	1.347.155	2,77	1,41
2	Nifedipino CP 10 MG	500.000	52.820	63.730	9,47	7,85
2	Nifedipino CP 20 MG	450.000	48.210	60.960	9,33	7,38

Lote	Medicamento	Quantidade Licitada	Total de Saídas - 2015	Total de Saídas - 2016	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2015)	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2016)
2	Ranitidina CP 150 MG	500.000	56.850	156.310	8,80	3,20
2	Sinvastatina 20 MG	1.200.000	218.450	454.110	5,49	2,64
2	Sinvastatina 40 MG	1.000.000	128.960	397.910	7,75	2,51
3	Ácido Valproíco - Suspensão Oral 50 MG/ML	100.000	1.007	884	99,30	113,12
3	Periciazina - Sol Oral 1%	10.000	113	129	88,50	77,52
3	Periciazina - Sol Oral 4%	10.000	219	86	45,66	116,28
3	Pimozida CP 1 MG	10.000	1.940	0	5,15	Não se aplica
3	Levomepromazina CP 25 MG	140.000	30.415	29.785	4,60	4,70
3	Tioridazina CP 50 MG	60.000	14.105	11.320	4,25	5,30
3	Risperidona CP 1 MG	180.000	20.810	28.660	8,65	6,28
3	Risperidona CP 2 MG	180.000	31.040	37.585	5,80	4,79

Fonte: Pregão 02/2015; Relatórios de Entradas e Saídas do Hórus; Planilha elaborada pela equipe de fiscalização.

Os dados demonstram que os quantitativos licitados estão bem acima das necessidades do município, a partir da análise de sua série histórica. A título de exemplo, para o “*Lote 2*”, o quantitativo licitado para o “*Ambroxol - Frasco Xarope Adulto - 100 ML*” foi mais de doze vezes o consumo de 2015, que precedeu a licitação, e quase seis vezes o consumo de 2016, ano da licitação. Já para o “*Lote 3*”, os números chamam mais atenção, tendo em vista que o quantitativo licitado de “*Ácido Valproíco - Suspensão Oral 50 MG/ML*” foi superior a mais de noventa e nove vezes o consumo de 2015 e mais de 100 vezes o consumo de 2016. No “*Lote 3*” destaca-se, ainda, a aquisição da “*Periciazina - Sol Oral 4%*”, cujo quantitativo licitado foi superior a quarenta e cinco vezes o consumo de 2015 e cento e dezesseis vezes o consumo de 2016.

b) Critério de julgamento por lote, apesar da divisibilidade dos itens. Heterogeneidade de medicamentos no “*Lote 2*”.

Foi identificado que o certame utilizou o “*menor preço global por lote*” como critério de julgamento, apesar de tratar-se de objeto divisível. Além disso, na formulação do “*Lote 2*”,

que é composto essencialmente de medicações do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, foi incluída a Imunoglobulina Rho (D), que faz parte do componente Hospitalar da Assistência Farmacêutica, de acordo com a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais. Além disso, também foi incluída a “*Adrenalina – Ampola 1/1000 UI – 1 Ml*”, que também não se enquadra como medicamentos da Assistência Farmacêutica Básica. Cabe destacar que o “*Lote 2*” tem 133 itens, tendo sido identificado apenas dois que não são da Farmácia Básica.

c) Qualificação Econômico-financeira:

O certame exige que a licitante possua Patrimônio líquido correspondente a pelo menos 5% do valor estimado para a contratação (item 5.1.15 do edital). Tal fato reveste-se de relevância, tendo em vista que os quantitativos licitados são maiores que as reais necessidades de consumo do município, fato que eleva o valor da contratação e, consequentemente, exige um maior patrimônio líquido por parte dos participantes, impedindo, dessa forma, a participação de empresas de menor porte.

d) Qualificação Técnica:

Foi identificada a exigência de Atestado de Adimplência fornecido pela própria Prefeitura de Serra Talhada, comprovando a entrega regular de materiais oriundos de contratos anteriores, ou, caso a pessoa jurídica não tenha fornecido nenhum tipo de material à administração do município de Serra Talhada, atestado, também emitido pela prefeitura, comprovando a inexistência de irregularidade. Cabe destacar que foi estabelecida uma única data para o licitante receber o atestado (03 de fevereiro de 2015, de 08:00 às 12:00 – 1 dia antes da abertura do certame).

Tal exigência, além de não ter amparo na Lei de Licitações, permite que se tome conhecimento de todas as empresas que participarão do certame de forma antecipada.

e) Suspensão da Sessão após a abertura das propostas

O edital previa que os envelopes contendo os preços seriam abertos após a verificação dos documentos de credenciamento dos representantes dos licitantes. Entretanto, consta, da Ata de Abertura dos Envelopes (datada de 4 de fevereiro de 2015) de Proposta de Preços e Habilitação, que a Pregoeira suspendeu a sessão após a abertura das propostas, a fim de análise dos preços pela Secretaria Municipal de Saúde, sendo marcada a fase de lance verbais para 19 de fevereiro, ou seja, quinze dias depois.

f) Ausência de Pesquisa de Preços

Não foi evidenciada, no processo de contratação, pesquisa de preço a fim de basilar os valores contratados.

Diante de todo o exposto, evidenciou-se a ausência de competitividade no certame, apesar de ser um bem comum, conforme detalhamento abaixo:

- Lote 2

Apenas três empresas foram selecionadas para a fase de lances. Entretanto, não foi possível identificar se, de fato, houve lances na licitação, tendo em vista que a informação não foi encontrada no processo. Na prática, a proposta vencedora (Drogafonte Ltda.), no montante de R\$ 3.893.817,00, foi apenas 0,02% abaixo da proposta da própria empresa, antes dos lances (R\$ 3.894.417,00), ou seja, a fase de lances e negociações baixou o preço em apenas R\$ 600,00, valor irrisório, diante do montante licitado. Além da Drogafonte, concorreram neste lote as empresas Solumed Distribuidora de Medicamentos e Produtos para a Saúde e São Marcos Dist. Equip. Materiais Hospitalares e Odontológicos Ltda. - EPP.

- Lote 3

No que se refere ao “*Lote 3*”, foi identificada a participação das Empresas Solumed Distribuidora de Medicamentos e Produtos para a Saúde, que inicialmente sagrou-se vencedora pelo montante de R\$ 1.606.730,00; da Pharmaplus Ltda., inabilitada e que não estava presente na sessão; e da Drogafonte. Posteriormente, alegando-se não cumprir todas as exigências do instrumento convocatório, a empresa vencedora foi inabilitada, sendo, dessa forma, a empresa Drogafonte consagrada vencedora do certame, por um montante de R\$ 1.717.685,00.

Diante de todo o exposto, evidencia-se que, de fato, não houve competitividade para os Lotes 2 e 3, o que levou à contratação com sobrepreço, conforme detalhado a seguir:

Tabela: Sobrepreço referente à contratação da empresa Drogafonte por meio do Pregão 02/2015 – Lotes 2 e 3

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor Contratado (unitário) - R\$	Valor de Mercado (Unitário) – R\$	Valor Total (Contratado) – R\$	Valor Total (de mercado) – R\$	Sobrepreço (R\$)	% Sobrepreço
Amitriptilina COMP 25 MG	360.000	0,07	0,05	25.200	18.000	7.200,00	40,00
Biperideno COMP 2 MG	320.000	0,27	0,17	86.400	54.400	32.000,00	58,82
Carbamazepina COMP 200 MG	400.000	0,11	0,08	44.000	32.000	12.000,00	37,50
Carbamazepina Sol Oral 20mg/ml - Frasco	20.000	8,30	7,00	166.000	140.000	26.000,00	18,57
Clonazepam COMP 2 MG	320.000	0,13	0,10	41.600	32.000	9.600,00	30,00
Levomepromazina COMP 100 MG	190.000	0,62	0,51	117.800	96.900	20.900,00	21,57
Periciazina Sol Oral - 4%	10.000	16,65	11,97	166.500	119.700	46.800,00	39,10
Metformina COMP 850 MG	1.200.000	0,13	0,09	156.000	108.000	48.000,00	44,44
Sinvastatina 40 MG	1.200.000	0,16	0,14	192.000	168.000	24.000,00	14,29
Sinvastatina 20 MG	1.200.000	0,11	0,08	132.000	96.000	36.000,00	37,50
Loratadina Frasco - Xarope 1mg/ml	40.000	2,52	2,03	100.800	81.200	19.600	24,14

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor Contratado (unitário) - R\$	Valor de Mercado (Unitário) – R\$	Valor Total (Contratado) – R\$	Valor Total (de mercado) – R\$	Sobrepreço (R\$)	% Sobrepreço
Neomicina Bisnaga 3,5 mg/g	15.000	9,13	5,90	136.950	88.500	48.450	54,75
Metronidazol Creme Vaginal 100 mg/g - 50 G	20.000	4,21	3,34	84.200	66.800	17.400	26,05
TOTAL						347.950,00	

Fonte: Pregão nº 02/2015 e Painel de Preços do Ministério do Planejamento (mediana dos preços de aquisição, em 2015, em Pernambuco ou no Brasil).

Os dados evidenciam um sobrepreço no montante de R\$ 347.950,00, consequência da ausência de competitividade no certame, onde se destaca a aquisição do “*Biperideno COMP 2 MG*”, com sobrepreço de R\$ 32.000,00 (58,82%), da “*Periciazina Sol Oral - 4%*”, com sobrepreço de R\$ 46.800,00 (39,10%), do “*Metformina COMP 850 MG*”, com sobrepreço de R\$ 48.000,00 (44,44%), e da “*Neomicina Bisnaga 3,5 mg/g*”, com sobrepreço de R\$ 48.450,00 (54,75%).

- Processo nº 25/2015 (Dispensa nº 02/2015) - Aquisição de medicamentos, laboratorial, ambulatorial e médico-hospitalar. Valor contratado: R\$ 259.737,01, junto à Drogafonte LTDA e a ABS Produtos Hospitalares LTDA.

O processo de contratação foi autuado em 13 de janeiro de 2015, fundamentado no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações, ou seja, trata-se de dispensa emergencial. No caso em tela, a justificativa para a dispensa foi o fato da vigência do contrato anterior ter expirado, sem que houvesse tempo hábil suficiente para a conclusão do processo. Consta, ainda, do processo, que houve uma rescisão contratual, pelo manifesto desinteresse da contratada em continuar o fornecimento dos medicamentos por atraso nos pagamentos.

A análise do processo identificou pesquisa de preço junto às duas empresas vencedoras, Drogafonte LTDA (CNPJ Nº 08.778.201/0001-26), cujo valor contratado foi de R\$ 122.932,40; e ABS Produtos Hospitalares LTDA (CNPJ Nº 02.356.205/0001-30), cujo valor contratado foi de R\$ 136.804,61; além de preços em um papel sem assinatura, onde consta o nome da Empresa Megamed, alguns com a data de 06/01/2014, ou seja, um ano antes da dispensa. Cabe destacar que o valor contratado junto à Drogafonte corresponde exatamente ao montante de itens cotados por ela (73 itens), ou seja, a mesma sagrou-se contratada para a totalidade dos itens cotados.

Além disso, destaca-se que o contrato assinado não contém os itens exatos que cada empresa ganhou. Para tal análise, é necessário comparar as planilhas dos itens a serem adquiridos, constante do início do processo, momento em que foi verificado que há itens iguais, cujos valores estão contemplados nos dois contratos assinados, com preços distintos, tais como:

Tabela: exemplos de medicamentos contratados junto às duas empresas.

Medicamento	Preço - Drogafonte LTDA	Preço - ABS Produtos Hospitalares LTDA
Amitriptilina Comp. 25 MG	0,064	0,30
Carbamazepina Comp. 200 MG	0,1028	0,19

Omeprazol Cps. 20 MG	0,0608	0,10
Haloperidol Comp. 5 MG	0,892	0,14

Fonte: Dispensa nº 25/2015.

Por fim, comparando-se os preços contratados com os de mercado, evidencia-se sobrepreço na contratação. Segue detalhamento:

- ABS Farma Distribuidora

Tabela: Sobrepreço referente à contratação da empresa ABS Farma Distribuidora

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor Contratado (unitário)	Valor de Mercado (Unitário)	Valor Total (Contratado)	Valor Total (de mercado)	Sobrepreço	% Sobrepreço
Amitriptilina COMP 25 MG	11.000	0,30	0,05	3.300,00	550,00	2.750,00	500,00%
Biperideno COMP 2 MG	10.000	0,35	0,17	3.500,00	1.700,00	1.800,00	105,88%
Carbamazepina COMP 200 MG	18.000	0,19	0,08	3.420,00	1.440,00	1.980,00	137,50%
Fluoxetina 20 MG COMP	8.000	0,29	0,11	2.320,00	880,00	1.440,00	163,64%
Clonazepam COMP 2 MG	14.000	0,38	0,10	5.320,00	1.400,00	3.920,00	280,00%
Levomepromazina COMP 100 MG	4.000	0,96	0,51	3.840,00	2.040,00	1.800,00	88,24%
Albendazol Comp Mastigável	1.500	1,29	0,80	1.935,00	1.200,00	735,00	61,25%
Cefalexina Susp Oral 50 MG/ML	500	9,98	3,26	4.990,00	1.630,00	3.360,00	206,13%
Ibuprofeno Comp 600 MG	20.000	0,21	0,11	4.200,00	2.200,00	2.000,00	90,91%
Omeprazol CPS 10 MG	50.000	0,10	0,06	5.000,00	3.000,00	2.000,00	66,67%
Metformina COMP 850 MG	80.000	0,11	0,09	8.800,00	7.200,00	1.600,00	22,22%
Sinvastatina 40 MG	40.000	0,24	0,14	9.600,00	5.600,00	4.000,00	71,43%
Sinvastatina 20 MG	40.000	0,10	0,08	4.000,00	3.200,00	800,00	25,00%
TOTAL				28.185,00			

Fonte: Dispensa nº 25/2015 e Painel de Preços do Ministério do Planejamento (mediana dos preços de aquisição, em 2015, em Pernambuco ou no Brasil).

- Drogafonte

Tabela: Sobrepreço referente à contratação da empresa Drogafonte.

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor Contratado (unitário)	Valor de Mercado (Unitário)	Valor Total (Contratado)	Valor Total (de mercado)	Sobrepreço	% Sobrepreço
Metformina COMP 850 MG	80.000	0,13	0,09	10.288,00	7.200,00	3.088,00	42,89%
Sinvastatina 40 MG	40.000	0,17	0,14	6.688,00	5.600,00	1.088,00	19,43%
TOTAL					4.176,00		

Fonte: Dispensa nº 25/2015 e Painel de Preços do Ministério do Planejamento (mediana dos preços de aquisição, em 2015, em Pernambuco).

Os dados evidenciam R\$ 32.361,00 em sobrepreço, considerando o montante contratado junto às duas empresas, chegando a 500% no caso da “Amitriptilina COMP 25 MG” e 280%, na aquisição do “Clonazepam COMP 2 MG”.

Processo nº 56/2016 (Dispensa nº 08/2016) - Aquisição de medicamentos e material penso. Valor contratado: R\$ 509.576,20, junto à Empresa ABS Produtos Hospitalares Ltda.

O processo de contratação foi autuado em 9 de março de 2016, fundamentado no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações, ou seja, trata-se de dispensa emergencial. No caso em tela, a justificativa para a dispensa foi o fato da licitação realizada pelo COMUPE – Consórcio dos Municípios de Pernambuco ainda se encontrar em fase de conclusão. Além disso, segundo consta do processo, a dispensa também foi justificada pelo fato do Pregão Presencial nº 86/2015, com data de realização para 22 de janeiro de 2016, ter sido deserto.

A análise do processo identificou pesquisa de preço junto a três empresas: ABS Produtos Hospitalares LTDA (CNPJ Nº 02.356.205/0001-30), Eli Pinto Barbalho –ME (CNPJ Nº 69.961.456/0001-14) e Pharmaplus (03.817.043/0001-52), tendo a contratada (ABS Produtos Hospitalares LTDA) sido vencedora de todos os lotes cotados. A análise do processo evidenciou sobrepreço na contratação, conforme descrito:

Tabela: Sobrepreço referente à contratação da empresa ABS Produtos Hospitalares LTDA.

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor Contratado (unitário)	Valor de Mercado (Unitário)	Valor Total (Contratado)	Valor Total (de mercado)	Sobrepreço	% Sobrepreço
Ácido Valproico - Suspensão 250 mg	400	14,48	4,15	5.792,00	1.660,00	4.132,00	248,92%
Amitriptilina CP 25 Mg	36.000	0,29	0,09	10.440,00	3.240,00	7.200,00	222,22%

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor Contratado (unitário)	Valor de Mercado (Unitário)	Valor Total (Contratado)	Valor Total (de mercado)	Sobrepreço	% Sobrepreço
Biperideno CP 2 Mg	36.000	0,46	0,23	16.560,00	8.280,00	8.280,00	100,00%
Carbamazepina 200 MG	36.000	0,27	0,16	9.720,00	5.760,00	3.960,00	68,75%
Carbonato de Lítio 300 Mg	12.000	0,33	0,19	3.960,00	2.280,00	1.680,00	73,68%
Clorpromazina CP 100 Mg	6.000	0,58	0,27	3.480,00	1.620,00	1.860,00	114,81%
Haloperidol CP 5 Mg	30.000	0,25	0,16	7.500,00	4.800,00	2.700,00	56,25%
Fluoxetina 20 Mg	30.000	0,29	0,08	8.700,00	2.400,00	6.300,00	262,50%
Risperidona CP 1Mg	10.000	0,60	0,24	6.000,00	2.400,00	3.600,00	150,00%
Risperidona CP 2Mg	15.000	0,70	0,29	10.500,00	4.350,00	6.150,00	141,38%
Clonazepam CP 2 Mg	44.000	0,43	0,11	18.920,00	4.840,00	14.080,00	290,91%
Levomepromazina CP 100 Mg	8.000	0,99	0,74	7.920,00	5.920,00	2.000,00	33,78%
Ácido Fólico CP 5 Mg	15.000	0,10	0,08	1.500,00	1.200,00	300,00	25,00%
Aciclovir CP 200 MG	2.000	0,48	0,24	960,00	480,00	480,00	100,00%
Amoxicilina CPS 500 Mg	14.000	0,24	0,19	3.360,00	2.660,00	700,00	26,32%
Anlodipino CP 10 Mg	20.000	0,19	0,15	3.800,00	3.000,00	800,00	26,67%
Azitromicina CP 500 MG	5.000	1,11	0,55	5.550,00	2.750,00	2.800,00	101,82%
Azitromicina Suspensão 600 Mg	500	6,98	4,15	3.490,00	2.075,00	1.415,00	68,19%
Ciprofloxacino CP 500 Mg	20.000	0,37	0,21	7.400,00	4.200,00	3.200,00	76,19%
Dexametasona Creme 0,1%	2.400	2,38	0,76	5.712,00	1.824,00	3.888,00	213,16%

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor Contratado (unitário)	Valor de Mercado (Unitário)	Valor Total (Contratado)	Valor Total (de mercado)	Sobrepreço	% Sobrepreço
Furosemida CP 40 Mg	70.000	0,10	0,05	7.000,00	3.500,00	3.500,00	100,00%
Ibuprofeno Sol Oral 50 Mg/ML	2.000	2,48	1,36	4.960,00	2.720,00	2.240,00	82,35%
Losartana CP 50 Mg	220.000	0,11	0,04	24.200,00	8.800,00	15.400,00	175,00%
Metformina 850 Mg	120.000	0,13	0,11	15.600,00	13.200,00	2.400,00	18,18%
Ácido Ascórbico CP 200 Mg	30.000	0,28	0,11	8.400,00	3.300,00	5.100,00	154,55%
Ácido Ascórbico CP 200 Mg/ML - Sol Oral 20 Ml	4.000	2,28	1,59	9.120,00	6.360,00	2.760,00	43,40%
Butilbrometo de Escopolamina + Dipirona Sódica (Frasco de 20 Ml - 6,67/333,4 Mg/ML)	800	8,79	4,80	7.032,00	3.840,00	3.192,00	83,13%
Simeticona - Frasco - Emulsão Oral 75 Mg/Ml	1.600	2,68	0,98	4.288,00	1.568,00	2.720,00	173,47%
Albendazol Susp Oral - 40 Mg/Ml	1.200	1,68	1,40	2.016,00	1.680,00	336,00	20,00%
Dexclorfeniramina CP 2 Mg	15.000	0,17	0,10	2.550,00	1.500,00	1.050,00	70,00%
Enalapril CP 10 Mg	25.000	0,13	0,06	3.250,00	1.500,00	1.750,00	116,67%
Enalapril CP 20 Mg	20.000	0,14	0,07	2.800,00	1.400,00	1.400,00	100,00%
Glibenclamida CP 5 Mg	80.000	0,06	0,04	4.800,00	3.200,00	1.600,00	50,00%
Loratadina - Xarope 1 Mg/Ml	1.600	6,93	2,01	11.088,00	3.216,00	7.872,00	244,78%
Omeprezol CPS 20 Mg	180.000	0,17	0,06	30.600,00	10.800,00	19.800,00	183,33%

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor Contratado (unitário)	Valor de Mercado (Unitário)	Valor Total (Contratado)	Valor Total (de mercado)	Sobrepreço	% Sobrepreço
Pareacetamol CP 500 Mg	25.000	0,18	0,06	4.500,00	1.500,00	3.000,00	200,00%
Prednisona CP 20 Mg	18.000	0,31	0,19	5.580,00	3.420,00	2.160,00	63,16%
Sinvastatina CP 20 Mg	60.000	0,16	0,10	9.600,00	6.000,00	3.600,00	60,00%
Sinvastatina CP 40 Mg	40.000	0,29	0,15	11.600,00	6.000,00	5.600,00	93,33%
Sulfato ferroso 40 Mg Fe	30.000	0,10	0,04	3.000,00	1.200,00	1.800,00	150,00%
TOTAL					162.805,00		

Fonte: Dispensa nº 08/2016 e Painel de Preços do Ministério do Planejamento (mediana dos preços de aquisição, em 2016, em Pernambuco ou no Brasil).

Os dados evidenciam um sobrepreço de R\$ 162.805,00 na contratação dos medicamentos, onde destaca-se o “Ácido Valproico - Suspensão 250 mg”, a “Fluoxetina 20 Mg”, o “Clonazepam CP 2 Mg”, a “Dexametasona Creme 0,1%” e a “Loratadina - Xarope 1 Mg/Ml” contratados por preços mais que 200% acima dos de mercado.

Processo nº 01/2017 (Pregão 01/2017) – Aquisição de medicamentos. Valor contratado R\$ 5.204.173,64, junto a 12 empresas.

De forma análoga ao Pregão Nº 02/2015, foi identificada uma superestimava dos quantitativos licitados, dentre outros achados.

a) Superestimava dos quantitativos licitados

Foi identificado que os quantitativos licitados foram superestimados, quando comparado com a série histórica de consumo constante do Hórus, dificultando a participação de empresas de menor porte no certame. Segue detalhamento exemplificativo:

Tabela: Comparativo das saídas de 2015 e 2016 com o quantitativo licitado

Medicamento	Quantidade Licitada	Total de Saídas - 2015	Total de Saídas - 2016	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2015)	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2016)
AAS Infantil - CP 100 MG	1.100.000	232.650	442.090	4,73	2,49

Medicamento	Quantidade Licitada	Total de Saídas - 2015	Total de Saídas - 2016	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2015)	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2016)
Ácido ascórbico - Comprimido	700.000	115.890	356.010	6,04	1,97
Ácido ascórbico - Frasco	30.000	6.634	17.384	4,52	1,73
Ácido Fólico - CP 5 MG	600.000	65.250	239.810	9,20	2,50
Ambroxol - Frasco Xarope Adulto - 100 ML	24.000	4.920	10.581	4,88	2,27
Ambroxol - Frasco Xarope Pediátrico - 15 MG/5ML - 100 ML	24.000	5.554	14.321	4,32	1,68
Anlodipino CP 10 MG	700.000	67.200	199.000	10,42	3,52
Azitromicina Suspenção - 40MG/ML	6.500	950	1.739	6,84	3,74
Enalapril CP 5 MG	700.000	91.130	154.920	7,68	4,52
Enalapril CP 10 MG	700.000	58.420	205.710	11,98	3,40
Enalapril CP 20 MG	700.000	82.160	197.560	8,52	3,54
Ibuprofeno CP 600 MG	900.000	160.115	406.640	5,62	2,21
Ibuprofeno Frasco - SOL Oral 50 MG/ml - 30 ML	40.000	5.776	11.274	6,93	3,55
Losartana Potássica CP 50 MG	2.000.000	686.045	1.347.155	2,92	1,48
Nifedipino CP 10 MG	450.000	52.820	63.730	8,52	7,06
Nifedipino CP 20 MG	450.000	48.210	60.960	9,33	7,38
Ranitidina CP 150 MG	600.000	56.850	156.310	10,55	3,84
Sinvastatina 20 MG	1.000.000	218.450	454.110	4,58	2,20
Sinvastatina 40 MG	1.000.000	128.960	397.910	7,75	2,51
Ácido Valpríco - Suspensão Oral 50 MG/ML	10.000	1.007	884	9,93	11,31
Periciazina - Sol Oral 1%	10.000	113	129	88,50	77,52

Medicamento	Quantidade Licitada	Total de Saídas - 2015	Total de Saídas - 2016	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2015)	Relação (Quantidade Licitada X Total de Saídas - 2016)
Periciazina - Sol Oral 4%	10.000	219	86	45,66	116,28
Pimozida CP 1 MG	10.000	1.940	0	5,15	Não se Aplica
Levomepromazina CP 25 MG	180.000	30.415	29.785	5,92	6,04
Tioridazina CP 50 MG	60.000	14.105	11.320	4,25	5,30
Risperidona CP 1 MG	180.000	20.810	28.660	8,65	6,28
Risperidona CP 2 MG	180.000	31.040	37.585	5,80	4,79

Fonte: Pregão 01/2017; Relatórios de Entradas e Saídas do Hórus; Planilha elaborada pela equipe de fiscalização.

Os dados demonstram que os quantitativos licitados estão bem acima das necessidades do município. A título de exemplo, o quantitativo licitado para o “*Enalapril CP 10 MG*” foi superior a onze vezes o consumo de 2015 e três vezes o de 2016; para o “*Nifedipino CP 10 MG*”, foi superior a oito vezes o consumo de 2015 e sete vezes o de 2016; para a “*Periciazina - Sol Oral4 %*”, foi quarenta e cinco vezes o consumo de 2015 e cento e dezesseis vezes o de 2016. Chama atenção, ainda, a “*Sinvastatina 40 MG*”, cujo montante licitado corresponde a mais de oitocentos mil comprimidos acima do consumo de 2015 e seiscentos mil acima do consumo de 2016; bem como a “*Losartana Potássica CP 50 MG*”, cujo quantitativo licitado foi superior ao consumo de 2015 em um milhão e trezentos mil comprimidos e seiscentos mil acima do consumo de 2016.

Uma das consequências da superestimava licitada, associada a ausência de pesquisa de preços, é que a licitação não previu itens exclusivos para a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, que deve ocorrer quando o item tiver valor estimado em até R\$ 80.000,00.

b) Ausência de Pesquisa de Preços

Não foi evidenciada, no processo de contratação, pesquisa de preço a fim de basilar os valores contratados. Apesar desse fato, na amostra avaliada, foi encontrado apenas um item com sobrepreço, conforme detalhado a seguir:

- Item 20 (Cota Reservada – Medicamentos Básicos): Amoxicilina + Clavulonato de Potássio (Suspensão Oral – 50Mg/12,5 Mg/ML)
 - Quantidade licitada: 1.000 Frascos.
 - Preço de mercado: R\$ 11,75.
 - Preço contratado: R\$ 22,89.

- Percentual de sobrepreço: 94,81%.
- Sobrepreço: R\$ 11.140,00.
- Preço contratado na cota principal do mesmo certame: R\$ 7,95.
- Diferença entre a Cota Principal e a Reservada: 187,92%.

Após análise dos quatro processos de contratação, evidencia-se que as falhas apontadas têm como consequência uma significativa variação dos preços, conforme exemplos a seguir descritos:

Tabela: Variação de preço de itens iguais nos diversos processos de aquisições do Município de Serra Talhada/PE.

Medicamento	Contratação		Percentual de Diferença
	Valor	Contratação	
Ácido Valproico - Suspensão 250 mg	Pregão N° 02/2015	Dispensa N° 08/ 2016	422,74%
	2,77	14,48	
Biperideno CP 2 Mg	Pregão N° 01/2017	Dispensa N° 08/ 2016	187,50%
	0,16	0,46	
Amitriptilina COMP 25 MG	Pregão N° 02/2015	Dispensa N° 02/2015	328,57%
	0,07	0,30	
Clonazepam COMP 2 MG	Pregão N° 02/2015	Dispensa N° 08/ 2016	230,76%
	0,13	0,43	
Omeprazol CPS 20 MG	Pregão N° 02/2015	Dispensa N° 08/ 2016	183,33%
	0,06	0,17	
Metformina COMP 850 MG	Pregão N° 01/2017	Pregão N° 02/2015	116,66%
	0,06	0,13	
Sinvastatina 40 MG	Pregão N° 01/2017	Dispensa N° 08/ 2016	141,66%
	0,12	0,29	
Metronidazol Creme Vaginal 100 mg/g -50 G	Pregão N° 01/2017	Pregão N° 02/2015	43,19%
	2,94	4,21	

Fonte: Dispensa N° 02/2015, Pregão N° 02/2015, Dispensa N° 08/ 2016 e Pregão N° 01/2017.

As informações demonstram variação de preço que chega a mais de 400%, no mesmo item, em intervalo de tempo de aproximadamente um ano.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 – CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada informou o que se segue:

“Segundo o relatório preliminar os processos licitatórios (pregões e dispensas) promovidos com vista adquirir medicamentos, apresentaram diversas irregularidades que impactam diretamente a competitividade do certame, a saber:

6.1 Processo nº 02/2015 (Pregão 02/2015) - Aquisição de medicamentos e outros materiais (Lotes 2 e 3). Valor contratado (Lotes 2 e 3): R\$ 5.611.502,00, junto à Drogafonte.

- a) Superestimava dos quantitativos licitados;
- b) Critério de julgamento por lote, apesar da divisibilidade dos itens. Heterogeneidade de medicamentos no “Lote 2”;
- c) Qualificação Econômico-financeira;
- d) Qualificação Técnica;
- e) Suspensão da Sessão após a abertura das propostas;
- f) Ausência de Pesquisa de Preços;

Quanto ao item “a”, cabe esclarecer que o Município de Serra Talhada, no ano de 2014, possuía apenas 17 Unidades de Saúde da Família e, em 2015, passou a contar com 18, além da inauguração de um CAPSi.

Não fosse apenas isso, observando o gráfico de análise dos anos de 2015 e 2016 do relatório, ver-se que vários medicamentos apontados como superestimados nos quantitativos licitados, tiveram uma aquisição quase que triplicada entre o ano de 2015 e 2016, demonstrando que a estimativa poderia ser facilmente atingida/alcançada.

Assim, apesar de ter havido em 2015 uma superestimativa em alguns quantitativos, ver-se que a estimativa foi planejada/projetada para uma população de 100 (cem) mil habitantes em face da população circulante (cidades circunvizinhas) que não temos como barrar/impedir o acesso à saúde pública.

Por outro lado, as quantidades não foram atingidas ou se aproximaram mais do estimado em face de outras políticas públicas que estão dando resultado, tais como maiores e melhores investimentos na saúde, na merenda escolar, em habitações, em pavimentações de ruas, etc. Que indiretamente promoveram melhorias nas vidas das pessoas, e, consequentemente, provocou a redução de quadros infecciosos, resultando em desnecessidade de uso da rede de atenção básica.

Nesse sentido temos que ano após anos vem sendo aplicado recursos na saúde em quantidade superior a exigência legal, senão vejamos:

Ano	Percentual de aplicação	Processo de apuração
2010	16,53%	TCE-PE nº 1150043-8
2011	15,64%	TCE-PE nº 1250090-2
2012	17,60%	TCE-PE nº 1350055-7
2013	18,11%	TCE-PE nº 1450049-8
2014	20,79%	TCE-PE nº 15100143-1
2015	18,74%	TCE-PE nº 161000356

Assim, que pese a constatação de que no referido certame houve uma superestimativa de alguns dos objetos licitados, e não todos, ver-se que tal superestimativa somente pode ser apurada após o encerramento do ano, em face da não procura. Os demais

itens licitados não houve superestimativa, demonstrando que as estimativas da Secretaria de Saúde são bem planejadas e levantadas considerando as peculiaridades que em cada época representou.

Assim, que pese esse fato, não houve aquisição dos produtos pelo fato de que os eventos normais de acontecimento não se repetiram, ao passo que os demais medicamentos que compunham o certame não foi identificado superestimativa, o que corrobora que se houve erro, foi sem dolo e sem má-fé, somente ocorrem por fatos alheios à vontade/planejamento da Secretaria.

Quanto ao item “b” cabe esclarecer que a escolha de julgamento por lote decorreu do inegável reconhecimento da existência de 683 itens licitados, havendo benefícios à administração pública a junção de itens que possui a mesma natureza em lotes, ou seja, a Secretaria de Saúde agiu de forma diligente ao agrupar os itens conforme a sua similitude, de modo que as empresas candidatas tivessem condições de atender ao fornecimento de todos os produtos de um mesmo lote. Veja-se que os lotes foram agrupados respeitando as mesmas naturezas/similitudes, possuindo a licitação 16 lotes.

Imagine uma licitação em que haverá, em um primeiro momento, a análise de proposta de preços de 683 itens, e depois passar para lances verbais de cada um desses itens. Inegável reconhecer a antieconomicidade da prática, visto que diante da possibilidade de agrupamento de itens em grupos (lotes) da mesma natureza, promoverá a obtenção de melhores resultados.

Não fosse apenas isso, decidiu-se pelo agrupar os objetos licitados em lotes da mesma natureza/similitude com objetivo de evitar, ainda que por via oblíqua, problemas comumente enfrentados com entrega dos medicamentos, pois sabemos que em razão da pequena quantidade licitada, a aquisição individual de cada item torna-se inviável na prática, por simples razões de mercado, este fator fomenta a inadimplência de algumas empresas quanto ao fornecimento do medicamento, posto que torna-se desvantajoso fornecer um único item de pequeno valor em razão dos custos inerentes ao fornecimento, especialmente o frete.

Assim, que pese as conclusões do relatório preliminar, a decisão de estabelecer lotes da mesma natureza visou ampliar o leque de concorrentes e obter preços mais vantajosos, decorrente da possibilidade de mais licitantes participarem do pleito, com vista a sagrando-se vencedor de um lote que pode ser efetivamente entregue, sem o receio de ser vencedor de um único item que não paga os custos da entrega.

Por outro lado, importa observar que nos termos do Voto condutor do Acórdão 5260/2011 – 1ª Câmara do TCU, ficou consignado que adjudicação ‘por itens’, defendida na súmula 247, está posta como contraponto à adjudicação ‘por preço global, o que não é o caso dos autos. In verbis:

“5. A representante mencionou, como reforço à sua pretensão, a Súmula-TCU nº 247, que diz acerca da obrigatoriedade da adjudicação por itens. A atenta leitura da Súmula, contudo, demonstra que a adjudicação ‘por itens’, nela defendida, está posta como contraponto à adjudicação ‘por preço global’. O que pretendeu, então, estabelecer a Súmula-TCU nº 247, foi consolidar o

entendimento prevalecente nesta Casa, no sentido de que é condenável a adjudicação por preço global, por representar, no geral, restrição à competitividade. Não teve a referida Súmula a pretensão de condenar a adjudicação por lotes, tanto assim que eles sequer foram mencionados.

6. Nessa esteira, não se pode pretender conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da razoabilidade e da economicidade. No caso concreto que se examina, a adjudicação por itens, nos termos defendidos pela representante, implicaria na necessidade de publicação de 415 Atas de Registro de Preços diferentes, com indubitável custo administrativo para sua formalização, publicação e gerenciamento. A divisão do objeto em lotes, na forma realizada, deverá resultar na publicação de apenas 15 Atas de Registro de Preços, conforme informou o pregoeiro.

7. Assim, e considerando que os lotes são compostos por itens de uma mesma natureza, não vislumbro qualquer irregularidade.” (grifo nosso).

Nesse mesmo sentido, temos o Acórdão 2796/2013 – Plenário do TCU, que consignou no Voto condutor que:

“Urge frisar, preliminarmente, que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala”.

Seguindo esse mesmo raciocínio, temos a decisão do TCE-PR, em Pregão para a aquisição de medicamentos diversos, que teve como critério de julgamento o menor preço por lote, considerando viável a modalidade. In verbis:

Representação da Lei nº 8.666/93. Pregão para a aquisição de medicamentos diversos. Critério do menor preço por lote. Suposta restrição à competitividade. Inocorrência. Possibilidade da adoção do critério adotado, porém, desde que devidamente justificado nos autos do procedimento licitatório e que não implique em restritividade. (TCE-PR 600722011, Relator: IVAN LELIS BONILHA, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/01/2014)

Assim, uma vez que o agrupamento respeitou as mesmas naturezas dos objetos, e visou única e exclusivamente possibilitar uma maior dinâmica/agilidade no julgamento, considerando a existência de 683 itens, que foram agrupados em 16 lotes da mesma natureza, não há como deixar de dar uma interpretação sistêmica a Súmula/TCU 247, para se entender itens, lotes e grupos, e não se restringir à sua literalidade, quando ela se refere a itens.

Por fim, e não menor importante, necessário observar que compareceram ao certame 08 (oito) participantes, conforme se afere da Ata da Sessão e não foi apresentada qualquer impugnação ou irresignação em face do edital e o certame público. Denotando que nem sequer os possíveis interessados se sentiram prejudicados com junção de alguns itens da mesma natureza em lotes, sem olvidar do princípio da vinculação ao instrumento de convocação do certame (art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93).

Logo, a constatação de que tal fato provocou restrição ao caráter competitivo do certame não passa de um entendimento subjetivo-pessoal do nobre e zeloso auditor, ao passo que o julgamento do menor preço por lote, decorreu da busca por benefícios a administração pública da junção de itens que possui a mesma natureza em lotes.

Quanto ao item “c”, cabe observar que a Lei 8.666/93, aplicável supletivamente ao processo licitatório, verifica-se, no §3º do art. 31, que podem ser exigidos até 10% do valor estimado da contratação de capital social mínimo.

A Lei nº 8.666/93 propõe uma série de medidas que podem ser adotadas pela Administração, no planejamento da contratação pública, na intenção de resguardar o regular andamento da sua fase externa bem como a boa e correta execução do futuro contrato.

Assim, ver-se que a exigência formulada foi inferior ao máximo permitido, justamente com vista a ampliar o leque de concorrentes, tanto o é que compareceram 08 participantes, não podendo declarar que um certame com essa quantidade de licitantes foi fracassado.

Logo, verifica-se que a exigência é legal. Com relação à estimativa do contrato, observe-se as explicações lançadas no referido tópico, que esclarece as razões e motivos da sua realização.

Com relação ao item “d”, cabe esclarecer que não há qualquer restrição legal que a capacitação técnica seja fornecida pelo próprio órgão licitante, inclusive, deve ser elaborado raciocínio diametralmente oposto, pois não melhor “avaliador” da capacidade técnica que o próprio emissor, e tão pouco atestado mais condizente com os serviços a serem prestados que a própria realização destes. Por certo, por este motivo, sua habilitação não corre riscos.

Por outro lado, quanto à suposta limitação de um único dia, importa observar que compareceram ao certame 08 (oito) participantes, conforme se afere da Ata da Sessão e não foi apresentada qualquer impugnação ou irresignação em face do edital e o certame público. Denotando que nem sequer os possíveis interessados se sentiriam prejudicados com junção de alguns itens da mesma natureza em lotes, sem olvidar do princípio da vinculação ao instrumento de convocação do certame (art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93).

Logo, a constatação de que tal fato provocou restrição ao caráter competitivo do certame não passa de um entendimento subjetivo-pessoal do nobre e zeloso auditor.

Com relação ao item “e” cabe esclarecer que o pregoeiro pode, a qualquer momento, suspender o certame para realizar diligências, analisar a documentação de habilitação ou outros motivos. No caso dos autos, a suspensão ocorreu para conferência dos preços pela Secretaria de Saúde, especialmente para fins de verificar a exiguidade dos mesmos, bem como o respeito a cotação por ela elaborada por ela.

Ora, durante a condução do pregão, o pregoeiro poderá suspender o pregão para realizar diligências, analisar a documentação de habilitação ou outros motivos. Caso tal situação ocorra, deve ele informar a referida decisão aos licitantes sobre a suspensão

temporária dos trabalhos como medida de eficiência e de proteção ao princípio da publicidade, comunicando, quando será dada continuidade do julgamento.

Nesse sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, que já registrou no Acórdão nº 3.486/2014 do Plenário, em sede de pregão eletrônico, que:

[...] o lançamento, no sistema (via chat), da suspensão temporária dos trabalhos em função dos mais variados motivos – horário de almoço, término de expediente, interrupção programada no fornecimento de energia etc. – é a medida que mais se coaduna com o fundamental princípio da publicidade e da transparência que deve nortear os trabalhos dos torneios licitatórios da Administração.

Em outro acórdão, de nº 1.689/2009, o Plenário recomendou ao órgão público que:

[...] observe, quando da condução da fase pública do pregão eletrônico, os princípios estabelecidos no art. 5º do Decreto nº 5.450, de 2005, em especial os da publicidade e da razoabilidade, de modo que o pregoeiro, a partir da sessão inicial de lances até o resultado final do certame, deverá sempre avisar previamente, via sistema (chat), a suspensão temporária dos trabalhos, em função de horário de almoço e/ou término do expediente, bem como a data e o horário previstos de reabertura da sessão para o seu prosseguimento.

O que é imprescindível é que os licitantes sejam informados sobre a nova data e novo horário para a continuidade do certame, o que ocorreu no presente caso, e todos os licitantes compareceram à sessão de continuidade de julgamento.

Embora seja obrigação do licitante acompanhar os atos praticados no certame, o TCU considera que é grave e injustificável que a Administração Pública proceda com a continuidade do certame sem avisar o licitante, o que não ocorreu no presente caso.

Logo, a constatação de que tal fato provocou restrição ao caráter competitivo do certame não passa de um entendimento subjetivo-pessoal do nobre e zeloso auditor.

Com relação ao item “f”, cabe observar que o próprio relatório atesta a suspensão do certame com vista a aferição se os preços estavam de acordo com a cotação, conforme registrado na ata de julgamento. Assim, data vênia entendimento diverso, pode-se ver que houve uma cotação de preços e essa foi observada.

Assim, vem-se anexar a cotação de preço em anexo, onde comprova-se que os preços respeitaram o valor de mercado local. Não fosse apenas isso, importa observar que os preços praticados afora respeitar os valores locais, ainda respeitaram a tabela de preços CMED, que é o teto de preço pelo qual entes da Administração Pública podem adquirir medicamentos dos laboratórios, distribuidores, farmácias e drogarias.

Constam desta lista o PMVG – Preço Máximo de Venda ao Governo que é o teto de preço para compra dos medicamentos inseridos na lista de produtos sujeitos ao CAP (Coeficiente de Adequação de Preço) ou ainda de qualquer medicamento adquirido por

força de decisão judicial e o Preço Fábrica – PF, que é o teto de preço para compra de qualquer medicamento por entes da Administração Pública, quando não aplicável o CAP.

Assim, que pese a constatação de ausência de cotação, nos termos dos documentos anexos se comprova a sua existência, ao passo que tais valores respeitaram o teto da tabela CMED, não havendo, assim, que se falar em distorções nos preços.

6.2. Processo nº 25/2015 (Dispensa nº 02/2015) - Aquisição de medicamentos, laboratorial, ambulatorial e médico-hospitalar. Valor contratado: R\$ 259.737,01, junto à Drogafonte LTDA e a ABS Produtos Hospitalares LTDA.

Consta do relatório preliminar que a Secretaria de Saúde determinou a instauração de processo de contratação, fundamentado no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações, justificando a dispensa no fato da vigência do contrato anterior ter expirado, sem que houvesse tempo hábil suficiente para a conclusão do processo. Consta, ainda, do processo, que houve uma rescisão contratual, pelo manifesto desinteresse da contratada em continuar o fornecimento dos medicamentos por atraso nos pagamentos.

O procedimento da Licitação foi iniciado com abertura de Processo Administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva à indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, cumprindo o que determina o “Caput” do Art. 38 da Lei Federal nº 8666/93, tendo sido apresentado os motivos da emergência no ofício egresso da Secretaria de Saúde.

O ordenamento jurídico brasileiro consagrou a licitação como regra para contratação, por parte da Administração direta ou indireta, de particulares. Assim, é de se concluir que, em se tratando de contrato administrativo, a dispensa deve ser a exceção, ocorrendo apenas nos restritos casos autorizados pela lei.

Marçal Justen Filho assim trata do tema proposto:

"a supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesse públicos. (...) Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras". (Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2000.)

Por outro lado, importa observar que os produtos licitados possui de natureza contínua e essencial, sendo, em razão da inexistência de estoque e falta de fornecedor contratado, a contratação de fornecedor por um período emergencial até que o certame definitivo viesse a ser realizado.

Observando as justificativas, é possível observar que o caso era urgente atendimento, sob pena de haver paralisação ou anormalidade em execução da prestação de serviços públicos de saúde, na dispensação dos medicamentos.

Diante do exposto, e com supedâneo no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, verifica-se que o Processo tramitou dentro da legalidade, cumprindo todas as determinações que comanda a Legislação Pertinente. In verbis:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (grifos nosso)

Segundo o mestre Marçal Justen Filho:

"a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir." (Justen Filho, 2000, p. 234)

Para Vera Lúcia Machado:

"a dispensa é figura que isenta a Administração do regular procedimento licitatório, apesar de no campo fático ser viável a competição, pela exigência de vários particulares que poderiam oferta o bem ou serviço." (Vera Lúcia Machado, 1995, p.76).

Cabe observar que no presente processo de Licitação foi elaborada cotação de preço, com no mínimo três propostas, o que demonstrava que os valores propostos pelas empresas a serem contratadas encontram-se dentro dos padrões de mercado, sendo os menores entre os cotados.

Registres que o comparativo efetuado por esse órgão de controle externo considerou a média dos preços de aquisição, em 2015, em Pernambuco, o que não significa dizer que os preços praticados foram superiores ao mercado local, nem muito menos superiores tabela de preços CMED, que é o teto de preço pelo qual entes da Administração Pública podem adquirir medicamentos dos laboratórios, distribuidores, farmácias e drogarias.

Ora, presumir, como fez o respeitável órgão de controle externo, que o fato de um preço de determinada localidade, por está acima da média do estado, está em sobrepreço, quando nos autos do processo licitatório demonstram que o valor de mercado é superior a essa média, é presumir que a média do estado, que possui vários fatores para promover diferenciação dos preços por localidade, somente podem ser adquiridos por essa média.

Assim, com todo respeito ao órgão de controle externo, discordamos do opinativo de existência de sobre preço no referido certame, posto que a referência utilizada foi a media de preços do ano de 2015 para Pernambuco, quando deveria ter sido utilizada a media de preços da cotação efetuada no certame, que utilizou preços locais, considerando todos os custos no fornecimento do produto, especialmente tendo em vista que tais valores afora não ultrapassar o valor de mercado (cotações) ainda respeitou a tabela de preços CMED.

Nesse sentido temos o seguinte posicionamento do TCU que assegura que a administração pública não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado. In verbis:

O critério de aceitabilidade de preços adotado pela Administração Pública em uma licitação não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado.

Representação trouxe notícias ao Tribunal acerca de possíveis irregularidades em concorrência realizada pelo Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Estado do Espírito Santo – (Sesc/ES), para contratação de serviços diversos de marcenaria. Dentre elas, estaria a autorização, no edital, para apresentação de propostas de preços superiores em até 20% ao valor orçado pela administração, prática que estaria em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que veda a fixação de faixas de variação em relação a preços de referência, e com entendimento do Tribunal acerca de critérios de aceitabilidade de preços, com a agravante de que a aplicação de tal regra teria implicado a adjudicação de três lotes da licitação a empresas que cotaram preços, em média, 14,21% superiores aos orçados. Promovida a oitiva dos responsáveis pela irregularidade, foi informado ao Tribunal que a autorização para que as propostas ultrapassassem em 20% os valores estimados não teria estabelecido uma faixa de variação de preços, uma vez que não fora fixado preço mínimo, estando em conformidade, ainda, com o art. 48 da Lei 8.666/1993, bem como com orientações do TCU, no sentido de serem adotados critérios de aceitabilidade de preços. O relator, todavia, não acatou os argumentos apresentados, haja vista que a variação percentual admitida, na prática, “terminou por criar uma faixa de variação de preços, já que todos os licitantes apresentaram cotações acima do preço estimado”, em desconformidade com os princípios da eficiência e da legalidade, eis que “não há razão para admissão de preços em substancial desacordo com estimativas que, em princípio, deveriam refletir os valores de mercado”. Por consequência, para o relator, a medida teria permitido a ocorrência de sobrepreço. Além disso, “não teve seu fundamento estatístico, matemático ou econômico demonstrado, o que impede que seja considerada critério adequado de aceitabilidade de preços”, e, por fim, estaria “em desacordo com orientação desta Corte, no sentido de que seja evitada a fixação de critérios de aceitabilidade que permitam a proposição de preços excessivamente distanciados dos de mercado”. Por conseguinte, o relator, no ponto, rejeitou os argumentos apresentados pelos responsáveis, e votou pela procedência da representação, bem como por que fosse determinado ao Sesc/ES que “evite incluir nos instrumentos convocatórios cláusula que permita apresentação de proposta de preços com valor superior ao estimado pela Administração para o objeto licitado”, no que contou com a anuência do Plenário. Precedentes

citados: Acórdãos 1564/2003, 1523/2005 e 144/2009, todos do Plenário. (Acórdão n.º 378/2011-Plenário, TC-000.320/2011-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 16.02.2011).

Logo, uma vez que os valores estimados, e portanto, máximos, foram os de mercado, havendo efetivamente a cotação de preço, que, no caso em apreço, representa o real valor dos produtos no local de sua aquisição, não servido como parâmetro o preço médio do ano de 2015 para o estado, que não representa, efetivamente, o valor do mercado, não se pode deduzir pela existência de sobrepreço, como afirmado no relatório.

Veja-se que somente há preço médio do estado em face das variações de preços entre o mínimo e o máximo de acordo com cada localidade. Se em uma localidade o preço é menor que outro, os fatores locais condicionam esse fato, ao passo que em outro local o valor será mais elevado, também, em face das condições locais.

Assim, ver-se que a dispensa respeitou o valor máximo das cotações, não havendo que se falar em sobrepreço na comparação dos referidos preços com a média do estado.

6.3 Processo nº 56/2016 (Dispensa nº 08/2016) - Aquisição de medicamentos e material penso. Valor contratado: R\$ 509.576,20, junto à Empresa ABS Produtos Hospitalares Ltda.

Consta do relatório preliminar que a Secretaria de Saúde determinou a instauração de processo de contratação, fundamentado no art. 24, inciso IV, da Lei de Licitações, justificando a dispensa no fato da licitação realizada pelo COMUPE – Consórcio dos Municípios de Pernambuco ainda se encontrar em fase de conclusão, além disso, segundo consta do processo, a dispensa também foi justificada pelo fato do Pregão Presencial nº 86/2015, com data de realização para 22 de janeiro de 2016, ter sido deserto.

O procedimento da Licitação foi iniciado com abertura de Processo Administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva à indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, cumprindo o que determina o “Caput” do Art. 38 da Lei Federal nº 8666/93, tendo sido apresentado os motivos da emergência no ofício egresso da Secretaria de Saúde.

O ordenamento jurídico brasileiro consagrou a licitação como regra para contratação, por parte da Administração direta ou indireta, de particulares. Assim, é de se concluir que, em se tratando de contrato administrativo, a dispensa deve ser a exceção, ocorrendo apenas nos restritos casos autorizados pela lei.

Marçal Justen Filho assim trata do tema proposto:

"a supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos.(...) Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras". (Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2000.)

Por outro lado, importa observar que os produtos licitados possui de natureza contínua e essencial, sendo, em razão da inexistência de estoque e falta de fornecedor contratado, a contratação de fornecedor por um período emergencial até que o certame definitivo viesse a ser realizado.

Observando as justificativas, é possível observar que o caso era urgente atendimento, sob pena de haver paralisação ou anormalidade em execução da prestação de serviços públicos de saúde, na dispensação dos medicamentos.

Diante do exposto, e com supedâneo no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, verifica-se que o Processo tramitou dentro da legalidade, cumprindo todas as determinações que comanda a Legislação Pertinente. In verbis:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos; (grifos nosso)

Segundo o mestre Marçal Justen Filho:

"a dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se inconveniente ao interesse público. (...). Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada. Os custos necessários à licitação ultrapassarão benefícios que dela poderão advir." (Justen Filho, 2000, p. 234)

Para Vera Lúcia Machado:

"a dispensa é figura que isenta a Administração do regular procedimento licitatório, apesar de no campo fático ser viável a competição, pela exigência de vários particulares que poderiam oferta o bem ou serviço." (Vera Lúcia Machado, 1995, p.76).

Cabe observar que no presente processo de Licitação foi elaborada cotação de preço, com no mínimo três propostas, o que demonstrava que os valores propostos pelas empresas a serem contratadas encontram-se dentro dos padrões de mercado, sendo os menores entre os cotados.

Registres que o comparativo efetuado por esse órgão de controle externo considerou a média dos preços de aquisição, em 2015, em Pernambuco, o que não significa dizer que os preços praticados foram superiores ao mercado local, nem muito menos superiores tabela de preços CMED, que é o teto de preço pelo qual entes da Administração Pública podem adquirir medicamentos dos laboratórios, distribuidores, farmácias e drogarias.

Ora, presumir, como fez o respeitável órgão de controle externo, que o fato de um preço de determinada localidade, por está acima da média do estado, está em sobrepreço, quando nos autos do processo licitatório demonstram que o valor de mercado é superior a essa média, é presumir que a média do estado, que possui vários fatores para promover diferenciação dos preços por localidade, somente podem ser adquiridos por essa média.

Assim, com todo respeito ao órgão de controle externo, discordamos do opinativo de existência de sobre preço no referido certame, posto que a referência utilizada foi a média de preços do ano de 2015 para Pernambuco, quando deveria ter sido utilizada a média de preços da cotação efetuada no certame, que utilizou preços locais, considerando todos os custos no fornecimento do produto, especialmente tendo em vista que tais valores afora não ultrapassar o valor de mercado (cotações) ainda respeitou a tabela de preços CMED.

Nesse sentido temos o seguinte posicionamento do TCU que assegura que a administração pública não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado. In verbis:

O critério de aceitabilidade de preços adotado pela Administração Pública em uma licitação não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado.

Representação trouxe notícias ao Tribunal acerca de possíveis irregularidades em concorrência realizada pelo Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Estado do Espírito Santo – (Sesc/ES), para contratação de serviços diversos de marcenaria. Dentre elas, estaria a autorização, no edital, para apresentação de propostas de preços superiores em até 20% ao valor orçado pela administração, prática que estaria em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que veda a fixação de faixas de variação em relação a preços de referência, e com entendimento do Tribunal acerca de critérios de aceitabilidade de preços, com a agravante de que a aplicação de tal regra teria implicado a adjudicação de três lotes da licitação a empresas que cotaram preços, em média, 14,21% superiores aos orçados. Promovida a oitiva dos responsáveis pela irregularidade, foi informado ao Tribunal que a autorização para que as propostas ultrapassem em 20% os valores estimados não teria estabelecido uma faixa de variação de preços, uma vez que não fora fixado preço mínimo, estando em conformidade, ainda, com o art. 48 da Lei 8.666/1993, bem como com orientações do TCU, no sentido de serem adotados critérios de aceitabilidade de preços. O relator, todavia, não acatou os argumentos apresentados, haja vista que a variação percentual admitida, na prática, “terminou por criar uma faixa de variação de preços, já que todos os licitantes apresentaram cotações acima do preço estimado”, em desconformidade com os princípios da eficiência e da legalidade, eis que “não há razão para admissão de preços em substancial desacordo com estimativas que, em princípio, deveriam refletir os valores de mercado”. Por consequência,

para o relator, a medida teria permitido a ocorrência de sobrepreço. Além disso, “não teve seu fundamento estatístico, matemático ou econômico demonstrado, o que impede que seja considerada critério adequado de aceitabilidade de preços”, e, por fim, estaria “em desacordo com orientação desta Corte, no sentido de que seja evitada a fixação de critérios de aceitabilidade que permitam a proposição de preços excessivamente distanciados dos de mercado”. Por conseguinte, o relator, no ponto, rejeitou os argumentos apresentados pelos responsáveis, e votou pela procedência da representação, bem como por que fosse determinado ao Sesc/ES que “evite incluir nos instrumentos convocatórios cláusula que permita apresentação de proposta de preços com valor superior ao estimado pela Administração para o objeto licitado”, no que contou com a anuência do Plenário. Precedentes citados: Acórdãos 1564/2003, 1523/2005 e 144/2009, todos do Plenário. (Acórdão n.º 378/2011-Plenário, TC-000.320/2011-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 16.02.2011).

Logo, uma vez que os valores estimados, e, portanto, máximos, foram os de mercado, havendo efetivamente a cotação de preço, que, no caso em apreço, representa o real valor dos produtos no local de sua aquisição, não servido como parâmetro o preço médio do ano de 2015 para o estado, que não representa, efetivamente, o valor do mercado, não se pode deduzir pela existência de sobrepreço, como afirmado no relatório.

Veja-se que somente há preço médio do estado em face das variações de preços entre o mínimo e o máximo de acordo com cada localidade. Se em uma localidade o preço é menor que outro, os fatores locais condicionam esse fato, ao passo que em outro local o valor será mais elevado, também, em face das condições locais.

Assim, ver-se que a dispensa respeitou o valor máximo das cotações, não havendo que se falar em sobrepreço na comparação dos referidos preços com a média do estado.

6.4. Processo nº 01/2017 (Pregão 01/2017) – Aquisição de medicamentos. Valor contratado R\$ 5.204.173,64, junto a 12 empresas.

Apontou o relatório preliminar que no processo licitatório em referência algumas falhas foram evidenciadas, sendo elas:

- a) Superestimava dos quantitativos licitados;*
- b) Ausência de Pesquisa de Preços;*

Quanto ao item “a”, cabe esclarecer que o município de Serra Talhada, no ano de 2014, possuía apenas 17 unidades de saúde da família e, em 2016, passou a contar com 18, além da inauguração de um CAPSi.

Não fosse apenas isso, observando o gráfico de análise dos anos de 2015 e 2016 do relatório, ver-se que vários medicamentos apontados como superestimados nos quantitativos licitados, tiveram uma aquisição quase que triplicada entre o ano de 2015 e 2016, demonstrando que a estimativa poderia ser facilmente atingida/alcançada.

Assim, apesar de ter havido em 2015 uma superestimativa em alguns quantitativos, ver-se que a estimativa foi planejada/projetada para uma população de 100 (cem) mil habitantes em face da população circulante (cidades circunvizinhas) que não temos como barrar/impedir o acesso a saúde pública.

Por outro lado, as quantidades não foram atingidas ou se aproximaram mais do estimado em face de outras políticas públicas que estão dando resultado, tais como maiores e melhores investimentos na saúde, na merenda escolar, em habitações, em pavimentações de ruas, etc. Que indiretamente promoveram melhorias nas vidas das pessoas, e, consequentemente, provocou a redução de quadros infecciosos, resultando em desnecessidade de uso da rede de atenção básica.

Nesse sentido temos que ano após anos vem sendo aplicado recursos na saúde em quantidade superior a exigência legal, senão vejamos:

Ano	Percentual de aplicação	Processo de apuração
2010	16,53%	TCE-PE nº 1150043-8
2011	15,64%	TCE-PE nº 1250090-2
2012	17,60%	TCE-PE nº 1350055-7
2013	18,11%	TCE-PE nº 1450049-8
2014	20,79%	TCE-PE nº 15100143-1
2015	18,74%	TCE-PE nº 161000356

Assim, que pese a constatação de que no referido certame houve uma superestimativa de alguns dos objetos licitados, e não todos, ver-se que tal superestimativa somente pode ser apurada após o encerramento do ano, em face da não procura. Os demais itens licitados não houve superestimativa, demonstrando que as estimativas da Secretaria de Saúde são bem planejadas e levantadas considerando a peculiaridades que em cada época representou.

Assim, que pese esse fato, não houve aquisição dos produtos pelo fato de que os eventos normais de acontecimento não se repetiram, ao passo que os demais medicamentos que compunham o certame não foi identificado superestimativa, o que corrobora que se houve erro, foi sem dolo e sem má-fé, somente ocorrem por fatos alheios a vontade/planejamento da Secretaria.

Com relação ao item “b”, cabe observar que o próprio relatório atesta que a imensa maioria dos preços praticados estavam dentro da média do mercado, tendo detectados apenas um com suposto sobrepreço. Assim, data vênia entendimento diverso, pode-se ver que houve uma cotação de preços e essa foi observada.

Assim, vem-se anexar a cotação de preço em anexo, onde comprova-se que os preços respeitaram o valor de mercado local. Não fosse apenas isso, importa observar que os preços praticados afora respeitar os valores locais, ainda respeitaram a tabela de preços CMED, que é o teto de preço pelo qual entes da Administração Pública podem adquirir medicamentos dos laboratórios, distribuidores, farmácias e drogarias.

Constam desta lista o PMVG – Preço Máximo de Venda ao Governo que é o teto de preço para compra dos medicamentos inseridos na lista de produtos sujeitos ao CAP (Coeficiente de Adequação de Preço) ou ainda de qualquer medicamento adquirido por força de decisão judicial e o Preço Fábrica – PF, que é o teto de preço para compra de qualquer medicamento por entes da Administração Pública, quando não aplicável o CAP.

Assim, que pese a constatação de ausência de cotação, nos termos dos documentos anexos se comprova a sua existência, ao passo que tais valores respeitaram o teto da tabela CMED, não havendo, assim, que se falar em distorções nos preços.

Por outro lado, com todo respeito ao órgão de controle externo, discordamos do opinativo de existência de sobre preço no referido certame, posto que a referência utilizada foi a media de preços dos processo licitatórios anteriores, quando deveria ter sido utilizada a media de preços da cotação efetuada no certame, que utilizou preços locais, considerando todos os custos no fornecimento do produto, especialmente tendo em vista que tais valores afora não ultrapassar o valor de mercado (cotações) ainda respeitou a tabela de preços CMED.

Nesse sentido temos o seguinte posicionamento do TCU que assegura que a administração pública não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado. In verbis:

O critério de aceitabilidade de preços adotado pela Administração Pública em uma licitação não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado.

Representação trouxe notícias ao Tribunal acerca de possíveis irregularidades em concorrência realizada pelo Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Estado do Espírito Santo – (Sesc/ES), para contratação de serviços diversos de marcenaria. Dentre elas, estaria a autorização, no edital, para apresentação de propostas de preços superiores em até 20% ao valor orçado pela administração, prática que estaria em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que vedava a fixação de faixas de variação em relação a preços de referência, e com entendimento do Tribunal acerca de critérios de aceitabilidade de preços, com a agravante de que a aplicação de tal regra teria implicado a adjudicação de três lotes da licitação a empresas que cotaram preços, em média, 14,21% superiores aos orçados. Promovida a oitiva dos responsáveis pela irregularidade, foi informado ao Tribunal que a autorização para que as propostas ultrapassassem em 20% os valores estimados não teria estabelecido uma faixa de variação de preços, uma vez que não fora fixado preço mínimo, estando em conformidade, ainda, com o art. 48 da Lei 8.666/1993, bem como com orientações do TCU, no sentido de serem adotados critérios de aceitabilidade de preços. O relator, todavia, não acatou os argumentos apresentados, haja vista que a variação percentual admitida, na prática, “terminou por criar uma faixa de variação de preços, já que todos os licitantes apresentaram cotações acima do preço estimado”, em desconformidade com os princípios da eficiência e da legalidade, eis que “não há razão para admissão de preços em substancial desacordo com estimativas que, em princípio, deveriam refletir os valores de mercado”. Por consequência, para o relator, a medida teria permitido a ocorrência de sobrepreço. Além

disso, “não teve seu fundamento estatístico, matemático ou econômico demonstrado, o que impede que seja considerada critério adequado de aceitabilidade de preços”, e, por fim, estaria “em desacordo com orientação desta Corte, no sentido de que seja evitada a fixação de critérios de aceitabilidade que permitam a proposição de preços excessivamente distanciados dos de mercado”. Por conseguinte, o relator, no ponto, rejeitou os argumentos apresentados pelos responsáveis, e votou pela procedência da representação, bem como por que fosse determinado ao Sesc/ES que “evite incluir nos instrumentos convocatórios cláusula que permita apresentação de proposta de preços com valor superior ao estimado pela Administração para o objeto licitado”, no que contou com a anuência do Plenário. Precedentes citados: Acórdãos 1564/2003, 1523/2005 e 144/2009, todos do Plenário. (Acórdão n.º 378/2011-Plenário, TC-000.320/2011-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 16.02.2011).

Logo, uma vez que os valores estimados, e portanto, máximos, foram os de mercado, havendo efetivamente a cotação de preço, que, no caso em apreço, representa o real valor dos produtos no local de sua aquisição, não servido como parâmetro o preço médio apontado, que não representa, efetivamente, o valor do mercado no momento do certame, não se pode deduzir pela existência de sobrepreço, como afirmado no relatório.”

Análise do Controle Interno

Da manifestação do gestor e dos fatos apontados tecemos as seguintes considerações:

a) Processo nº 02/2015 (Pregão 02/2015)

- No que se refere à superestimava, apesar das justificativas que tentam relativizar o fato, o gestor não demonstra a razoabilidade para alguns itens terem sido licitados em mais de cem vezes o consumo anual da Secretaria de Saúde.
- No que se refere ao julgamento por lote, a equipe de fiscalização entende que as justificativas apresentadas elidem o apontamento, haja vista a quantidade de itens licitados e a alegação que haveria benefícios à administração à junção em lotes.
- A Secretaria de Saúde optou pela exigência de um patrimônio líquido de 5% do valor estimado para a contratação. Tendo em vista a superestimava de vários itens verificados, há uma superestimava do valor contratado também. Dessa forma, para qualquer valor percentual que a secretaria tomasse como parâmetro, haveria uma superestimava da contratação e, consequentemente do valor necessário do patrimônio líquido das empresas.
- A equipe não questionou o fornecimento de atestado de qualificação pelo próprio órgão. Compete à empresa apresentar seus certificados técnicos, inclusive da própria prefeitura que está realizando a licitação. Entretanto, foi questionada a exigência de atestado de adimplência fornecido pela própria prefeitura, assim como certificado até para empresas que não tenham fornecido material à administração. Dessa forma, mantemos o entendimento inicial quanto à irregularidade apontada.

- As justificativas apresentadas elidem os apontamentos quanto à suspensão da sessão.

- Foi apresentada uma pesquisa de preço de 2015, elidindo a falha apontada quanto à ausência de pesquisa de preços. Entretanto, o gestor informa que os preços respeitaram os valores locais e a tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED. Nesse aspecto, cabe destacar que o entendimento da equipe de fiscalização é de que a tabela corresponde ao máximo que o governo pode pagar, entretanto, não corresponde aos valores que podem ser adquiridos após uma ampla concorrência. Quanto aos preços contratados corresponderem aos valores locais, evidenciou-se, nos fatos apontados pela CGU, uma grande discrepância entre os preços contratados pelo próprio município de Serra Talhada/PE.

b) Processo nº 25/2015 (Dispensa nº 02/2015) e Processo nº 56/2016 (Dispensa nº 08/2016)

- Para os dois casos a equipe de fiscalização da CGU descreveu a motivação da dispensa, sem, entretanto, apontar irregularidade por essa escolha de modalidade de aquisição.

- Em relação ao sobrepreço apontado, a equipe de fiscalização ressalta que não utilizou a média dos preços como referência. Foi utilizada a mediana, por entendermos ser mais fidedigna, por eliminar os maiores e menores preços adquiridos. Além disso, conforme consta no fato, há uma grande divergência entre os preços adquiridos no próprio município.

d) Processo nº 01/2017 (Pregão 01/2017)

- No que se refere à superestimava, apesar das justificativas que tentam relativizar o fato, o gestor não demonstra a razoabilidade para alguns itens terem sido licitados em mais de cinquenta vezes o consumo anual da Secretaria de Saúde, passando, no caso da “*Periciazina - Sol Oral 4%*”, de cem vezes.

- De fato, a quase totalidade dos itens avaliados estavam dentro dos parâmetros de mercado. Tal fato reveste-se de relevância, tendo em vista que, conforme quadro onde consta comparação exemplificativa de preços adquiridos pela própria Secretaria Municipal, houve grande divergência nos valores contratados, estando, com menores preços, as aquisições de 2017, apesar da inflação. Ou seja, os preços desse pregão atestam, para parte dos medicamentos adquiridos nos demais processos, o sobrepreço identificado.

Dessa forma, diante de todo o exposto, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto a maior parte dos fatos apontados, inclusive quanto ao sobrepreço, que teve como consequência, conforme tratado em item específico, aquisições superfaturadas, com efetivo prejuízo ao erário.

2.1.2. Superfaturamento na aquisição de medicamentos no montante de R\$ 173.417,65.

Fato

Conforme tratado em item sobre licitações, foi detectado sobrepreço nas aquisições de medicamentos pela Secretaria Municipal de Saúde de Serra Talhada/PE. Com a finalidade de avaliar o efetivo prejuízo ao erário, foi feita uma análise dos comprovantes das despesas referentes às aquisições de medicamentos realizadas nos anos de 2015 e 2016 (cuja análise das licitações mostraram criticidade em relação aos preços) com recursos da Farmácia Básica, Atenção Básica e Média e Alta Complexidade. Segue detalhamento:

- 2015

Tabela: Superfaturamento (prejuízo ao erário) em 2015

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor de Mercado (Unitário) – R\$	Valor Total (Contratado) – R\$	Valor Total (de mercado) – R\$	Sobrepreço – R\$
Amitriptilina COMP 25 MG	33.000	0,05	2.248,40	1.650,00	598,40
Biperideno COMP 2 MG	73.000	0,17	20.960,00	12.410,00	8.550,00
Carbamazepina COMP 200 MG	83.979	0,08	9.108,09	6.718,32	2.389,77
Cefalexina Susp Oral 50 MG/ML	200	3,26	1.120,00	652,00	468,00
Clonazepam COMP 2 MG	140.000	0,10	18.188,80	14.000,00	4.188,80
Fluoxetina 20 MG COMP	19.880	0,11	3.180,80	2.186,80	994,00
Ibuprofeno Comp 600 MG	17.500	0,11	2.275,00	1.925,00	350,00
Levomepromazina COMP 100 MG	70.000	0,51	50.548,40	35.700,00	14.848,40
Metformina COMP 850 MG	335.000	0,09	43.438,00	30.150,00	13.288,00
Neomicina Bisnaga 3,5 mg/g	1.800	5,90	16.434,00	10.620,00	5.814,00
Omeprazol CPS 20 MG	150.560	0,06	15.572,80	9.033,60	6.539,20
Sinvastatina 20 MG	160.000	0,08	17.600,00	12.800,00	4.800,00
Sinvastatina 40 MG	72.000	0,14	14.688,00	10.080,00	4.608,00
Total Geral			215.362,29	147.925,72	67.436,57

Fonte: Comprovantes das despesas realizadas no ano de 2015 da Farmácia Básica, Atenção Básica e Média e Alta Complexidade.

- 2016

Tabela: Superfaturamento (prejuízo ao erário) em 2016

Medicamento	Quantidade Contratada	Valor de Mercado (Unitário) – R\$	Valor Total (Contratado) – R\$	Valor Total (de mercado) – R\$	Sobrepreço – R\$
Amitriptilina CP 25 Mg	5.100	0,09	1.479,00	459,00	1.020,00
Amoxicilina CPS 500 Mg	30.100	0,19	8.631,18	5.719,00	2.912,18
Biperideno CP 2 Mg	40.000	0,23	10.800,00	9.200,00	1.600,00
Carbamazepina 200 MG	12.000	0,16	3.960,00	1.920,00	2.040,00
Carbonato de Lítio 300 Mg	3.000	0,19	1.020,00	570,00	450,00
Clonazepam CP 2 Mg	58.210	0,11	20.754,30	6.403,10	14.351,20
Enalapril CP 10 Mg	95.500	0,06	12.455,00	5.730,00	6.725,00
Enalapril CP 20 Mg	90.000	0,07	12.960,00	6.300,00	6.660,00
Fluoxetina 20 Mg	9.940	0,08	994,00	795,20	198,80
Glibenclamida CP 5 Mg	50.010	0,04	3.000,60	2.000,40	1.000,20
Haloperidol CP 5 Mg	25.000	0,16	5.775,00	4.000,00	1.775,00
Ibuprofeno Sol Oral 50 Mg/ML	3.900	1,36	17.949,00	5.304,00	12.645,00
Levomepromazina CP 100 Mg	18.200	0,74	18.018,00	13.468,00	4.550,00
Loratadina - Xarope 1 Mg/ML	3.600	2,01	16.128,00	7.236,00	8.892,00
Losartana CP 50 Mg	160.050	0,04	14.005,50	6.402,00	7.603,50
Metformina 850 Mg	109.680	0,11	14.258,40	12.064,80	2.193,60
Omeprezol CPS 20 Mg	5.600	0,06	952,00	336,00	616,00
Pareacetamol CP 500 Mg	10.000	0,06	1.800,00	600,00	1.200,00
Prednisona CP 20 Mg	10.000	0,19	3.100,00	1.900,00	1.200,00
Sinvastatina CP 20 Mg	75.000	0,10	12.000,00	7.500,00	4.500,00
Sinvastatina CP 40 Mg	69.990	0,15	20.297,10	10.498,50	9.798,60
Sulfato ferroso 40 Mg Fe	210.000	0,04	22.450,00	8.400,00	14.050,00
Total Geral			222.787,08	116.806,00	105.981,08

Fonte: Comprovantes das despesas realizadas no ano de 2016 da Farmácia Básica, Atenção Básica e Média e Alta Complexidade.

Os dados evidenciam um prejuízo ao erário no montante de R\$ 173.417,65, levando-se em consideração as despesas efetuadas em 2015 e 2016.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 – CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada informou o que se segue:

“Cabe observar que no presente processo de Licitação foi elaborada cotação de preço, com no mínimo três propostas, o que demonstrava que os valores propostos pelas empresas a serem contratadas encontram-se dentro dos padrões de mercado, sendo os menores entre os cotados.

Por outro lado, necessário observar que o comparativo efetuado por esse órgão de controle externo considerou a média dos preços de aquisição, em 2015 e 2016, em Pernambuco, o que não significa dizer que os preços praticados foram superiores ao mercado local, nem muito menos superiores tabela de preços CMED, que é o teto de preço pelo qual entes da Administração Pública podem adquirir medicamentos dos laboratórios, distribuidores, farmácias e drogarias.

Ora, presumir, como fez o respeitável órgão de controle externo, que o fato de um preço de determinada localidade, por está acima da média do estado, está em sobrepreço, quando nos autos do processo licitatório demonstram que o valor de mercado é superior a essa média, é presumir que a média do estado, que possui vários fatores para promover diferenciação dos preços por localidade, somente podem ser adquiridos por essa média.

Assim, com todo respeito ao órgão de controle externo, discordamos do opinativo de existência de sobre preço, posto que a referência utilizada foi a media de preços do ano de 2015 e 2016 para Pernambuco, quando deveria ter sido utilizada a media de preços da cotação efetuada no certame, que utilizou preços locais, considerando todos os custos no fornecimento do produto, especialmente tendo em vista que tais valores afora não ultrapassar o valor de mercado (cotações) ainda respeitou a tabela de preços CMED.

Nesse sentido temos o seguinte posicionamento do TCU que assegura que a administração pública não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado. In verbis:

O critério de aceitabilidade de preços adotado pela Administração Pública em uma licitação não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado.

Representação trouxe notícias ao Tribunal acerca de possíveis irregularidades em concorrência realizada pelo Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Estado do Espírito Santo – (Sesc/ES), para contratação de serviços diversos de marcenaria. Dentre elas, estaria a autorização, no edital, para apresentação de propostas de preços superiores em até 20% ao valor orçado pela administração, prática que estaria em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que vedava a fixação de faixas de variação em relação a preços de referência, e com entendimento do Tribunal acerca de critérios de aceitabilidade de preços, com a agravante de que a aplicação de tal regra teria implicado a adjudicação de três lotes da licitação a empresas que cotaram preços, em média, 14,21% superiores aos orçados. Promovida a oitiva dos responsáveis pela irregularidade, foi informado ao Tribunal que a autorização

para que as propostas ultrapassassem em 20% os valores estimados não teria estabelecido uma faixa de variação de preços, uma vez que não fora fixado preço mínimo, estando em conformidade, ainda, com o art. 48 da Lei 8.666/1993, bem como com orientações do TCU, no sentido de serem adotados critérios de aceitabilidade de preços. O relator, todavia, não acatou os argumentos apresentados, haja vista que a variação percentual admitida, na prática, “terminou por criar uma faixa de variação de preços, já que todos os licitantes apresentaram cotações acima do preço estimado”, em desconformidade com os princípios da eficiência e da legalidade, eis que “não há razão para admissão de preços em substancial desacordo com estimativas que, em princípio, deveriam refletir os valores de mercado”. Por consequência, para o relator, a medida teria permitido a ocorrência de sobrepreço. Além disso, “não teve seu fundamento estatístico, matemático ou econômico demonstrado, o que impede que seja considerada critério adequado de aceitabilidade de preços”, e, por fim, estaria “em desacordo com orientação desta Corte, no sentido de que seja evitada a fixação de critérios de aceitabilidade que permitam a proposição de preços excessivamente distanciados dos de mercado”. Por conseguinte, o relator, no ponto, rejeitou os argumentos apresentados pelos responsáveis, e votou pela procedência da representação, bem como por que fosse determinado ao Sesc/ES que “evite incluir nos instrumentos convocatórios cláusula que permita apresentação de proposta de preços com valor superior ao estimado pela Administração para o objeto licitado”, no que contou com a anuência do Plenário. Precedentes citados: Acórdãos 1564/2003, 1523/2005 e 144/2009, todos do Plenário. (Acórdão n.º 378/2011-Plenário, TC-000.320/2011-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 16.02.2011).

Logo, uma vez que os valores estimados, e portanto, máximos, foram os de mercado, havendo efetivamente a cotação de preço, que, no caso em apreço, representa o real valor dos produtos no local de sua aquisição, não servido como parâmetro o preço médio do ano de 2015 e 2016 para o estado, que não representa, efetivamente, o valor do mercado, não se pode deduzir pela existência de sobrepreço, como afirmado no relatório.

Veja-se que somente há preço médio do estado em face das variações de preços entre o mínimo e o máximo de acordo com cada localidade. Se em uma localidade o preço é menor que outro, os fatores locais condicionam esse fato, ao passo que em outro local o valor será mais elevado, também, em face das condições locais.

Assim, ver-se que a dispensa respeitou o valor máximo das cotações, não havendo que se falar em sobrepreço na comparação dos referidos preços com a média do estado.”

Análise do Controle Interno

Da manifestação do gestor e dos fatos apontados tecemos as seguintes considerações:

- a) Em primeiro lugar cabe destacar que a equipe da CGU utilizou como parâmetro de preço de mercado a mediana das aquisições. Portanto, ao contrário do exposto na manifestação do gestor, a média não foi utilizada como referência.

b) O gestor cita que os preços adquiridos não são superiores aos da Tabela da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED, que é o teto pelo qual entes administrativos podem pagar. Quanto a esse aspecto, o entendimento da equipe da CGU é de que os preços da citada tabela são o limite superior pelo qual a administração poderá pagar, não refletindo, dessa forma, os valores que podem ser adquiridos após uma ampla concorrência por meio de uma licitação.

c) No que se refere à aproximação dos preços com a realidade local, há de se destacar, conforme tratado em item específico sobre as licitações (momento em que foi tratado o sobrepreço), a grande diferença entre os preços entre os próprios processos avaliados, chegando a 422,74%, para o “Ácido Valproico - Suspensão 250 mg”, quando comparado o Pregão Nº 02/2015 com a Dispensa Nº 08/ 2016; e a 116,66%, no caso da Metformina, quando comparados os dois pregões avaliados (Pregão Nº 01/2017 e Pregão Nº 02/2015), ficando com o menor preço o mais recente (apesar da inflação entre 2015 e 2017), acrescentando que no pregão de 2017, excetuando a superestimava dos quantitativos licitados, não foram identificadas as restrições à competitividade do pregão de 2015.

Diante de todo o exposto, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto ao superfaturamento com prejuízo ao erário.

2.2 Parte 2

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

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

2.2.1. Não realização de pregão eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns na área de saúde.

Fato

A partir da análise das informações constantes da página oficial na internet do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, bem como do Mapa de Licitações da Secretaria Municipal de Saúde de Serra Talhada/PE, foi identificado que esta secretaria não realiza suas aquisições de bens e serviços comuns por meio do Pregão Eletrônico, tendo em vista que essa modalidade ainda não é utilizada pelo município, tendo sido evidenciada a realização de pregão na modalidade presencial.

Cabe destacar que, em conformidade com o art. 4º, §1º, do Decreto nº 5.450/2005 e com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, nas licitações realizadas no âmbito da União ou envolvendo recursos federais para aquisição de bens e serviços comuns

é obrigatório o emprego da modalidade eletrônica do pregão, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável.

Nesse contexto, cabe destacar que o município de Serra Talhada/PE possui uma população estimada em mais de 85.000 habitantes, sendo o décimo sexto mais populoso do Estado de Pernambuco, tendo recebido entre os anos de 2015 e 2017 mais de 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) em recursos federais transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde, o que demonstra a relevância da necessidade da realização do pregão eletrônico pela Secretaria de Saúde do Município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 – CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada informou o que se segue:

“Consta do relatório preliminar que da análise das informações constantes da página oficial na internet do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, bem como do Mapa de Licitações da Secretaria Municipal de Saúde de Serra Talhada/PE, foi identificado que a Secretaria de Saúde de Serra Talhada não realiza suas aquisições de bens e serviços comuns por meio do Pregão Eletrônico, tendo em vista que essa modalidade ainda não é utilizada pelo município, tendo sido evidenciada a realização de pregão na modalidade presencial.

Asseverou o relatório preliminar que, em conformidade com o art. 4º, §1º, do Decreto nº 5.450/2005 e com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União, nas licitações realizadas no âmbito da União ou envolvendo recursos federais para aquisição de bens e serviços comuns é obrigatório o emprego da modalidade eletrônica do pregão, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável.

4.1. A IMPORTÂNCIA DO PREGÃO ELETRÔNICO NAS AQUISIÇÕES PELO PODER PÚBLICO BRASILEIRO.

Segundo segundo Hely Lopes Meirelles, o pregão tem sua origem na Idade Média:

“(...) nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado ‘vela e pregão’, que consistia em apregoar-se a obra desejada e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo* 13 ed., 2002., p.27).

No Brasil, o pregão surgiu com o advento da Lei nº 9.472/97 (Lei Geral de Telecomunicações) que dispôs sobre a organização dos serviços de telecomunicações, criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, prevendo nos seus artigos 54 e 56 o pregão como modalidade licitatória.

Após este primeiro momento, a Lei Federal nº 9.986/00, disposta sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras, ampliou o âmbito de utilização do pregão para as demais agências reguladoras, conforme previsto no artigo 37 desta lei.

Posteriormente, a Medida Provisória nº 2.026/00 instituiu, no âmbito da União, em consonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o pregão como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. Essa Medida Provisória foi transformada na Medida Provisória nº 2.182/01 que foi reeditada por diversas vezes.

As Medidas Provisórias foram, então, convertidas na Lei nº 10.520/02 que não revogou a Lei nº 8.666. Neste sentido, Marçal Justen Filho observa que:

“A MP 2.026 é uma lei especial em relação à Lei nº 8.666 porque disciplina uma matéria específica e delimitada no âmbito de licitações: o pregão. No entanto, as normas contidas nessa Lei especial são gerais porque destinam-se a reger amplamente todas as relações jurídicas e todas as hipóteses nascidas a propósito de licitações”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: nova modalidade licitatória. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, RJ Renovar n. 221 , p. 7-45, jul./ago./set. 2000, p.09).

O pregão poderá ser presencial ou eletrônico. Em ambos os casos, aplicar-se-á a Lei nº 10.520/02 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93. Porém, em relação ao pregão presencial também se aplica o Decreto nº 3.555/00 e, em relação ao pregão eletrônico, aplica-se o Decreto nº 5.450/05, de natureza regulamentar (art. 2º § 1º da Lei nº 10.520/02).

O pregão deve ser utilizado para as contratações em que o objeto seja bem ou serviço comum, conforme dispõe o artigo 1º da Lei 10.520/05. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

“(...)o que caracteriza um objeto como comum é a padronização de sua configuração, que é viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida e pela experiência e tradição no mercado. (...)

(...) bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação, mas aqueles para cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado. Mas não apenas os objetos padronizados podem ser reputados como comuns.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: nova modalidade licitatória. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, RJ Renovar n. 221 , p. 7-45, jul./ago./set. 2000, p.12-13).

Atualmente, o pregão eletrônico é a principal forma de contratação utilizada pelo Governo Federal.

O pregão eletrônico ocorre através de uma sessão pública realizada a partir do uso de programas tecnológicos que possibilitam a comunicação pela internet. Vários são os programas utilizados para a realização do pregão eletrônico. Há, por exemplo, o COMPRASNET (www.comprasnet.gov.br) e o Licitações-e do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br).

O pregão foi instituído com a finalidade de aperfeiçoar o regime de licitações, permitindo o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação no processo licitatório.

Além de desburocratizar o processo de habilitação, o pregão contribui para a diminuição das despesas e traz uma maior agilidade nas aquisições pelo Poder Público.

A ideia simples e inovadora de estabelecer uma competição mais acirrada trazida pelo pregão favorece a Administração Pública, os fornecedores e a sociedade que passa a exercer maior controle sobre as contratações realizadas pelo Poder Público.

4.2. COMPULSORIEDADE RELATIVA DA OBRIGATORIEDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO

Como é sabido, o art. 22, XXVII da CRFB/88 dispõe que a União tem competência privativa para legislar sobre normas de licitação e contratação para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional de todas as esferas da Federação, editando normas gerais.

Assim, normas específicas sobre licitação poderão ser editadas pelos entes federativos, desde que estejam em consonância com as normas gerais editadas pela União.

A lei 10.520/02 não trata do pregão eletrônico. Todavia, nesta lei se encontra o fundamento de validade para a sua corporificação.

Ademais, cabe observar que não é obrigatória a utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns, posto que o próprio art. 1º da Lei 10.520/2002 estabelece que o pregão “poderá” ser adotado nesses casos⁴. Trata-se de atuação discricionária do administrador que pode optar por outra modalidade de licitação. In verbis:

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Apesar de a regulação do pregão eletrônico ter sido feita por ato normativo subalterno (decreto ou instrumento jurídico que o valha), os institutos fundamentais e princípios do instituto pregão expressos na Lei 10.520/02 também se aplicam a ele.

Nesse sentido, veja-se que a própria Lei 10.520/02, no §1º do art. 2º, exige, para utilização do pregão, regulamentação específica de cada órgão. In verbis:

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

Atualmente, no âmbito federal, há o decreto federal 5.450/05 regulamentando o pregão eletrônico. Todavia, este decreto, por ser federal, só tem aplicação obrigatória no

⁴ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, Licitações e contratos administrativos / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 3ª. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

âmbito federal. Vejamos, segundo o ordenamento jurídico brasileiro, compete ao Chefe do Executivo editar decretos. O art. 84, IV da CF/88 dispõe que:

*“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)*

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;(...)”

Os decretos possuem poder regulamentar apenas no âmbito de competência do Chefe do Executivo.

Assim, o Decreto nº 5.450/05, que se refere ao pregão presencial, não obriga, e nem poderia, as gestões dos governadores, dos prefeitos ou dos presidentes de órgãos autônomos, colegiados ou não, nos termos constitucionais. Dado que tais possuem, segundo a própria CF/88, a anunciada independência funcional. O Decreto obrigará apenas aqueles subordinados juridicamente ao Chefe do Executivo.

Há ainda o Decreto nº 5.504/05 que prevê:

“estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos”.

É importante ressaltar, novamente, que está obrigatoriedade vincula apenas aqueles que estão subordinados ao Poder Executivo, tendo em vista que é da competência do Chefe do Executivo a promulgação de decretos. O Decreto nº 5.504/05, prevê a compulsoriedade da utilização de pregão eletrônico para todas as Unidades Administrativas e entes privados que contratem com recursos provenientes da União através das transferências voluntárias.

O artigo 1º do Decreto nº 5.504/05 dispõe que:

“Art. 1º (...)

§ 1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do caput, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente. (...).”

O artigo 4º do Decreto nº 5.450/05 prevê também a obrigatoriedade na utilização do pregão eletrônico, porém, como também no Decreto nº 5.504/05, essa obrigatoriedade é relativizada. Dispõe o 4º do Decreto nº 5.450/05:

“Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§ 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

§ 2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras integrantes do SISG deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente.”

Essa imperatividade aclamada pelo Presidente da República tem destinatário definido, já aludido no Art. 1º, parágrafo único, do Dec. 5.450/05, ou seja, destina-se única e exclusivamente aos seus subordinados, como aponta Jair Eduardo Santana⁵:

[...] a força normativa do Decreto nº 5.450/05 vai até onde se irradia o poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo Federal. Noutras palavras, haverá sempre que se respeitar a divisão feita horizontal e verticalmente pela CF/88 no tocante à repartição de competências constitucionais. Desse modo, o Decreto nº 5.450/05 (que é presidencial) não obriga (e nem poderia) as gestões dos governadores, dos prefeitos ou dos presidentes de órgãos autônomos, colegiados ou não, nos termos constitucionais. Dado que tais possuem, segundo a própria CF/88, a anunciada independência funcional [...]

Nesse sentido temos excertos jurisprudenciais do TCU abaixo relacionados:

“A respeito da utilização da concorrência do tipo técnica e preço em detrimento do pregão (...), embora a Lei nº 10.520, de 2002, não obrigue a utilização da modalidade pregão para a contratação de bens e serviços comuns, o art. 4º do Decreto nº 5.450, de 2005, que regulamenta o pregão eletrônico no âmbito da União, torna obrigatório o uso da modalidade para bens e serviços comuns. Segundo a instrução, os objetos licitados pela (...) atenderiam aos requisitos de especificações comuns e de práticas comuns pelo mercado e poderiam ser especificados e demandados por meio de técnicas de largo uso pelo mercado brasileiro de software”. Acórdão 2220/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

Apesar de não existir comando legal que obrigue o Poder Judiciário a utilizar, sempre que possível, o pregão eletrônico para suas contratações, seus órgãos devem motivar a escolha da forma presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico. (Acórdão 1515/2011 - Plenário, Data da sessão: 08/06/2011, Relator min. RAIMUNDO CARREIRO)

Quando do Voto e parecer da unidade técnica, consignou-se expressamente que os órgãos do Poder Judiciário não se encontra vinculado ao Decreto 5.450/2005:

⁵ SANTANA, Jair Eduardo. Compulsoriedade relativa da utilização do pregão eletrônico em decorrência de transferências voluntárias realizadas pela União – Análise do Decreto 5.504/05. Fórum de Contratação e Gestão Pública. ISSN 1676-5826. v 70. n 6. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=47852>. Acesso em: 16 out. 2010.

Em face de determinação constante do Acórdão 1.402/2009-Plenário, unidade técnica do Tribunal realizou acompanhamento de contratações de bens e serviços de tecnologia da informação - (TI), efetuadas por diversas instituições federais. Dentre os problemas mais comuns diagnosticados em tais contratações, verificou-se que alguns órgãos do Poder Judiciário não motivam expressamente a escolha do pregão presencial, em detrimento do pregão na forma eletrônica, por entenderem que não estarem obrigados a seguir o Decreto 5.450/2005. A unidade técnica, ao examinar o assunto, destacou que “embora o Poder Judiciário não se encontre vinculado ao Decreto 5.450/2005, deve-se reconhecer que o pregão na forma eletrônica apresenta vantagens consideráveis em relação ao pregão presencial, dentre as quais se destacam: maior competitividade e menor probabilidade de formação de cartéis, além de evitar o contato direto entre pregoeiro e licitantes”. O processo do pregão eletrônico, ademais, permitiria que o cidadão pudesse acompanhá-lo em tempo real, de qualquer lugar do país, trazendo maior transparência e controle social para as compras da Administração Pública. Ao concordar com a unidade técnica, o relator consignou que “embora não exista comando legal que obrigue o Poder Judiciário a realizar pregão eletrônico, os órgãos devem motivar a escolha da forma presencial sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico”. (Acórdão 1515/2011-Plenário, TC-017.907/2009-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 08.06.2011.)

Ademais, segundo o acórdão 2789/2013 - Plenário, Data da sessão: 16/10/2013, Relator Min. BENJAMIN ZYMLER, que julgava procedimento licitatório de órgão Federal (CODEVASF), portanto, de observância obrigatória, consignou-se que o fato da obrigatoriedade está fundada apenas e tão somente em Decreto Federal e não em lei, o que torna a inobservância singela irregularidade formal. In verbis:

(...) De outro lado, entendo que tal obrigatoriedade, fundada tão somente no decreto presidencial e não na lei, não tem o condão, por si só, de acarretar a nulidade do procedimento licitatório, quando verificado o atendimento ao interesse público por meio do pregão presencial, consubstanciado na verificação de competitividade no certame com a consequente obtenção do preço mais vantajoso para a Administração. É dizer, este Tribunal não pode cultuar a forma pela forma, olvidando-se do fim último da licitação insculpido no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, [...].(...)

Resumo do julgado:

Em sede de Representação contra pregão presencial da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), cujo objeto é o fornecimento, transporte e instalação de 187.495 cisternas em polietileno, mediante registro de preços, a unidade técnica do Tribunal identificou possível irregularidade na adoção da forma presencial ao invés do pregão eletrônico. Para a unidade instrutiva, ocorreria desobediência ao art. 4º do Decreto 5.450/05, uma vez não ter havido comprovação da inviabilidade de adoção da forma eletrônica. Não obstante concordar com a análise da instância técnica, não só em razão do disposto no citado regulamento como também em

vista do entendimento do Tribunal de que “a opção não justificada pelo pregão presencial em vez do pregão na forma eletrônica, sem a comprovação de sua inviabilidade técnica, pode caracterizar ato de gestão antieconômico”, ponderou o relator: (i) a obrigatoriedade, a priori, da utilização da forma eletrônica “fundada tão somente no decreto presidencial e não na lei, não tem o condão, por si só, de acarretar a nulidade do procedimento licitatório, quando verificado o atendimento ao interesse público por meio do pregão presencial, consubstanciado na verificação de competitividade no certame com a consequente obtenção do preço mais vantajoso para a Administração”; e (ii) “a forma será inafastável somente quando restarem violados os princípios que se pretende verem garantidos por meio da licitação”. Assim, passou o relator a verificar se, no caso concreto, houve ou não prejuízo à competitividade ou à obtenção da proposta mais vantajosa. Como a licitação está dividida em três “itens” (lotes) independentes e autônomos entre si (item 1: 49.704 cisternas, para os estados de Alagoas, Minas Gerais e Goiás; item 2: 84.846 cisternas, para o estado da Bahia; item 3: 52.945 unidades, para Piauí e Ceará), como licitações distintas fossem, o relator separou a sua análise por “item”. Quanto ao item 1, concluiu não ter havido violação a nenhum princípio básico da licitação, que a condução do certame atendeu o interesse público e que não houve prejuízo para a Administração. Diante dessas conclusões, o Tribunal, no ponto, ao seguir o voto do relator, não determinou a anulação da licitação relativamente ao item 1, mas deu ciência à Codevasf da “não adoção da modalidade pregão eletrônico para a contratação do fornecimento, transporte e instalação de 187.495 cisternas (...), infringindo o disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005 (...) bem como o entendimento deste Tribunal de que a escolha não justificada pelo pregão presencial pode caracterizar ato de gestão antieconômico”.

Assim, tanto a obrigatoriedade prevista no Decreto nº 5.450/05 quanto a prevista no Decreto no 5.504/05 são relativas, e, por óbvio, por se trata de edição do Chefe do Poder Executivo Nacional, aplica-se apenas e tão somente aos órgãos federais subordinados aquele, não sendo obrigatorias para dos demais órgãos da administração pública (Estados, Distrito Federal e Municípios). O pregão, tanto o presencial quanto o eletrônico, são apenas meios para a contratação. O resultado objetivado, qual seja, a contratação que atenda ao interesse público, é mais importante que a forma pela qual está contratação ocorrerá.

É interessante observar que o Decreto no 5.504/05 prevê, então, a obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão eletrônico para todos os Municípios que recebam transferências voluntárias. Porém, pela realidade brasileira, muitos Municípios não realizarão o pregão eletrônico visto que não possuem acesso à internet.

O Decreto no 5.504/05 dá preferência ao pregão eletrônico. Assim, se por motivos jurídicos ou práticos não for possível a realização do pregão eletrônico, poderá haver o pregão presencial.

Cabe destacar que esta obrigatoriedade, decorrente de referido Decreto, existe apenas para os órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e

as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União (art. 1º e seu parágrafo único).

Logo, este Decreto aplica-se a todos os Poderes da União, ou seja, os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios não estão vinculados à observância dos Regulamentos atinentes ao Pregão.

Não fosse apenas isso, para a doutrina de Marçal [FILHO, Marçal Justen. Pregão (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Dialética, 2005] e Niebuhr [NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 4 ed. rev., atual. e ampl. Curitiba: Zênite Editora, 2006] a obrigatoriedade do pregão à administração pública federal indireta é inconstitucional, tendo em vista esta não ser decorrente de lei, e sim de Decreto, além da administração indireta ser dotada de personalidade jurídica própria e autônoma.

Podemos dizer que a compulsoriedade é, vista em dimensão amplíssima, de todo relativizada tanto para os não-destinatários quanto para os próprios destinatários, seja por algum argumento intrínseco (previsto na norma) ou por algum impedimento material. E esse raciocínio serve tanto para o Decreto no 5.450/05 quanto para o Decreto no 5.504/05.

Por essas razões, ver-se que não há normativo legal que imponha aos municípios a realização dos pregões na modalidade eletrônica, ao passo que o município possui um sistema de internet muito lento, com sérias dificuldades de acesso, o que torna inviável o seu uso.”

Análise do Controle Interno

Dos fatos apresentados e da manifestação do gestor tecemos as seguintes considerações:

- a) São apresentados diversos argumentos jurídicos, onde o município tenta relativizar a obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico em suas contratações.
- b) Apesar de todas as argumentações apresentadas, há de se destacar que os recursos avaliados e questionados pela equipe da CGU são de origem federal.
- c) Já resta consagrado pelo Tribunal de Contas da União o entendimento sobre a obrigatoriedade de utilização da referida modalidade, quando se trata de aplicação de recursos públicos federais, a exemplo dos Acórdãos nº 2.874/2013-Plenário e 247/2017-Plenário.

Verificando o conteúdo do Acórdão nº 2.874/2013-Plenário, evidencia-se que foi dada ciência ao Município de Cacoal acerca de impropriedades que não poderão constar nas futuras licitações custeadas com recursos federais ou constitucionais obrigatórios, que se submetem à jurisdição do Tribunal de Contas da União. Uma das impropriedades identificadas foi a utilização do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico.

Quanto ao Acórdão 247/2017-Plenário, observa-se uma determinação ao Município de Timon/MA, para que em suas próximas licitações para compras de medicamentos e correlatos observe o uso da modalidade pregão, obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, nos termos do § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005.

Diante de todo o exposto, apesar dos argumentos jurídicos apresentados, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto à impropriedade apresentada.

2.2.2. Deficiências nos controles de estoque de medicamentos e materiais médicos. Divergência entre o estoque físico e o constante do sistema de até 766%. Lançamentos de entradas e saídas de medicamentos em quantidades significativas como ajuste de estoque no ano de 2016 (mais de R\$ 800.000,00 de saídas e R\$ 200.000,00 de entradas). Realização de pedidos por unidade de saúde sem a utilização do sistema.

Fato

Analizando os mecanismos utilizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Serra Talhada/PE, para controle e gerenciamento do estoque de medicamentos e materiais hospitalares, foram identificadas diversas fragilidades, conforme demonstrado a seguir:

- a) Divergência entre o estoque físico e o constante do Hórus, conforme análise efetuada nos dias 9 e 10 de agosto de 2017. Segue detalhamento:

Tabela: Comparativo estoque físico x estoque constante do Hórus (09/08/2017 na Central de Abastecimento Farmacêutico – CAF e 10/08/2017 na Farmácia de Saúde Mental - FSM).

Medicamento	Estoque (Hórus)	Estoque (Físico)	Diferença em unidades (Físico - Hórus)	% do estoque Físico em relação ao constante do Hórus	Valor Unitário (R\$)	Valor Total da Diferença (R\$)	Local
ÁCIDO FÓLICO 5 MG COMPRIMIDO	40.000	31.000	-9.000	77,50	0,040	-360,00	CAF
AMOXICILINA 500 MG CÁPSULA	32.325	13.244	-19.081	40,97	0,195	-3.720,41	CAF
AMOXICILINA 50 MG/ML PÓ PARA SUSPENSÃO 150 ML	503	185	-318	36,78	4,780	-1.520,04	CAF
CAPTOPRIL 25 MG COMPRIMIDO	118.878	77.250	-41.628	64,98	0,020	-832,56	CAF
CIPROFLOXA CINO, CLORIDRATO 500 MG	16.886	12.930	-3.956	76,57	0,200	-791,20	CAF
CEFALEXINA 50 MG/ML SUSPENSÃO ORAL 60 ML	250	490	240	196,00	6,000	1.440,00	CAF

Medicamento	Estoque (Hórus)	Estoque (Físico)	Diferença em unidades (Físico - Hórus)	% do estoque Físico em relação ao constante do Hórus	Valor Unitário (R\$)	Valor Total da Diferença (R\$)	Local
CEFALEXINA 500 MG CÁPSULA	29.600	9.200	-20.400	31,08	0,420	-8.568,00	CAF
DIPIRONA SÓDICA 500 MG COMPRIMIDO	19.860	15.730	-4.130	79,20	0,070	-289,06	CAF
DIPIRONA SÓDICA 500MG/ML SOLUÇÃO ORAL 10 ML	2.590	4.925	2.335	190,15	0,600	1.401,00	CAF
FLUCONAZO L 150 MG CÁPSULA	11.212	11.820	608	105,42	0,180	109,44	CAF
LOSARTANA POTÁSSICA 50 MG COMPRIMIDO	220.413	89.580	-130.833	40,64	0,040	-5.233,32	CAF
LEVONORGE STREL + ETINILESTRA DIOL 0,15 + 0,03 MG COMPRIMIDO (CARTELA)	134.462	4.560	-129.902	3,39	0,017	-2.271,43	CAF
METFORMIN A, CLORIDRATO 850 MG COMPRIMIDO	2.440	18.700	16.260	766,39	0,135	2.199,10	CAF
METRONIDA ZOL 100 MG/G CREME VAGINAL 50 G	500	305	-195	61,00	3,800	-741,00	CAF
NORETISTER ONA, ENANTATO DE + ESTRADIOL, VALERATO DE 50 + 5 MG/ML SOLUÇÃO INJETÁVEL 1 ML	1.732	644	-1.088	37,18	6,281	-6.833,41	CAF
SINVASTATI NA 40 MG COMPRIMIDO	55.800	43.000	-12.800	77,06	0,118	-1.506,55	CAF

Medicamento	Estoque (Hórus)	Estoque (Físico)	Diferença em unidades (Físico - Hórus)	% do estoque Físico em relação ao constante do Hórus	Valor Unitário (R\$)	Valor Total da Diferença (R\$)	Local
CLONAZEPAM 2 MG	10	10	0	100,00	0,050	0,00	FSM
CLORPROMAZINA, CLORIDRATO 25 MG COMPRIMIDO	8.800	8.800	0	100,00	0,150	0,00	FSM
HALOPERIDO L 5 MG COMPRIMIDO	14.785	14.785	0	100,00	0,100	0,00	FSM
LEVOMEPRO MAZINA, MALEATO 100 MG COMPRIMIDO	6.680	6.675	-5	99,93	0,670	-3,35	FSM

Fonte: Relatório “Estoque Atual” do Hórus, de 09/08/2017 (CAF) e 10/08/2017 (FSM); contagem física dos medicamentos; e planilha elaborada pela equipe de fiscalização.

Das informações constantes da tabela, tecemos as seguintes considerações:

a1) Os dados evidenciam divergências significativas entre o estoque constante do sistema e a contagem física para todos os medicamentos da Central de Abastecimento Farmacêutico, com exceção do “FLUCONAZOL 150 MG CÁPSULA”, cuja diferença ficou em cerca de 5%. Destaca-se o “LEVONORGESTREL + ETINILESTRADIOL 0,15 + 0,03 MG COMPRIMIDO”, cujo estoque físico corresponde a menos de 4% do constante do sistema, bem como a “METFORMINA, CLORIDRATO 850 MG COMPRIMIDO”, cujo estoque físico corresponde a 766% do constante do Hórus, ou seja, mais de seis vezes de diferença.

a2) Não foram encontradas diferenças significativas nos medicamentos cuja entrada e armazenamento ocorrem na Farmácia de Saúde Mental.

b) Foram identificadas diversas entradas e saídas de medicamentos e outros materiais lançados no Hórus como “ajuste de estoque”. Conforme detalhado a seguir, esses lançamentos se mostraram com alta materialidade e relevância no ano de 2016. Segue detalhamento, onde se destaca que o levantamento realizado desprezou saídas e entradas por ajuste em montante inferior a R\$ 400,00.

Tabela: Montante de “entradas” e “saídas” por ajuste de estoque em 2015, 2016 e 2017.

Ano	Saída por ajuste de estoque na CAF (R\$)	Entradas por ajuste de estoque na CAF (R\$)	Saída por ajuste de estoque na FSM (R\$)	Entradas por ajuste de estoque na FSM (R\$)
2015	1.161,60	1.161,60	1.914,73	00
2016	810.796,47	213.225,94	17.199,08	8.500,00

Ano	Saída por ajuste de estoque na CAF (R\$)	Entradas por ajuste de estoque na CAF (R\$)	Saída por ajuste de estoque na FSM (R\$)	Entradas por ajuste de estoque na FSM (R\$)
2017 (01/01/2017 a 10/08/2017)	00	00	9.463,52	00

Fonte: Relatórios de Entradas e Saídas dos anos de 2015, 2016 e 2017 extraídos do Hórus (CAF e FSM) e planilha elaborada pela equipe de fiscalização.

Os dados evidenciam um aumento em mais de R\$ 800.000,00 entre os anos de 2015 e 2016, no que se refere a saídas por ajuste de estoque na Central de Abastecimento Farmacêutica – CAF, o que corresponde 698 vezes mais saídas em 2016 (69.000% de aumento). Os números de 2017 são semelhantes aos de 2015, onde poucos ajustes foram realizados. De forma análoga, as entradas por ajuste também foram significativas no ano de 2016, principalmente na CAF, com um aumento de mais de R\$ 200.000,00 em relação ao ano de 2015, o que corresponde a mais de 18.000%.

Detalhando as entradas e saídas por ajuste, evidencia-se a relevância desses lançamentos, quando comparados, individualmente (medicamentos e outros materiais), ao total de entradas e saídas no ano. Seguem exemplos de saídas e entradas por ajuste:

b1) Saídas por ajuste de estoque.

Tabela: Exemplos de saídas por ajuste e sua representatividade em relação ao total de saídas do ano.

Ano	Local	Medicamento	Quantidade	Valor Total (R\$)	Data	Total de Saídas no ano	Percentual do total
2016	CAF	ÁCIDO ASCÓRBICO 500 MG COMPRIMIDO	116.680	840,10	11/01/2016	356.010	33%
			111.210	12.233,20	11/01/2016	356.010	31%
2016	CAF	ÁLCOOL ETÍLICO 70% SOLUÇÃO 1 L	19.972	190.732,60	12/07/2016	21.603	92%
			784	5.354,72	11/01/2016	21.603	4%
2016	CAF	DEXCLORFENIR AMINA, MALEATO 2 MG COMPRIMIDO	114.950	10.345,50	11/01/2016	219.570	52%
2016	CAF	DEXCLORFENIR AMINA, MALEATO 0,4 MG/ML SOLUÇÃO ORAL 100 ML	5.106	5.514,48	11/01/2016	12.271	42%
2016	CAF	DIPIRONA SÓDICA 500 MG/ML SOLUÇÃO ORAL 10 ML	15.524	11.643,00	11/01/2016	57.598	27%
			14.000	4.809,00	11/01/2016	57.598	24%

Ano	Local	Medicamento	Quantidade	Valor Total (R\$)	Data	Total de Saídas no ano	Percentual do total
2016	CAF	IBUPROFENO 600 MG COMPRIMIDO	147.565	17.707,80	11/01/2016	406.640	36%
2016	CAF	LOSARTANA POTÁSSICA 50 MG COMPRIMIDO	581.055	40.673,85	11/01/2016	1.347.155	43%
2016	CAF	NEOMICINA 3,5 MG/G POMADA 10 G	2.246	20.505,98	11/01/2016	5.893	38%
2017	FSM	BIPERIDENO, CLORIDRATO 2 MG COMPRIMIDO ELENCO ESTADUAL	10.000	1.600,00	06/04/2017	86.666	12%
2017	FSM	CLOMIPRAMINA, CLORIDRATO 25 MG COMPRIMIDO	1.000	730,00	06/04/2017	1.460	68%
2017	FSM	INSULINA HUMANA NPH 100 UI/ML SUSPENSÃO INJETÁVEL 10 ML ELENCO ESTADUAL	530	4.693,73	03/05/2017	3.055	17%
			43	418,39	03/05/2017	3.055	1%
2016	FSM	BIPERIDENO, CLORIDRATO 2 MG COMPRIMIDO ELENCO ESTADUAL	39.895	6.383,20	23/11/2016	154.300	26%
2016	FSM	CARBAMAZEPINA 200 MG COMPRIMIDO ELENCO ESTADUAL	40.755	2.852,85	30/11/2016	183.371	22%
			4.245	770,47	30/11/2016	183.371	2%
2016	FSM	CLORPROMAZINA, CLORIDRATO 100 MG COMPRIMIDO ELENCO ESTADUAL	12.000	1.920,00	23/11/2016	31.825	38%
2016	FSM	FLUOXETINA, CLORIDRATO 20 MG CÁPSULA ELENCO ESTADUAL	10.340	1.023,66	13/12/2016	192.174	5%
			39.660	1.586,40	13/12/2016	192.174	21%

Fonte: Relatórios de Entradas e Saídas extraídos do Hórus (2016 da CAF; 2016 e 2017 da FSM) e planilha elaborada pela equipe de fiscalização.

Os dados demonstram que as “saídas para ajuste”, individualmente, correspondem a um percentual significativo do total de saídas no ano. A título de exemplo, duas saídas (mais de 20.000 unidades) do “ÁLCOOL ETÍLICO 70% SOLUÇÃO 1 L”, no ano de 2016, corresponderam a 96% do total do ano. De forma análoga, duas saídas (mais de 220.000 comprimidos) para ajuste de “ÁCIDO ASCÓRBICO 500 MG COMPRIMIDO” corresponderam a 64% do total de saídas no ano de 2016. Na Farmácia de Saúde Mental, uma única saída por ajuste de “BIPERIDENO, CLORIDRATO 2 MG COMPRIMIDO ELENCO ESTADUAL”, com quantitativo superior a 39.000 comprimidos, correspondeu a 26% do total de saídas no ano de 2016.

b2) Entradas por ajuste

Tabela: Exemplos de entradas por ajuste e sua representatividade em relação ao total de entradas do ano.

Ano	Local	Medicamento	Quantidade	Valor Total (R\$)	Data	Total de Entradas	Percentual do Total
2016	CAF	ÁCIDO ASCÓRBICO 500 MG COMPRIMIDO	44.500	4.895,00	12/01/2016	126.600	35%
2016	CAF	DEXCLORFENIRAMINA, MALEATO 2 MG COMPRIMIDO	73.000	6.570,00	12/01/2016	146.000	50%
2016	CAF	DEXCLORFENIRAMINA, MALEATO 0,4 MG/ML SOLUÇÃO ORAL 100 ML	2.150	2.322,00	12/01/2016	6.940	31%
2016	CAF	DIPIRONA SÓDICA 500 MG/ML SOLUÇÃO ORAL 10 ML	20.100	6.904,35	12/01/2016	27.564	73%
2016	CAF	IBUPROFENO 600 MG COMPRIMIDO	45.200	5.424,00	12/01/2016	253.250	18%
2016	CAF	LOSARTANA POTÁSSICA 50 MG COMPRIMIDO	191.400	13.398,00	14/01/2016	734.750	26%
2016	CAF	NEOMICINA 3,5 MG/G POMADA 10 G	850	7.760,50	14/01/2016	5.110	17%

Fonte: Relatório de Entradas e Saídas extraídos do Hórus (2016 da CAF) e planilha elaborada pela equipe de fiscalização.

Os dados demonstram que as entradas por ajuste de estoque são significativas em relação ao total de entradas no ano. A título de exemplo, 44.500 unidades de “ÁCIDO ASCÓRBICO 500 MG COMPRIMIDO” corresponderam a 35% do total no ano. E 20.100 unidades de

“DIPIRONA SÓDICA 500 MG/ML SOLUÇÃO ORAL 10 ML” correspondem e 73% das entradas do ano.

Ainda no que se refere às entradas e saídas por ajuste, cabe destacar que foram identificados diversos casos em que, logo após a saída, há o lançamento de entrada por ajuste em quantidade menor. Seguem exemplos:

Tabela: Relação entre as saídas e entradas por ajuste de estoque.

Medicamento	Saída		Entrada		Saldo Negativo
	Quantidade	Data	Quantidade	Data	
ÁCIDO ASCÓRBICO 500 MG COMPRIMIDO	116.680	11/01/2016	44.500	12/01/2016	183.390
	111.210	11/01/2016			
ÁLCOOL ETÍLICO 70% SOLUÇÃO 1 L	784	11/01/2016	156	12/01/2016	628
IBUPROFENO 600 MG COMPRIMIDO	147.565	11/01/2016	45.200	12/01/2016	102.365
LOSARTANA POTÁSSICA 50 MG COMPRIMIDO	581.055	11/01/2016	191.400	14/01/2016	389.655
NEOMICINA 3,5 MG/G POMADA 10 G	2.246	11/01/2016	850	14/01/2016	1.396

Fonte: Relatório de Entradas e Saídas extraídos do Hórus (2016 da CAF).

c) Foram identificadas, no Sistema, perdas de medicamentos por vencimento. Desprezando-se os valores inferiores a R\$ 100,00, as perdas foram superiores a R\$ 21.000,00, na CAF, em 2017; a R\$ 8.000,00, na CAF, em 2016; e a R\$ 17.000,00, na FSM, em 2017. Em que pese o fato, a equipe concordou com a justificativa do gestor, que informou que o sistema bloqueia a saída de medicamentos com menos de 4 meses restantes de validade. Para contornar a situação, o gestor demonstrou distribuir “manualmente” os medicamentos à população dentro da validade.

d) Apesar da rotina do município prever que o Hórus deve ser utilizado para a realização de pedidos de medicamentos por todas as unidades de saúde, foram identificados pedidos da unidade de saúde Poço da Cerca que não foram registrados no sistema.

Diante de todo o exposto, evidencia-se que a Secretaria Municipal de Saúde da Serra Talhada/PE não dispõe de um efetivo controle de estoque para gerenciamento dos medicamentos e materiais hospitalares.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 – CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada informou o que se segue:

“Apontou o relatório preliminar que da análise dos mecanismos utilizados pela Secretaria Municipal de Saúde de Serra Talhada/PE, para controle e gerenciamento do estoque de medicamentos e materiais hospitalares, foram identificadas diversas fragilidades, sendo elas:

- a) Divergência entre o estoque físico e o constante do Hórus, conforme análise efetuada nos dias 9 e 10 de agosto de 2017;*
- b) Foram identificadas diversas entradas e saídas de medicamentos e outros materiais lançados no Hórus como “ajuste de estoque”;*
- c) Foram identificadas perdas de medicamentos por vencimento;*
- d) Apesar da rotina do município prever que o Hórus deve ser utilizado para a realização de pedidos de medicamentos por todas as unidades de saúde, foram identificados pedidos da unidade de saúde Poço da Cerca que não foram registrados no sistema.*

Que pese todo o arrazoado exposto nos itens “a”, “b” e “c”, que foram tratados de forma separada, eles se completam, pois todos decorrem única e exclusivamente da ausência de acesso ao sistema Hórus durante o período em que a estrutura física da Secretaria Municipal de Saúde de Serra Talhada passou por reformas, inviabilizando o acesso à internet para lançamento em tempo real dos dados, resultando em vários lançamentos por ajustes.

O que ocorreu foi que a estrutura física da Secretaria de Saúde de Serra Talhada passou por reformar, conforme documento anexo, que resultou na impossibilidade de acesso ao sistema horus, e, portanto, ausência dos lançamentos em tempo real dos registros (entrada e saída) dos medicamentos, o que resultou em várias entradas e saídas por ajustes após o retorno do acesso ao sistema.

Assim, que pese a constatação, na verdade a mesma decorreu de fatos alheios à vontade do gestor que diante da reforma do prédio, ficou a secretaria de saúde sem acesso a internet e, portanto, ao sistema horus, e quando do retorno desse acesso, promoveu todos os lançamentos (entradas e saídas) ocorridas no período das reformas como por ajustes.

Tal fato se evidencia quando se observa, no item “b”, que o período em que se intensificou o ajuste de estoque foi exatamente o ano de 2016 e início de 2017, quando a Farmácia Municipal passou por reforma no prédio, a fim de melhor atender a população.

Assim, que pese todas as conclusões apresentadas nesse tópico, ver-se que nenhum dano foi causado à população visto que apesar de não se está havendo o registro/controle via sistema horus, a secretaria promoveu o controle manual, conforme documento anexo, e após o reestabelecimento do acesso promoveu o lançamento das informações por ajustes.

Com relação, ainda, ao item “c”, no que se refere às perdas (medicamentos vencidos) cabe esclarecer que o sistema horus possui um meio de controle extremamente exacerbado, visto que os medicamentos lançados nele, quando atingem 04 (quatro) meses antes do vencimento não pode mais ser baixado por distribuição (estado de quarentena), ou seja, faltando 04 (quatro) meses para o vencimento de um medicamento lançado no sistema

horus, esse sistema não permite a baixa do mesmo por distribuição, mesmo havendo usuários precisando do medicamento e estando ele ainda dentro da validade.

Assim, que pese a constatação acima, na verdade o que ocorreu é que apesar do sistema constar como medicamente vencido, que para o sistema é 04 (quatro) meses anteriores do vencimento, os medicamentos foram distribuídos aos usuários do sistema dentro da validade, conforme documentos anexos, mas, em face do bloqueio do sistema, a Secretaria de Saúde de Serra Talhada ficou impedida de lançar o registro de distribuição do mesmo.

Não fosse apenas isso, importa observar que vários dos medicamentos apontados nessa hipótese decorrem de repasse de medicamentos do Estado de Pernambuco ao Município de Serra Talhada que já foram recebidos muito próximo do vencimento, conforme documentos anexos, ou seja, o Estado de Pernambuco, no âmbito de sua competência, adquiriu medicamento para dispersão junto aos municípios, porém, somente o fez essa quando o vencimento dos mesmos já estava muito próximo de ocorrer.

Por fim, em decorrência do ajuste de estoque, pela ausência de internet no período de reforma, quando da saída no sistema horus, o medicamento constava como vencido, contudo sua dispensação já havia ocorrido, quando ainda estava dentro do prazo de validade.

Assim, como o município possui usuários necessitando dos referidos medicamentos, recebeu os mesmos, nas condições relatadas e procedeu com o seu registro no horus, promovendo a distribuição (saída) dentro da validade dos mesmos, conforme documentos anexos.

Por fim, com relação ao item “d”, consistente na constatação de que apesar da rotina do município prever que o Hórus deve ser utilizado para a realização de pedidos de medicamentos por todas as unidades de saúde, foram identificados pedidos da unidade de saúde Poço da Cerca que não foram registrados no sistema, vem-se esclarecer que a referida unidade está localizada na zona rural do município, a aproximadamente 50 km da sede do município, local não assistido por quaisquer meios de acesso à internet o que inviabiliza a utilização do sistema Hórus para formulação dos pedidos, sendo os mesmos formulados manualmente pelo posto de saúde, que ao chegar na Secretaria são lançados no sistema Hórus e promovida a dispensação a unidade que promove a entrega ao usuário do sistema.

Diante do exposto, ver-se que nenhum dano foi causado à Administração Pública, ocorrendo, no máximo, falhas meramente formais de não alimentação do sistema horus, e efetivação do controle manual das entradas e saídas dos medicamentos, em face das reformas que conduziram a interrupção do acesso à internet pela secretaria, que, após o reestabelecimento da mesma, todas as informações (entradas e saídas) foram devidamente registradas por ajustes.”

Análise do Controle Interno

Da manifestação do gestor e dos fatos apontados tecemos as seguintes considerações:

a) O gestor justifica a maior parte dos problemas identificados pelo fato de a Secretaria da Saúde ter passado por uma reforma, impossibilitando os lançamentos no Hórus em tempo real. Entretanto, segundo documento apresentado, a reforma do imóvel ocorreu entre 31 de maio de 2016 e 21 de março de 2017. Cabe destacar que vários dos ajustes evidenciados foram antes desse período, tal como o “*ÁCIDO ASCÓRBICO 500 MG COMPRIMIDO*”, onde, em duas saídas, no dia 11 de janeiro de 2016, foi dada baixa de 64% do consumo no ano.

Além disso, o entendimento da equipe de fiscalização é que, diante de uma reforma, deveria a Secretaria ter efetuado adequado planejamento, de modo a não inviabilizar a efetividade do Sistema Hórus. Ademais, ainda que com a limitação do sistema, não é razoável o acúmulo de lançamentos de medicamentos de forma manual, ao ponto de um único lançamento de “*ÁLCOOL ETÍLICO 70% SOLUÇÃO 1 L*”, no Hórus, corresponder a cerca de 92% do total de saídas em um ano. Acrescenta-se, ainda, que essa saída ocorreu em 12 de julho de 2016, ou seja, quatro meses após a reforma. Em suma, nesse caso, novamente, a reforma não poderia justificar tamanha saída, haja vista que o ajuste foi feito menos de quatro meses após o início da reforma e corresponde a 92% das saídas do ano.

b) Apesar da dificuldade de utilização do Hórus, alegada pelo gestor, verificando-se os relatórios do sistema, evidencia-se que houve movimentação no sistema, por diversos motivos, em todos os meses de 2016. Ou seja, o sistema esteve disponível para utilização, podendo ser evitado, pelo menos em parte, o controle manual apresentado.

c) Quanto aos medicamentos vencidos, as justificativas apresentadas elidem os apontamentos da CGU, haja vista que, de fato, segundo informado, os medicamentos foram distribuídos à população.

d) No que se refere aos pedidos da Unidade de Saúde Poço da Serra, apesar da distância e ausência de internet, a equipe da CGU mantém o entendimento quanto à falha apontada, tendo em vista que o pedido pode ser lançado, pela própria equipe da unidade de saúde, utilizando internet da Secretaria de Saúde. Ou seja, não há necessidade de internet na própria unidade para o registro do pedido no sistema.

Diante de todo o exposto, a equipe da CGU mantém o entendimento quanto aos fatos apontados, salvo no que se refere aos medicamentos lançados como perdas e vencimentos.

2.2.3. Notas fiscais referentes ao Programa de Saúde Bucal não lançadas no Hórus.

Fato

A partir da análise do efetivo registro das aquisições de medicamentos no Hórus, identificaram-se notas fiscais pagas com recursos do Bloco da Atenção Básica que não foram lançadas no sistema. Trata-se de despesas de medicamentos e seringas referentes ao Programa de Saúde Bucal, sendo identificado que a Secretaria de Saúde não tem a rotina de registrar todas as aquisições de medicamentos e outros materiais para o esse programa no Hórus. Segue detalhamento de aquisições não identificadas no Hórus:

Tabela: Medicamentos e seringas da Saúde Bucal não registradas no Hórus.

Ano	Medicamento/material	Quantidade	Valor Total	Fornecedor	Nota Fiscal	Data Emissão
2015	Seringa Desc. 1 ML C/AG	10.000	2.500,00	Drogafonte LTDA	167.685	27/04/2015
2015	Novocol 100 C/50 TB 1,8 ML	100	2.920,00	São Marcos Distribuidora	15.420	30/03/2015
2015	Novocol 100 C/50 TB 1,8 ML	50	1.460,00	São Marcos Distribuidora	18.3942	22/09/2015
2016	Lidocaína Geleia 20 mg/g – 30g	78	138,06	Drogafonte LTDA	191.009	25/02/2016
2016	Novocol 100 C/50 TB 1,8 ML	25	2.425,00	São Marcos Distribuidora	23.046	08/07/2016
2016	Novocol 100 C/50 TB 1,8 ML	40	3.880,00	São Marcos Distribuidora	24.412	16/09/2016
2016	Novocol Anestésico CX/50 - TB	2.500	3.800,00	Somer Comercial de Mat. Hospitalar Eireli	16.397	02/06/2016
2017	Anest. Lidostesim 3% - C/50	40	1.972,00	Padrão Dist. Prod. E Equip. Hosp. Callou	171347	14/07/2017
2017	Novocol CX c/50	35	1.575,00	Comercial Pereira Carvalho	54	12/01/2017
2017	Novocol CX c/50	10	470,00	Comercial Pereira Carvalho	66	23/02/2017
2017	Novocol CX c/50	16	720,00	Comercial Pereira Carvalho	60	09/02/2017
2017	Novocol CX c/50	10	450,00	Comercial Pereira Carvalho	59	06/02/2017
TOTAL		22.310,06				

Fonte: Notas fiscais das aquisições de medicamentos e materiais para a Saúde Bucal (Anexo ao Ofício nº 174/2017/SMS); Relatórios de Entradas e Saídas do Hórus; e Ofício nº 62/2017 da Assistência Farmacêutica de Serra Talhada/PE.

Os dados evidenciam um montante de R\$ 22.310,06 em medicamentos e seringas não registrados no Hórus.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 – CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada informou o que se segue:

“(…)

Apontou, ainda, o relatório, nesse tópico, que os medicamentos e outros materiais decorrentes de recursos da atenção básica para o Programa de Saúde Bucal não estão sendo lançados no sistema Hórus.

Que pese as conclusões nesse tópico, não encontramos nenhum normativo no sentido de que seria necessário o registro dos medicamentos e outros materiais para o Programa de Saúde Bucal no referido sistema.

Na verdade, segundo o site <http://portalsaudesaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/leia-mais-o-ministerio/1158-sctie-raiz/daf-raiz/ceaf-sctie/qualifarsus-raiz/horus/l1-horus/horus-principal/18716-o-que-e-horus>, o HÓRUS foi desenvolvido para gestão dos medicamentos e insumos dos Componentes da Assistência Farmacêutica e do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASISUS). Ou seja, trata-se do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica, onde não estão englobados os medicamentos do Programa de Saúde Bucal, mesmo porque esses são utilizados no ambiente interno dos consultórios odontológicos, e não são distribuídos a população, no sentido de entregues para consumo em casa, trabalho, etc.

Assim, que pese as constatações contidas no relatório, ver-se que o sistema é utilizado apenas e tão somente registrar entradas, saídas e dispensações de medicamentos componentes da assistência farmacêutica, bem como distribuir produtos para os departamentos, não sendo aplicável aos medicamentos e outros materiais para o Programa de Saúde Bucal, visto que esses não são dispensáveis a população (usuários). ”

Análise do Controle Interno

Da manifestação do gestor e dos fatos apontados tecemos as seguintes considerações:

- a) O gestor informa que não utiliza o Hórus para o controle dos medicamentos da Saúde Bucal, por entender não haver normativo no sentido de que seria necessário o registro dos medicamentos. Entretanto, não apresenta outra forma de controle utilizada para esses medicamentos, demonstrando, a título de exemplo o registro da entrada das notas fiscais.
- b) Apesar da singularidade apontada, onde os medicamentos citados não são dispensados à população, o registro no sistema permitiria identificar a entrada da nota fiscal na Central de Abastecimento Farmacêutico e a distribuição dos medicamentos às unidades de saúde bucal. Além disso, o Relatório de Entradas e Saídas do Hórus registra uma série de materiais que não são necessariamente dispensados à população, tais como ataduras, cateter intravenoso, esparadrapo, luvas, dentre outros, não havendo, portanto, impedimento para o registro e controle dos medicamentos da saúde bucal.
- c) As aquisições citadas no fato foram realizadas com recursos do Bloco da Atenção Básica, ou seja, de origem federal.

Diante do exposto, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto ao não registro de forma rotineira das medicações e materiais odontológicos no Hórus, ressaltando as deficiências de controles de estoque de medicamentos apontadas nesse relatório.

2.2.4. Não disponibilização à população de medicamentos constantes do Componente Básico da Assistência Farmacêutica da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais.

Fato

Com a finalidade de avaliar a efetividade das ações referentes à Assistência Farmacêutica Básica no Município de Serra Talhada/PE, a equipe de fiscalização realizou visitas à Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) e à Farmácia Central, entre os dias 9 e 10 de agosto de 2017, para avaliar a disponibilidade dos medicamentos para a população. Para tanto, foram avaliados 42 medicamentos que, de acordo com a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais do Ministério da Saúde, fazem parte do Componente Básico da Assistência Farmacêutica. Segue detalhamento:

Tabela: Amostra de medicamentos avaliados quanto à disponibilização à população.

Medicamento	Disponível em pelo menos uma das unidades avaliadas?		Medicamento	Disponível em pelo menos uma das unidades avaliadas?	
	Sim	Não		Sim	Não
Ácido Fólico 5mg (Cap. ou CP.)	X		Itraconazol 100mg (Cap. ou CP.)		X
Ácido Fólico (Solução Oral)		X	Loratadina 10mg (Cap. ou CP.)		X
Albendazol 400mg (Cap. ou CP.)	X		Loratadina Xarope	X	
Albendazol Suspensão Oral	X		Omeprazol (Cap. ou CP.)	X	
Amoxicilina (Cap. ou CP.)	X		Sinvastatina (Cap. ou CP.)	X	
Amoxicilina Suspensão Oral	X		Paracetamol (Cap. ou CP.)	X	
Amoxicilina + Clavulonato de Potássio (Cap. ou CP.)		X	Paracetamol Solução Oral		X
Amoxicilina + Clavulonato de Potássio Suspensão Oral		X	Dipirona Solução Oral	X	
Anlodipino (Cap. ou CP.)	X		Dipirona (Cap. ou CP.)	X	
Atenolol (Cap. ou CP.)	X		Glibenclamida 5 mg (Cap. ou CP.)	X	
Azitromicina 500mg (Cap. ou CP.)	X		Levotiroxina Sódica 25mg (Cap. ou CP.)	X	
Azitromicina Suspensão Oral	X		Levotiroxina Sódica 50mg (Cap. ou CP.)		X
Cefalexina (Cap. ou CP.)	X		Levotiroxina Sódica 100mg (Cap. ou CP.)		X
Cefalexina Suspensão Oral	X		Metformina 500mg (Cap. ou CP.)		X
Ciprofloxacino (Cap. ou CP.)	X		Metformina 850mg (Cap. ou CP.)	X	
Digoxina 0,25mg (Cap. ou CP.)	X		Metronidazol – gel vaginal	X	
Espironolactona 25mg (Cap. ou CP.)		X	Metronidazol (Cap. ou CP.)	x	
Espironolactona 100mg (Cap. ou CP.)		X	Nitrofurantoína 100mg (Cap. ou CP.)		X
Fluconazol (Cap. ou CP.)	X		Nitrofurantoína Suspensão Oral		X

Medicamento	Disponível em pelo menos uma das unidades avaliadas?		Medicamento	Disponível em pelo menos uma das unidades avaliadas?	
	Sim	Não		Sim	Não
Etinilestradiol + Levonorgestrel (0,03 + 0,15mg) – (Cap. ou CP.)	X		Verapamil (Cap. ou CP.)		X
Benzilpenicilina Benzatina 1.200.000 UI – Pó para Suspensão Injetável	X		Benzilpenicilina Benzatina 600.000 UI – Pó para Suspensão Injetável		X

Fonte: Vistorias da equipe de fiscalização realizadas nos dias 9 e 10 de agosto de 2017.

As análises identificaram a ausência de 15 medicamentos (35%), dentre os 42 avaliados. Dessa forma, evidencia-se que a população do Município de Serra Talhada/PE não tem acesso a todos os medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, constante da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais do Ministério da Saúde.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 – CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura Municipal de Serra Talhada informou o que se segue:

“Apontou o relatório preliminar que a equipe de fiscalização realizou visitas à Central de Abastecimento Farmacêutico (CAF) e à Farmácia Central, entre os dias 9 e 10 de agosto de 2017, para avaliar a disponibilidade dos medicamentos para a população, quando identificaram a ausência de 15 medicamentos (35%), dentre os 42 avaliados, evidenciando-se, dessa forma, que a população do Município de Serra Talhada/PE não tem acesso a todos os medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, constante da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais do Ministério da Saúde.

Que pese as constatações do relatório preliminar, importa observar que, no que concerne ao Paracetamol solução oral (200mg/ml) e o Espironolactona 25mg, tais medicamentos já haviam sido solicitados ao fornecedor desde o dia 24/07/2017, estando, à época, no aguardo da entrega, conforme documentos anexos.

Ocorre, porém, que, em alguns casos, diante da distância geográfica entre a sede do vencedor do certame (pregão presencial) e a secretaria de saúde, essa entrega é mais prologada. Ora, face a obrigatoriedade de aquisição dos medicamentos via modalidade licitatória, não é possível restringir a participação de licitantes àqueles localizados em determinada distância da sede da Secretaria de Saúde. Todos podem participar, e, em alguns casos, há vencedores de outras regiões do país, o que provoca atrasos na entrega dos produtos e, consequentemente, demora na reposição dos estoques.

No que concerne ao Benzilpenicilina Benzatina 600.000 UI – Pó para Suspensão Injetável, há que se observar que a substância estava em falta em todo o território nacional, por ausência de matéria prima, fato, inclusive, que resultou em nota do Ministério da Saúde.

Destacamos, que atualmente os medicamentos já se encontram à disposição da população na Farmácia da Secretaria Municipal de Saúde.

Quanto aos demais medicamentos apontados no relatório (Ácido Fólico Solução Oral, Amoxilina+Clavulonato de Potássio cap. ou cp., Amoxilina+Clavulonato de Potássio Suspensão Oral, Itraconazol 100mg cap. ou cp., Loratadina 10 mg cap. ou cp., Paracetamol Solução Oral, Levotiroxina Sódica 50mg, Levotiroxina Sódica 100mg, Metformina 500mg cap. ou cp., Espironolactona 100mg, Nitrofurantoína 100mg cap. ou cp., Nitrofurantoína Solução Oral e Verapamil cap. ou cp.), destacamos que deixamos de realizar a compra por absoluta ausência de procura.

Em anos anteriores, inclusive, foi realizada a compra e disponibilização à população, contudo os referidos medicamentos terminaram por se vencer sem que ninguém os procurasse. Diante disso, se entendeu por bem não mais efetuar a compra.

Por outro lado, diversos outros medicamentos que não constam na relação do RENAME são adquiridos pelo Município de Serra Talhada com recursos próprios, a exemplo do Clonazepam 2mg, tendo em vista a grande procura da população.

Tal fato demonstra de forma inequívoca a preocupação do Poder Público Municipal com o atendimento da efetiva demanda da população no que concerne ao fornecimento dos medicamentos.”

Análise do Controle Interno

Da manifestação do gestor e dos fatos apontados tecemos as seguintes considerações:

- a) As alegações acerca da distância de alguns fornecedores e que parte dos medicamentos já tinham sido solicitados não muda o entendimento da equipe de fiscalização da CGU, tendo em vista a necessidade de um adequado planejamento para que não faltam as medicações entre a data do pedido e a efetiva entrega pelo fornecedor. Ademais, caso o fornecedor não esteja cumprindo o estipulado em contrato, cabe ao gestor tomar as medidas apropriadas, cabendo destacar que não foram apresentadas, a título de exemplo, notificações aos fornecedores por descumprimento dos prazos contratuais.
- b) Quanto à penicilina 600.000 UI, entendemos que as justificativas apresentadas elidem o apontamento da equipe de fiscalização.
- c) O gestor informa que vários medicamentos não são adquiridos por não haver procura para os mesmos. Ocorre que a procura por esses medicamentos decorre de prescrição médica, o que pode não estar ocorrendo em virtude da sabida indisponibilidade dos medicamentos. Deve-se considerar, ainda, que o município não possui uma Relação Municipal de Medicamentos Essenciais formalmente constituída e aprovada. Dessa forma, sem esse instrumento técnico, o entendimento da equipe da CGU é de que os medicamentos devem ser adquiridos com base na RENAME.

Diante de todo o exposto, a equipe da CGU mantém o entendimento de que a Secretaria de Saúde não disponibiliza, a sua população, a relação completa dos medicamentos básicos constantes da Relação Nacional dos Medicamentos Essenciais.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que a aquisição e o gerenciamento dos medicamentos e materiais médico-hospitalares adquiridos com recursos da Farmácia Básica; Bloco da Atenção Básica; e, Média e Alta Complexidade, no município de Serra Talhada/PE, apresentam aspectos que apontam para irregularidades na execução do programa, haja vista as deficiências no controle de estoque; a não disponibilização para a população de todos os medicamentos que fazem parte do componente básico da assistência farmacêutica; o não registro rotineiro no Hórus das aquisições referentes à Saúde Bucal; a aquisição de medicamentos, por meio de licitação ou dispensa, com sobrepreço, superestimativa dos quantitativos e restrição à competitividade; e a não aquisição de bens e serviços comuns por meio do pregão eletrônico.

Diante de todo o exposto, vê-se que os objetivos do programa não vêm sendo alcançados de forma satisfatória, fato que impacta diretamente o atendimento da população.

Ordem de Serviço: 201701754

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 789286

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE SERRA TALHADA

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.078.215,83

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 3 de agosto a 26 de setembro de 2017 sobre a aplicação de recursos no Programa/Ação 1545120541D730026 - PLANEJAMENTO URBANO / APOIO A POLITICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, tendo sido fiscalizado o Contrato de Repasse nº 1007689-38 (SIAFI 789286), cujo objeto é elaboração de projeto executivo e serviços de requalificação e pavimentação da ligação entre a BR 232/Estação/Rua Waldemar de Oliveira. O Contrato de Repasse tem valor global de R\$ 1.078.215,83, sendo R\$ 90.615,83 à título de contrapartida.

Na fiscalização, a CGU buscou obter evidências suficientes e adequadas que permitissem avaliar os atos de gestão praticados em relação à execução do objeto, no que tange à garantia das seguintes dimensões:

- a) legalidade: se as fases de contratação, acompanhamento e recebimento do projeto e obra obedeceram às formalidades legais;
- b) economicidade: se a execução do projeto e obras são compatíveis com os preços de mercado.

Os exames foram efetuados sobre os itens mais relevantes financeiramente, contratados e executados.

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. Contratação de empresa de fachada para execução dos serviços.

Fato

Ao se analisar a documentação apresentada para fins de qualificação técnica, na Tomada de Preços nº 006/2015, bem como o fardamento dos trabalhadores que estavam executando os serviços, além dos veículos empregados na execução, observados na verificação *in loco*; concluiu-se que os serviços não estão sendo executados pela empresa contratada, Senta Serviços e Empreendimentos Ltda. (CNPJ: 12.020.437/0001-76). Identificou-se que a execução dos serviços está sendo feita pela O.S. Terra Construções Ltda. – EPP (CNPJ: 13.483.252/0001-60). Este fato não permite atestar a regularidade da execução da despesa paga no montante de R\$ 762.520,13.

O item 3.2.15 do Edital da Tomada de Preços nº 006/2015 exigia, para fins de qualificação técnica:

“3.2.15 Qualificação técnica da empresa se dará através da capacidade técnico-profissional para o desempenho da atividade pertinente ou compatível com o objeto da licitação através de atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado devidamente registrado junto ao CREA, acompanhado das respectivas CAT’s.

3.2.15.1 O critério de qualificação técnica corresponderá o que determina a Lei nº 8.666/93, no seu art. 30, § 1º, Inciso I, inciso 2º, devendo atender a 50% das quantidades relevantes”.

De início, registra-se que o Edital exigiu a comprovação apenas da capacidade técnico-profissional, do responsável técnico. Não exigiu a comprovação da capacidade técnico-operacional, da empresa, garantindo que tivesse condições técnicas para executar os serviços, comprovação esta cabível conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) (Acórdãos nºs 1.351/2004 – 1ª Câmara, 1.923/2004 – Plenário, 1.523/2005 – Plenário, 1.417/2008 – Plenário e 2.717/2008 – Plenário).

Ao mesmo tempo, exigi quantitativos mínimos para a comprovação da capacidade técnico-profissional. Esta exigência somente é permitida para a comprovação da capacidade técnico-operacional (Acórdãos nºs 727/2009 – Plenário, 1.312/2008 – Plenário).

A documentação de qualificação técnica apresentada pela Senta Serviços e Empreendimentos Ltda. (CNPJ: 12.020.437/0001-76) registra como responsáveis técnicos os engenheiros (apenas as iniciais): G.A.O. e A.A.V.O., que não são sócios da empresa. Para a comprovação da capacidade técnica, foram apresentadas oitos certidões de acervo técnico em nome do engenheiro G.A.O., de obras executadas pela O.S. Terra Construções Ltda. – EPP (CNPJ: 13.483.252/0001-60), em serviços de pavimentação e terraplenagem, compatíveis com o objeto licitado. A única Certidão de Acervo Técnico de execução pela Senta Serviços e Empreendimentos Ltda. (CNPJ: 12.020.437/0001-76), que apresentava como responsável técnico o engenheiro A.A.V.O., tinha como objeto a construção de um quiosque em uma praça de alimentação. A planilha orçamentária anexada não traz serviços semelhantes aos mais relevantes que foram licitados.

Desta forma, a documentação de habilitação indica que a capacidade técnico-operacional exigível seria cumprida pela O.S. Terra Construções Ltda. – EPP (CNPJ: 13.483.252/0001-

60) e não pela empresa contratada: Sentra Serviços e Empreendimentos.Ltda. (CNPJ: 12.020.437/0001-76).

Na verificação *in loco*, a Equipe da CGU constatou que os trabalhadores utilizavam uniformes com as iniciais “O S”. Além do mais, em consulta ao banco de dados do Denatran, constatou-se que o caminhão utilizado para o transporte de material é de propriedade de sócio da O.S. Terra Construções Ltda. – EPP (CNPJ: 13.483.252/0001-60).

	
Foto – iniciais “O S” no uniforme dos trabalhadores. Serra Talhada/PE, 29 de agosto de 2017.	Foto – caminhão utilizado para transporte de materiais (Placa JUU-6324). Serra Talhada/PE, 29 de agosto de 2017.

Por fim, ressalta-se o entendimento do TCU ao julgar representação que tinha como objeto a utilização de empresa de fachada para fraudar licitações e sonegar tributos (Acórdão nº 1.207/2014 – 1ª Câmara). Concluiu o TCU que:

“a execução física do objeto, por si só, não leva à conclusão pela regularidade da despesa, especialmente quando não resta comprovado o nexo causal entre a execução financeira da despesa e a execução da obra, em razão de a obra não ter sido executada pela beneficiária do pagamento”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 288/2017 - CGM, de 14 de dezembro de 2017, a Prefeitura de Garanhuns/PE encaminhou a seguinte manifestação:

“Aponta o relatório preliminar que, quanto a Tomada de Preços nº 006/2015, apesar da vencedora do certame ter sido a empresa Sentra Serviços e Empreendimentos Ltda, identificou-se, na visita in loco, que naquele dia as obras estavam sendo executadas pela O.S. Terra Construções Ltda. – EPP (CNPJ: 13.483.252/0001-60).

Por essa razão, afirma o relatório que não é possível atestar a regularidade da execução do objeto do convênio.

Assevera, ainda, que durante o julgamento do certame, foi exigido no item 3.2.15 do Edital da Tomada de Preços nº 006/2015, a qualificação técnica da empresa que se daria através da capacidade técnico-profissional para o desempenho da atividade pertinente ou compatível com o objeto da licitação através de atestado fornecido por pessoa jurídica de

direito público ou privado devidamente registrado junto ao CREA, acompanhado das respectivas CAT's.

Observando o art. 30, da Lei 8.666/93, ao tratar das exigências habilitatórias pertinentes à capacitação técnica dos licitantes, estabelece-se a possibilidade de ser comprovada a capacidade técnica-profissional (relativa ao profissional integrante dos quadros permanentes da empresa e indicado como responsável técnico pela obra ou serviço). In verbis:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 1o A comprovação de aptidão referida no inciso II do 'caput' deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2o As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 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.

§ 4o Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5o É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6o As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 7o (VETADO)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

O texto da lei acima transcrito é claro no sentido de que se pode exigir a comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, que se dará por qualquer dos meios possíveis de vinculação do profissional a empresa licitante.

Por sua vez, pondera **Carlos Pinto Coelho Motta**, in *Eficácia nas Licitações e Contratos*, 1994, p. 149, citando Antônio Carlos Cintra do Amaral:

‘1. Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à ‘comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação’ (art. 30,II).

Além da aptidão da empresa, comprovável em função de sua experiência, a Administração deve exigir comprovação da ‘capacitação técnico-profissional’, nos termos do §1º do mesmo art. 30. Essas comprovações podem ser dispensadas no caso de obras licitadas mediante a modalidade ‘Convite’ (§1º do art. 37).

2. A Lei nº 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inc. II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal.’

Tampouco poderíamos deixar de citar as orientações de **Yara Darcy Police Monteiro**:

‘Questão que foi muito controvertida, todavia já pacificada na doutrina e jurisprudência, é a relativa à comprovação da capacitação técnica da empresa e do profissional responsável nas licitações para contratação de obras e serviços de engenharia. Não mais pairam dúvidas de que, segundo a dicção do art. 30, II, e seu §1º, I, pode o edital exigir a ‘comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação’ da empresa participante, sem prejuízo da comprovação de aptidão dos membros da equipe técnica que se responsabilizarão pelos trabalhos,

na forma e com as limitações fixadas no citado §1º e inc. I do mesmo art. 30º (cf. Licitação: Fases e Procedimento, NDJ, 2000, p. 43).

Em abono dessa matriz, também se manifestou o Egrégio Tribunal de Contas da União:

'Habilitação. Qualificação técnica. Capacitação técnico-profissional. Capacitação técnico-operacional. Concorrência. A estabilidade do futuro contrato pode ser garantida com a exigência de atestados de capacitação técnico-profissional (...). (TC-009.987/94-0, publicado no Boletim de Licitações e Contratos, NDJ, 1995, vol. 11, p. 564).

É exatamente para salvaguardar o interesse público, que a lei admite que se verifique a qualificação do responsável técnico da licitante, para efeitos habilitatórios.

Segundo o acórdão 1.332/2006 do Plenário do TCU a qualificação técnica abrange tanto a experiência empresarial quanto a experiência dos profissionais que irão executar o serviço:

'A qualificação técnica abrange tanto a experiência empresarial quanto a experiência dos profissionais que irão executar o serviço. A primeira seria a capacidade técnico-operacional, abrangendo atributos próprios da empresa, desenvolvidos a partir do desempenho da atividade empresarial com a conjugação de diferentes fatores econômicos e de uma pluralidade de pessoas. A segunda é denominada capacidade técnico-profissional, referindo-se a existência de profissionais com acervo técnico compatível com a obra ou serviço de engenharia a ser licitado'.

A conjugação do inc. II do art. 30 e o texto final de seu §1º (após os vetos presidenciais) indica que a comprovação da capacitação técnico-profissional dependerá de registro nas entidades profissionais competentes.

Por meio da Resolução 1.025/2009, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), que tem competência para regulamentar os procedimentos relacionados à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) e Certidão de Acervo Técnico (CAT), indica que ser o atestado do Crea o documento apto a fazer prova da capacidade técnica do profissional, mas não da empresa licitante.' (TCU. Acórdão 655/2016 – Plenário).

O Manual de Procedimentos Operacionais do Crea, por sua vez, esclarece de forma expressa, que 'o atestado registrado no Crea constituirá prova da capacidade técnico-profissional para qualquer pessoa jurídica desde que o profissional citado na CAT: (...) e que o Crea não emitirá CAT em nome da pessoa jurídica contratada para prova de capacidade técnico-operacional por falta de dispositivo legal que o autorize a fazê-lo'.

Diante desse quadro, inevitável reconhecer que não há qualquer irregularidade na exigência de comprovação da capacidade técnica profissional formulada no edital, visto que acobertada pela lei e pela jurisprudência do TCU.

Por outro lado, a insurgência do relatório diz respeito ao fato dos atestados de capacidade técnica profissional apresentados pela empresa Senta Serviços e Empreendimentos Ltda estarem emitidos em nome dos engenheiros (apenas as iniciais): G.A.O. e A.A.V.O., que não

são sócios da empresa, mas nos termos do documento anexo (contrato de prestação de Serviços) mantinha vínculo profissional desde 02/02/2015, decorrem de obras executadas pela O.S. Terra Construções Ltda. – EPP (CNPJ: 13.483.252/0001-60).

Veja-se que não cabe ao órgão licitante exigir determinada forma de vinculação do profissional junto ao licitante, podendo ser aceito todas e quaisquer formas, senão vejamos.

Segundo a Súmula nº 25 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a forma de comprovação do vínculo profissional, com vista à comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços:

SÚMULA Nº 25 – Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços.

Com sapiência, o jurista Marçal Justen Filho leciona:

Não é possível, enfim, transformar a exigência de qualificação técnico-profissional em uma oportunidade para garantir ‘emprego’ para certos profissionais. Não se pode conceder que as empresas sejam obrigadas a contratar, sob vínculo empregatício, alguns profissionais apenas para participar de licitação. A interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configura como uma modalidade de distorção: o fundamental, para a Administração Pública, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus trabalhos por ocasião do futuro contrato. É inútil, para ela, que os licitantes mantenham profissionais de alta qualificação empregados apenas para participar da licitação.

Aliás, essa é a interpretação que se extrai do próprio art. 30, quando estabelece que as exigências acerca de pessoal qualificado devem reputar-se atendidas mediante mera declaração de disponibilidade apresentada pelo licitante. Como justificar entendimento diverso a propósito de profissionais de maior experiência? Não se afigura existente alguma resposta satisfatória para tal indagação’.

O TCU já pacificou o assunto:

‘abstenha de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, e passe a admitir a comprovação da vinculação dos profissionais ao quadro permanente por intermédio de apresentação de contrato de prestação de serviço, de forma consentânea ao posicionamento jurisprudencial da Corte de Contas nos Acórdãos nºs 361/2006-Plenário, 170/2007-Plenário, 892/2008-Plenário e 1.547/2008- Plenário (item 1.5.2, TC-021.108/2008-1)

'...o profissional esteja em condições de desempenhar seus trabalhos de forma efetiva no momento da execução contratual. Sendo assim, o contrato de prestação de serviços regido pela legislação civil comum se revela suficiente para a Administração Pública' (Acórdão n.º 1898/2011-Plenário, TC-011.782/2011-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 20.07.2011.)

'É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS assinada, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum, tratada no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.' (Acórdão 103/2009 Plenário (Sumário))

Concorrência para execução de obra: 1 – Exigência de vínculo empregatício entre o responsável técnico e a empresa licitante, para fim de qualificação técnico-profissional

'É desnecessário, para fim de comprovação da capacitação técnico-profissional, prevista no art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, que o profissional mantenha vínculo empregatício, por meio de contrato de trabalho, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviço regido pela legislação civil comum.' Foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar representação acerca de possíveis irregularidades existentes nos editais das Concorrências n.os 016/2009, 022/2009 e 026/2009, promovidas pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Belém/PA, para a construção de agências de atendimento da Previdência Social. A representante contrapõe-se à exigência constante do item 2.3, alíneas “c”, “e” e “f”, dos respectivos editais, que obriga a licitante a fazer prova de que o responsável técnico (engenheiro) integra o seu quadro permanente, mediante vínculo empregatício ou mesmo societário, não aceitando que ele seja profissional autônomo, contratado pela licitante para a prestação de serviço, em desacordo com a jurisprudência do TCU. A unidade técnica, em face das circunstâncias do caso concreto, manifestou-se pela procedência parcial da representação, propondo, ainda, a expedição de determinação corretiva à entidade, para futuros certames. Para o relator, “as particularidades que encerram o caso concreto justificam o encaminhamento formulado pela unidade técnica, especialmente pelos seguintes pontos destacados na instrução: a) em que pese o entendimento consolidado na jurisprudência do TCU, não houve determinação diretamente direcionada à Gerência Executiva do INSS no Pará, no sentido de exigir que a autarquia abstenha-se de limitar que a comprovação de qualificação técnico-profissional se dê exclusivamente pelos meios constantes dos editais em exame (Concorrências nº 016, 022 e 026/2009); b) a possibilidade de comprovação de vínculo entre o profissional e a empresa, para efeito de qualificação técnico-profissional, via contrato de prestação de serviço, ainda não é uma prática totalmente pacificada no âmbito administrativo – não obstante estar em constante evolução -, de igual sorte na esfera doutrinária; c) a exigência editalícia não ocorreu por critérios subjetivos, mas, pelo contrário, por exigência objetiva calcada em interpretação restritiva da norma, em observância aos princípios constitucionais, não podendo, assim, ser considerada manifesta ilegalidade.” Ao

final, o relator registrou que, “inobstante a restrição causada à empresa representante, não há elementos nos autos que comprovem que a exigência inquinada resultou em prejuízo à competitividade dos certames ou à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Ao contrário, os documentos constantes dos autos, pelo menos no que toca à Concorrência n.º 022/2009, demonstram que 4 (quatro) empresas participaram efetivamente da licitação, e que o preço da proposta vencedora resultou em uma diferença, a menor, de 19% em relação ao valor global estimado no edital.” O Plenário acolheu o voto do relator. Precedentes citados: Acórdãos n.os 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1.908/2008, 2.382/2008 e 103/2009, todos do Plenário. (Acórdão n.º 1043/2010-Plenário, TC-029.093/2009-1, rel. Min. José Jorge, 12.05.2010).

Então, consideramos que há três possibilidades para tal comprovação: vínculo trabalhista, contratual ou societário, a apresentação do contrato com firma reconhecida dos contratantes, torna viável e aceitável o acervo profissional como sendo do licitante.

Quanto ao fato dos Atestados de Capacidade Profissional apresentados pelo licitante Sentra Serviços e Empreendimentos Ltda estarem emitidos em nome dos engenheiros (apenas as iniciais): G.A.O. e A.A.V.O., em obras executadas pela O.S. Terra Construções Ltda. – EPP (CNPJ: 13.483.252/0001-60), não tem o condão de inviabilizar a aceitação dos atestados de capacidade técnica, posto que esses pertencem ao profissional e não a empresa, e atesta que a empresa que apresentou o referido profissional, tem a sua capacidade técnica vinculada a mesma.

Por fim, o relatório afirma que apesar da vencedora do certame ter sido a Sentra Serviços e Empreendimentos Ltda, identificou-se que a execução dos serviços está sendo feita pela O.S. Terra Construções Ltda, o que não permite atestar a regularidade da execução.

Cabe esclarecer que, nos termos do edital do certame, bem como, nos termo do contrato, foi permitida a subcontratação dos serviços, bastando a manifestação do interessado e a aquiescência da administração pública, em respeito ao disposto no art. 72, da Lei 8.666.

Veja-se que à primeira vista, a lei somente permitiria a subcontratação de algumas partes do objeto do contrato (e não a totalidade), se interpretado isoladamente o art. 72, friamente, sem o auxílio do inciso VI, do citado art. 78. Não obstante, ambos os preceitos entrelaçam-se, intimamente, e não podem ser analisados, isoladamente.

Se a contratada, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, pode subcontratar partes, até o limite admitido em cada caso, pela Administração (art. 72) e o inc. VI, do citado art. 78 cataloga como motivo para rescisão do contrato a subcontratação total ou parcial do seu objeto, não admitida no edital e no contrato, é curial que a subcontratação total é consentida. Do contrário, este inciso não estaria fazendo referência à subcontratação total, visto que a lei não contém palavras inúteis, tendo, estas, sempre algum significado. Há que se descobrir, portanto, o porquê de sua permanência no texto.

A conclusão insofismável é de que a lei realmente não obsta a subcontratação total da execução do contrato, nem tampouco a cessão (transferência) total ou parcial, com o que está de acordo Diógenes Gasparini, ao avisar que:

(...)o Estatuto Federal Licitatório vai mais além e admite a subcontratação total (toda a execução do contrato passa para um terceiro sem que o subcontratante se desvincule do contrato) do objeto e a cessão (transferência total ou parcial dos direitos decorrentes do contrato a terceiro, com o cedente desvinculando-se no todo ou em parte do contrato cujos direitos foram cedidos), se essas operações estiverem previstas e reguladas no edital. Observe-se que o Estatuto Federal Licitatório só considera motivo de rescisão contratual a subcontratação, total ou parcial, e a cessão e a transferência, total ou parcial, se não previstas no edital e no contrato. Consignadas no instrumento convocatório, essas operações são válidas, desvinculando-se ou não, em parte ou por completo, o contratado do contratante. Não cabe, assim, falar-se em fraude à licitação, ainda que alguém não selecionado por esse procedimento, acabe por relacionar-se contratualmente com a Administração Pública. (cf. Direito Administrativo, Saraiva, 4ª edição, 1995, pp. 396/7).

Adilson Abreu Dallari, ao tratar de contrato de obra pública, estuda, com profundidade, esta tormentosa questão, ainda que sob o regime jurídico do Decreto 73.140, de 9.11.73, que não difere basicamente do direito atual, e conclui:

‘(...) desde que haja prévia aquiescência da Administração, não há por que impedir-se a transferência de contrato realizado com esta, mesmo que com dispensa de licitação, pois, in casu, nem se propõe a questão da licitação’ (cf. Cadernos Fundap, publicação da Fundação do Desenvolvimento Administrativo, nº 11, de julho de 1985, pp. 27 a 38).

O inciso VI, do art. 78 é bastante rico em conteúdo, porque, ao contrário do art. 72, arrola outras hipóteses, além da subcontratação, que se não confunde com aquelas. E, mais, pressupõe que no edital e no contrato a Administração já preveja esta faculdade.

Portanto, duas são as condições substantivas: admissão do quantum e previsão no edital e no contrato. Já o art. 72 é mais singelo e ficará vazio, se não se fizer a estreita comunhão com aquele preceito.

A doutrina, em uníssono, autoriza a subcontratação da execução do objeto do contrato, conquanto alguns autores o façam com restrição, não permitindo a subcontratação total, senão apenas parcial, desde que prevista obrigatoriamente no edital e no contrato, com o apoio da mais Alta Corte de Contas da União e do Estado de São Paulo.

Sem dúvida, o contrato administrativo é pessoal, sem ser personalíssimo, e a lei permite que, excepcionalmente, a contratada transfira ou ceda a terceiros, a execução do objeto, dada a concentração, racionalização e especialização de atividades.

A subcontratação ou o cometimento a terceiros de partes da execução do objeto e de suas obrigações contratuais é, pois, perfeitamente lícita, desde que haja previsão desta faculdade no edital e no contrato, até o quantitativo admitido pela contratante.

A contratada responde perante a contratante pela execução total do objeto contratado e não há qualquer relação entre a contratante e a subcontratada, de modo que, também, pelos

atos ou omissões desta, ela é plenamente responsável. A responsabilidade da contratada é plena, legal e contratual.

Nada impede que haja subcontratações sucessivas ou simultâneas, como por exemplo, a subcontratação concomitante da parte hidráulica e da parte de alvenaria e da parte elétrica ou das fundações. E é o que ocorre com frequência.

O saudoso tratadista Hely Lopes Meirelles, interpretando a lei vigente, consente que a contratada defira, sob sua inteira responsabilidade, a execução de alguns serviços técnicos e especializados a terceiros ou a consórcios de pessoas jurídicas ou físicas, conquanto possam ser solidariamente responsáveis, pela parte executada, na forma avençada (cf. Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 20ª edição, 1995, p.p. 211/2122, e Licitação e Contrato Administrativo, cit.).

Marçal Justen apregoa que a Administração, caso a caso, faça uma avaliação da conveniência de propiciar a subcontratação, segundo os limites prefixados (cf. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, AIDÊ Editora, 4ª edição, 1996, p. 416). **Carlos Pinto Coelho Motta** adverte que o tema, efetivamente, é polêmico, quanto ao quantitativo (cf. Eficácia nas Licitações e Contratos, Del Rey, 1994, pp. 230/1). **Caio Tácito** assegura que, por ser contrato realizado, *intuitu personae*, a subcontratação deve estar prevista no contrato ou no termo aditivo e no caderno de encargos ou instrução de serviço, recebendo total aprovação de **Toshio Mukai** (cf. O Novo Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Públicos, Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 78).

Floriano Azevedo Marques Neto ilustra, com muita propriedade, a hipótese de a Administração contratar uma empresa, para executar uma ponte, e afiança que não se está pretendendo que ela execute, por si própria, todos os serviços que compõem tal obra, o que seria absolutamente inviável, não importando, pois, se as fundações se fizerem por subcontratada, empresa especializada, porque a contratada responderá por vícios que advierem e a relação da Administração será sempre com esta, diretamente (cf. parecer, in Boletim de Licitações e Contratos, Editora NDJ de São Paulo, número 2, de fevereiro de 1996)

O diploma legal, sob comento, no artigo 78, VI, traz à colação, além da subcontratação, outros institutos, como a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, a fusão, cisão ou incorporação, que se não confundem entre si, porque totalmente distintos.

Dianete de todo o exposto, ver-se que o edital (Cláusula 10.1.6) e contrato (Cláusula 8.14) autorizava a subcontratação, desde que autorizado pelo município, e, nos termos do documento anexo, houve essa autorização, razão pela qual não houve qualquer prejuízo”.

Análise do Controle Interno

A manifestação atém-se a aspectos jurídicos e formais, alguns genéricos, separando as partes do fato ora relatado, sem conectar-las, não esclarecendo especificamente a relação demonstrada no campo “Fato”: uso de documentação de qualificação técnica de outra empresa, que não a contratada, tendo sido constatado que era aquela empresa efetivamente que estava executando a obra. Ocorre que, mesmo a analisando friamente as justificativas

baseadas na doutrina e jurisprudência para cada parte do fato relatado, vê-se que elas são insubstinentes.

O fato relatado não condena a exigência da capacidade técnico-profissional. Pelo contrário, registra que não foi exigida a comprovação da capacidade técnico-operacional, o que permitiu que, mesmo sem comprovação de experiência da Sentra Serviços e Empreendimentos Ltda. (CNPJ: 12.020.437/0001-76), viesse ela a se sagrar vencedora do certame licitatório. Portanto, não há relação entre o constatado pela CGU e a parte da manifestação que procura justificar a exigência da capacidade técnico-profissional.

Quanto ao fato de que os atestados foram apresentados da O.S. Terra Construções Ltda. – EPP (CNPJ: 13.483.252/0001-60) em obras executadas por essa empresa, esquecendo que era ela quem estava efetivamente executando a obra em tela; foi justificado na manifestação que, de acordo com a jurisprudência apresentada, o vínculo com a Sentra Serviços e Empreendimentos Ltda. (CNPJ: 12.020.437/0001-76) havia sido confirmado com a apresentação de contratos de prestação de serviços. Juridicamente e doutrinariamente, a manifestação está perfeita. Ocorre que no caso fático, na Tomada de Preços nº 006/2015, o Edital não permitia a comprovação por meio de contrato de prestação de serviços:

“3.215.2 Comprovação de vínculo empregatício do(s) profissional(ais) detentores dos atestados referidos no subitem anterior, que deverá ser feita através da apresentação das guias de recolhimento do INSS e FGTS dos 03 (três) últimos meses; cópia do estatuto ou contrato, no caso de sócio diretor ou apresentação do nome do profissional na certidão do CREA”.

No processo licitatório não há: impugnação, revogação, esclarecimento, registro nas atas de julgamento ou qualquer outro fato que alterasse a cláusula editalícia, inobstante tivesse sido ilegal. Não há como concluir que a Comissão de Licitação tivesse que agir de outra forma que não aquela determinada no Edital.

Em relação à subcontratação, a manifestação a apresenta como uma hipótese legal, e não como um fato ocorrido, autorizado e documentado. Sobre isso, transcrevem-se excertos do edital de licitação:

“10.1.6. A subcontratação total ou parcial das obras ou serviços, sem prévia autorização da Prefeitura Municipal de Serra Talhada/Secretaria de Obras e Urbanismo, a associação da Contratada com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não são admitidas na Tomada de Preços e no Contrato;

10.1.6.1. Será permitida a subcontratação de microempresa, empresa de pequeno porte ou microempreendedor individual, no percentual de 30% (trinta) por cento do valor total licitado, devendo esta subcontratação ser comunicada à Prefeitura Municipal de Serra Talhada/Secretaria de Obras e Urbanismo;

10.1.6.2. Não será aplicável a subcontratação constante do subitem anterior quando o licitante for microempresa, empresa de pequeno porte ou microempreendedor individual”.

A subcontratação deveria ser previamente autorizada, cuja comprovação da autorização não foi encaminhada com a manifestação. Também deveria se restringir a 30% do valor licitado.

Neste caso, mais uma vez se deixou de informar e comprovar, na documentação anexada à manifestação, quais serviços foram subcontratados e se foi atendido esse limite. Outrossim, durante a fiscalização da CGU, solicitou-se formalmente toda documentação da fiscalização contratual: diário de obras e relatórios emitidos pela fiscalização contratual e/ou por empresa contratada para gerenciar a obra. Em resposta, foi informado que não foram emitidos relatórios, uma vez que todos os relatórios emitidos durante a fiscalização já constavam no diário de obras. Em compensação, no diário de obras não há registro de subcontratação.

À luz da vinculação ao Instrumento Convocatório, a hipótese de subcontratação não poderia ter ocorrido. A citada Cláusula 10.1.6.2 do Edital não permitia a subcontratação caso a licitante fosse microempresa, empresa de pequeno porte ou microempreendedor individual. Ocorre que, na documentação de habilitação da Sentra Serviços e Empreendimentos Ltda. (CNPJ: 12.020.437/0001-76) foi juntada declaração de enquadramento na condição de microempresa. De novo, não há como concluir que a fiscalização contratual pudesse agir de outra forma que não aquela determinada no Edital. Ao se permitir que outra empresa executasse os serviços, em desacordo com o determinado no Edital, leva a CGU a concluir que houve a ilegal sub rogação da obra, como relatado no campo “Fato”, agravado pelo fato que a empresa beneficiada foi a mesma para a qual foram apresentados os atestados de qualificação técnica na licitação.

Portanto, nenhuma das hipóteses jurídicas e formais levantadas, esquecendo-se da relação apresentada entre a licitação e a execução da obra, é suficiente para esclarecer o fato apontado.

2.2 Parte 2

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, estritamente no âmbito do escopo da fiscalização, quanto aos atos de gestão praticados em relação à execução do objeto, a evidências obtidas foram suficientes para concluir que:

a) legalidade

Foi constatado que a obra vem sendo executada por outra empresa, que não a contratada, não se podendo atestar a regularidade da execução da despesa paga no montante de R\$ 762.520,13.

b) economicidade

Os exames efetuados não identificaram evidências da ocorrência de superfaturamento ou sobrepreço.

Ordem de Serviço: 201700704

Município/UF: Serra Talhada/PE

Órgão: MINISTERIO DAS CIDADES

Instrumento de Transferência: Contrato de Repasse - 610494

Unidade Examinada: GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 6.696.388,85

1. Introdução

O presente trabalho de fiscalização teve por objeto de análise a transferência voluntária de recursos federais para o Governo do Estado de Pernambuco no âmbito do programa de Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamento Precários, e da ação de Apoio à Melhoria das Condições de habitabilidade de Assentamentos Precários, em especial no que diz respeito ao Contrato de Repasse nº 0233406-18/2007/Ministério das Cidades/Caixa, que envolveu um valor de R\$ 6.696.388,85, sendo R\$ 5.267.018,89 de responsabilidade da União Federal e R\$ 1.429.369,96 a contrapartida do Estado de Pernambuco.

O objetivo da fiscalização limitou-se à análise dos preços unitários, da contratação e da execução das obras, e desenvolveu-se no período de 8 de agosto a 29 de setembro de 2017, sendo a vista de campo realizada no dia 30 de agosto.

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 básicas do Contrato de Repasse nº 0233.406-18/2007/Ministério das Cidades/Caixa.

Fato

Trata-se do Contrato de Repasse nº 0233.406-18/2007/Ministério das Cidades/Caixa, celebrado em 28 de dezembro de 2007, entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e o Estado de Pernambuco, tendo por interveniente executor a Companhia Estadual de Habitação e Obras (Cehab), que teve por objetivo a execução de ações relativas ao programa FNHIS – Urbanização,

Regularização e Integração de Assentamentos Precários, e por finalidade a transferência de recursos financeiros da União para a urbanização de assentamentos precários na Comunidade do Mutirão, no Município de Serra Talhada/PE.

Através do mencionado Contrato de Repasse, a União Federal obrigou-se a transferir ao Estado de Pernambuco recursos financeiros até o valor de R\$ 4.950.000,00, enquanto o Estado de Pernambuco, a título de contrapartida, assumiu o compromisso de alocar a quantia de R\$ 495.000,00, totalizando, assim, um montante de R\$ 5.445.000,00, nos termos do Plano de Trabalho primitivo aprovado.

A vigência do Contrato iniciou-se na data de sua assinatura e tinha a previsão original de encerramento no dia 28 de dezembro de 2009 (Processo CEF nº 0233.406-18/2007, volume principal I, p. 4-13, 52-59).

Na implementação do objeto do Contrato de Repasse nº 0233.406-18/2007/Ministério das Cidades/Caixa, observaram-se vários aditivos em sentido amplo, os quais podem ser divididos em: a) Aditivos financeiros e de forma; e b) Aditivos de prazo. São eles:

Quadro – Aditivos financeiros e de forma

Instrumento	Data	Objetivo
Termo Aditivo	06/10/08	Incluir como parte integrante do Contrato de Repasse o Termo de Compromisso nº 0233406-18/2007
Termo de Apostilamento	07/05/09	Incorpora dados orçamentários e financeiros de recursos empenhados
Termo Aditivo	10/07/09	Alteração do valor da contrapartida para R\$ 862.371,32
Termo Aditivo	15/07/09	Alteração do valor de transferência da União Federal para o valor mínimo de R\$ 5.122.474,26 e máximo de R\$ 5.294.948,53, e do valor de contrapartida do Estado de Pernambuco para o valor mínimo de R\$ 517.422,79 e máximo de R\$ 689.897,06
Termo de Apostilamento	24/12/09	Incorpora dados orçamentários e financeiros de recursos empenhados
Termo de Apostilamento	17/12/10	Incorpora dados orçamentários e financeiros de recursos empenhados
Termo de Apostilamento	03/01/11	Alteração do valor de transferência da União Federal para o valor máximo de R\$ 5.294.948,53, e do valor de contrapartida do Estado de Pernambuco para R\$ 517.422,79
Termo Aditivo	08/07/11	Alteração do Plano de Trabalho
Termo de Apostilamento	22/07/11	Incorpora dados orçamentários e financeiros de recursos empenhados
Termo Aditivo	08/02/12	Alteração do valor da contrapartida para R\$ 1.176.169,58
Termo Aditivo	30/07/13	Alteração da maneira de autorização de saque do Contrato de Repasse, passando a ser de acordo com o modelo de aferição por parcelas
Termo Aditivo	16/11/15	Alteração do valor da contrapartida para R\$ 1.429.369,96
Termo Aditivo	08/04/16	Alteração do valor de transferência da União Federal para o valor máximo de R\$ 5.267.018,89

Fonte: Processo CEF nº 0233.406-18/2007, volume principal I, p. 76-86, 103, 121-126, 136-137, volume principal II, p. 298-299, 326-327, 402, 425-435, 496-497, 526, volume principal III, p. 686-696, 701 e volumes principais VI, e IX.

Quadro – Aditivos de prazo

Instrumento	Data	Objetivo	Motivo
Termo Aditivo	15/09/09	Alteração da vigência do Contrato de Repasse, passando a se encerrar no dia 28 de setembro de 2010	Finalização de adequações do projeto (Ofício nº 274/2009/GAB/DP-CEHAB, 03/09/09)
Termo Aditivo	19/08/10	Alteração da vigência do Contrato de Repasse, passando a se encerrar no dia 28 de abril de 2012	Adequações do projeto (Ofício nº 296/2010/GAB/DP/Convênios-CEHAB, 09/08/10)
Termo Aditivo	21/03/12	Alteração da vigência do Contrato de Repasse, passando a se encerrar no dia 28 de abril de 2013	3ª Reprogramação – necessidade de abertura de novas frentes de serviço (Ofício nº 148/2012/GAB/DP/Convênios-CEHAB, 16/03/12)
Termo Aditivo	21/03/13	Alteração da vigência do Contrato de Repasse, passando a se encerrar no dia 28 de abril de 2014	3ª Reprogramação – necessidade de abertura de novas frentes de serviço, falta de material, e presença de rocha em algumas ruas (Ofício nº 146/2013/GAB/DP/CEHAB, 12/03/13)
Termo Aditivo	24/03/14	Alteração da vigência do Contrato de Repasse, passando a se encerrar no dia 28 de abril de 2015	Alteração da vigência devido a: a) a substituição do serviço de escavação de rocha com uso de explosivos por extração de rochas a frio; b) a demora da Celpe na implantação de postes; c) atraso na titulação das unidades habitacionais em nome dos beneficiários (Ofício nº 087/2014-COPC/GOF/DG/DP/CEHAB, 12/03/14)
Termo Aditivo	03/03/15	Alteração da vigência do Contrato de Repasse, passando a se encerrar no dia 28 de abril de 2016	Alteração da vigência devido a: a) a análise da 4ª Reprogramação pela Caixa; b) Trabalho Técnico Social (TTS) junto aos beneficiários; c) atendimento de exigências junto à Caixa (Ofício nº 020/2015-COPC/GOF/DG/DP/CEHAB, 25/02/15)
Termo Aditivo	08/04/16	Alteração da vigência do Contrato de Repasse, passando a se encerrar no dia 28 de abril de 2017	Alteração da vigência devido à 4ª Reprogramação (Ofício nº 083/2016-COPC/GOF/DPG/DP/CEHAB, 23/03/16)
Termo Aditivo	03/03/17	Alteração da vigência do Contrato de Repasse, passando a se encerrar no dia 28 de abril de 2018	Alteração da vigência devido à paralisação da obra, distrato com a empresa executora, e a realização de nova licitação (Ofício nº 033/COPC/GOF/DPG/DP/CEHAB/2017, 17/02/17)

Fonte: Processo CEF nº 0233.406-18/2007, volume principal I, p. 128-135, 223-232, volume principal III, p. 720-726, e volumes principais V, VIII, IX.

Com o objetivo de realizar aquilo que fora acordado no Contrato de Repasse nº 0233.406-18/2007/Ministério das Cidades/Caixa, a Companhia Estadual de Habitação e Obras (Cehab) promoveu uma licitação na modalidade de concorrência, do tipo de menor preço, sob o regime de empreitada por preço unitário, a Concorrência nº 012/2009-CEL, que teve por objeto a contratação de empresa de engenharia para a construção de 45 unidades habitacionais e a implantação de infraestrutura básica, compreendendo os serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem, abastecimento d'água, esgotamento sanitário, iluminação pública, urbanização e melhorias habitacionais, na Comunidade Mutirão, no Município de Serra Talhada/PE.

Em virtude da realização do mencionado certame licitatório, celebrou-se o Contrato nº 010/2010, em 13 de abril de 2010, entre a Cehab e a DUARTE CARVALHO EMPREENDIMENTOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 04.199.032/0001-19, com o preço total de R\$ 5.396.262,71, e um prazo original de catorze meses para a execução dos serviços, contados a partir da data de assinatura da Ordem de Serviço nº 012/2010, de 26 de abril de 2010.

Com a rescisão do Contrato nº 010/2010 em 3 de abril de 2017, contrato de execução celebrado entre a Cehab e a DUARTE CARVALHO EMPREENDIMENTOS LTDA., e com o objetivo de dar continuidade àquilo que fora acordado no Contrato de Repasse nº 0233.406-18/2007/Ministério das Cidades/Caixa, a Companhia Estadual de Habitação e Obras (Cehab) promoveu uma outra licitação na modalidade de concorrência, do tipo de menor preço global, sob o regime de empreitada por preço unitário, a Concorrência nº 003/2017, que teve por objeto a contratação de serviços de engenharia para a construção de 45 unidades habitacionais e a implantação de infraestrutura básica, incluindo serviços de terraplenagem, pavimentação, drenagem, abastecimento d'água, esgotamento sanitário e iluminação no Município de Serra Talhada/PE.

Em decorrência do citado certame licitatório, celebrou-se o Contrato nº 009/2017, em 2 de junho de 2017, entre a Cehab e a empresa S.A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS., inscrita no CNPJ sob o nº 15.088.207/0001-37, com o preço total de R\$ 2.270.123,09, e um prazo original de dez meses para a execução dos serviços, contados a partir da data de assinatura da Ordem de Serviço nº 011/2017, de 9 de junho de 2017.

2.1.2. Existência de licenças ambientais vencidas.

Fato

Quanto ao licenciamento ambiental, no cumprimento objeto do Contrato de Repasse nº 0233.406-18/2007/Ministério das Cidades/Caixa, observaram-se diversos instrumentos administrativos, quais sejam:

Quadro – Licenciamento ambiental

Item	Instrumento	Emissor	Emissão	Validade	Empreendimento
01	Autorização Ambiental nº 04.10.04.021815-8	Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH)	13/04/10	14/04/11	Implantação de projeto de urbanização e infraestrutura urbana na Comunidade Vila Mutirão, Serra Talhada/PE
02	Licença de Instalação nº 00004/2011	Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH)	30/03/11	29/03/15	Construção de 97 unidades habitacionais, infraestrutura, urbanização e Sistema de Esgotamento Sanitário da Comunidade Vila Mutirão, Serra Talhada/PE
03	Autorização nº 04.13.01.000255-9	Agência Estadual de	23/01/13	23/01/14	Execução de serviços de pavimentação e drenagem nas ruas

Item	Instrumento	Emissor	Emissão	Validade	Empreendimento
		Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH)			localizadas na Comunidade da Vila do Mutirão, no Município de Serra Talhada/PE
04	Licença de Instalação nº 01.14.07.003521-0	Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH)	14/07/14	13/07/16	Implantação do Sistema de Abastecimento de Água, composto de reservatório inferior, reservatório superior, Estação Elevatória, e rede de distribuição na Comunidade do Mutirão, Serra Talhada/PE

Fonte: Processo Caixa nº 0233.406-18/2007, volumes principais V e VIII, volume de engenharia IV, p. 747-753, volume de engenharia VII, p. 1235, 1240, volume de engenharia IX, p. 1550-1551, 1572-1573, 1753-1754, volume de engenharia XIII, p. 2848-2849, volume de engenharia XIV, p. 3191-3192, e volumes de engenharia XVIII e XX.

Considerando-se que é obrigação contratual do Estado de Pernambuco compatibilizar o objeto do Contrato de Repasse com normas e procedimentos de preservação ambiental municipal, estadual ou federal, que é obrigação da Companhia Estadual de Habitação e Obras (Cehab) executar os trabalhos necessários à consecução do objeto a que alude o Contrato de Repasse observando as normas e procedimentos de preservação ambiental municipal, estadual e federal, que as obras estão ainda sob a vigência de um contrato de execução e inacabadas, e que as licenças ambientais se encontram vencidas, irregular é a condição atual do Contrato de Repasse sob o aspecto ambiental (Processo Caixa nº 0233.406-18/2007, volumes principais I e IX, e volume de engenharia XXV).

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’.

2.1.3. Contrato de execução nº 010/2010 e suas medições. Fragilidades no controle realizado pela Caixa Econômica Federal quanto à documentação que fundamenta o repasse de recursos.

Fato

Considerando-se a instrução processual de acompanhamento da execução do Contrato de Repasse nº 0233.406-18/2007/Ministério das Cidades/Caixa, em relação ao Contrato nº 010/2010, verificou-se a juntada de: a) 28 Boletins de Medição (BM), totalizando a quantia de R\$ 4.222.810,14; b) 54 Notas Fiscais (NF), que somadas representam um valor total de R\$ 4.169.561,50; c) 20 Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE), que atestam

serviços num total de R\$ 4.154.300,39, o que representaria 67,06% de um previsto de R\$ 6.195.061,09.

Em atenção à instrução processual referente às medições do Contrato nº 010/2010 junto à Caixa Econômica Federal, verificou-se uma série de inconsistências, a saber:

- a) Notas Fiscais (NF) as quais atestam os mesmos serviços como, por exemplo, as de número 133 e 251, que fazem referência ao Boletim de Medição (BM) nº 01;
- b) Notas Fiscais (NF) que fazem referência a Boletins de Medição (BM) e seus respectivos valores atestados diferentes daqueles aprovados nos equivalentes Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE). Por exemplo, cita-se a situação observada no RAE referente à 11^a medição;
- c) Ausência da juntada de vários Boletins de Medição (BM), embora a presença de documentos, no processo de acompanhamento da Caixa Econômica Federal, que registram sua apresentação (BM nº 29, 30, 31 e 32);
- d) Relatórios de Acompanhamento de Engenharia (RAE) sem clareza na exposição dos serviços atestados e seus respectivos Boletins de Medição (BM). É o caso do RAE referente à 20^a medição;
- e) Juntada de Notas Fiscais (NF) que não fazem referência a qualquer Boletim de Medição (BM), fato que prejudica a transparência de informações.

Todas essas inconsistências aqui anotadas demonstram certa fragilidade na liberação de recursos para efeito de pagamento das medições relativas ao Contrato de Repasse.

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’.

2.2 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. Concorrência nº 012/2009-CEL. Exigência de comprovante de recolhimento de garantia prévia de participação expedido pela unidade financeira da Cehab. Procedimento suscetível de comprometimento do sigilo quanto ao universo de concorrentes.

Fato

De acordo com os dispositivos do edital da Concorrência nº 012/2009-CEL, dentre os documentos de habilitação previstos, exigiu-se dos concorrentes a apresentação do comprovante de recolhimento da garantia prévia de participação expedido pela unidade financeira da Cehab, procedimento este, portanto, anterior à abertura do certame:

“4 Das condições prévias de participação.”

[...]

*4.3 Será exigida uma **garantia prévia de participação** no valor de 1% (um por cento), do valor máximo estabelecido pela CEHAB, que corresponde a R\$ 54.999,60 (cinquenta e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais e sessenta centavos) que **deverá ser recolhida à Unidade Financeira – UAFI (tesouraria) da CEHAB, sala 209 - 2º andar, fone 3182-7539, em qualquer das modalidades previstas no Art. 56 §1º da Lei Federal nº 8.666/93, até 1 (um) dia útil antes do dia da abertura do certame.***

[...]

*d) A **comprovação do recolhimento da referida garantia será aferida pela CEL, junto a UAFI, antes do início da sessão de abertura do presente certame.***

[...]

4.5 Não poderão participar deste processo licitatório direta ou indiretamente:

4.5.1 Empresas enquadradas em qualquer das disposições do Art. 9º da Lei Federal nº 8.666/93, ressaltando:

[...]

*4.5.1.4 **Empresas que não tenham efetuado recolhimento da garantia prévia de participação, conforme citado no subitem 4.3.***

[...]

6. Da documentação de habilitação – envelope 01.

[...]

6.4 Da qualificação econômico-financeira:

6.4.1 Comprovante de recolhimento da Garantia Prévia de Participação, conforme item 4.3 deste Edital, expedido pela Unidade Financeira da CEHAB”. (Original sem grifo)

Considerando-se o procedimento adotado pela Cehab, a instituição teve o conhecimento prévio dos possíveis interessados em participar da licitação, fato este que trouxe a suscetibilidade de comprometimento do sigilo quanto ao universo dos concorrentes, e de viabilização de eventuais conluios.

Deve-se ressaltar que, injustificadamente, a Cehab não escolheu outras modalidades de prestação da garantia, como o seguro-garantia ou a fiança bancária, previstos no § 1º, do art. 56, da Lei nº 8.666/93, as quais não implicariam o conhecimento prévio dos concorrentes.

Conforme a Lei de Licitações, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (Lei nº 8.666/93, art. 3º, §1º). Dessa forma, haja vista a viabilidade de se incluir o comprovante da garantia no ato da proposta e da desnecessidade da apresentação anterior, pela possibilidade de comprometimento do caráter competitivo do certame, o procedimento adotado pela Cehab é avesso à finalidade da licitação e, portanto, ilegal.

Nesse sentido, o Acórdão nº 557/2010-TCU-Plenário:

“Relatório.

Trata-se de representação (fls. 1/7), formulada pela Secretaria de Fiscalização de Obras, com fundamento no art. 132, inciso VI, da Resolução 191/2006, a respeito de possível irregularidade no edital-padrão do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, que contém cláusula por meio da qual é exigido o recolhimento da garantia prevista no inciso III do art. 31 da Lei 8.666/1993 antes da data da abertura das propostas.

[...]

6. A Unidade Técnica refuta as justificativas apresentadas e propõe que seja feita determinação ao DNIT para que “retire do Edital-padrão e de todos os editais do DNIT, futuros e em andamento, a cláusula que impõe a apresentação de garantia em momento anterior ao da abertura das propostas, haja vista a infração aos arts. 43, inciso I, 31, inciso III e 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, e informe o Tribunal, em 60 dias, sobre as providências adotadas”.

[...]

Voto.

[...]

Quanto ao mérito, acolho a manifestação do Ministério Público por suas fundamentadas razões e, assim, considero não haver ilegalidade na previsão, constante no edital-padrão do Dnit, de que o valor da garantia, prevista no art. 31, III, da Lei 8.666/93, seja recolhido antecipadamente e a respectiva comprovação seja inserida no envelope de habilitação.

É certo, conforme registra o douto Parquet, que, para os licitantes serem capazes de comprovar o recolhimento da garantia, faz-se necessário que, antecipadamente, adotem as medidas pertinentes para viabilizar junto a uma agência bancária ou entidade financeira, conforme a modalidade da garantia, o recolhimento dos respectivos valores. Dessa forma, não seria viável que o recolhimento se desse de forma concomitante à comprovação, que ocorre com a apreciação dos documentos inseridos no envelope de habilitação, na data fixada para sua abertura.

Quanto à operacionalização do recolhimento dos valores, entendo pertinente a sugestão do Ministério Público de que seja expedida recomendação a respeito do assunto. Da mesma forma, cabível a determinação sugerida para que o órgão se abstenha de fixar em seus editais de licitação data limite para o recolhimento da garantia, sendo esse limite delimitado pelo próprio prazo para a entrega das propostas, respeitando-se os horários de funcionamento do órgão recebedor da garantia.

Acórdão.

[...]

9.2. determinar ao Dnit, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, que se abstenha de fixar em seus editais de licitação data limite para o recolhimento da garantia prevista no art. 31, III, da Lei n. 8.666/1993, sendo esse limite delimitado pelo próprio prazo para a entrega das propostas, respeitando-se os horários de funcionamento do órgão recebedor da garantia”.

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’.

2.2.2. Concorrência nº 012/2009-CEL. Adoção de valores não usuais de índices contábeis sem a devida motivação. Restrição à competitividade.

Fato

A lei geral de licitações, a Lei nº 8.666/93, dispõe que a comprovação de boa situação financeira da empresa deve ser feita de forma objetiva, através do cálculo de índices

contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, sendo vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação (Art. 31, §5º, que trata da documentação relativa à qualificação econômico-financeira dos participantes da licitação).

A Instrução Normativa nº 5/95, do Ministério de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que dispôs sobre procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), nos órgãos da Presidência da República, nos Ministérios, nas Autarquias e nas Fundações que integram o Sistema de Serviços Gerais (Sisg), estabelece, entre outras coisas, que:

"7. Dos editais

7.1. Para uniformidade de procedimentos os editais destinados às licitações públicas devem conter, obrigatoriamente, as exigências descritas nos incisos seguintes de modo a explicitar que:

[...]

V – A comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o Sicaf não tenha sido implantado, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

$$LG = \frac{\text{Ativo Circulante} + \text{Realizável a Longo Prazo}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$SG = \frac{\text{Ativo Total}}{\text{Passivo Circulante} + \text{Exigível a Longo Prazo}}$$

$$LC = \frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}}$$

[...]

*7.2. As empresas que apresentarem resultado **igual ou menor do que 1 (um)**, em qualquer dos índices referidos no inciso V, quando de suas habilitações deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, na forma dos § 2º e 3º , do artigo 31, da Lei nº 8.666/93, como exigência imprescindível para sua classificação podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º, do artigo 56, do mesmo diploma legal, para fins de contratação.*

7.2.1. O instrumento convocatório deverá prever, também, a alternativa escolhida e seu respectivo percentual, bem como a necessidade de garantia, se for o caso” (Original sem grifo)

Por sua vez, conforme o Edital da licitação em estudo, vê-se que a Cehab adotou valores mais rígidos para os índices contábeis:

“6.4.4 Comprovação da capacidade econômico-financeira, tomando por base o balanço e as demonstrações contábeis apresentados, que deverão revelar valores que atendam aos limites determinados, para os seguintes índices:

$$1 - ILG = \frac{AC+RLP}{PC+ELP} \geq 1,50$$

$$2 - IEG = \frac{PC+ELP}{AT} \leq 0,50$$

$$3 - ILC = \frac{AC}{PC} \geq 1,50$$

Onde:

ILG = Índice de Liquidez Geral;

IEG = Índice de Endividamento Geral;

RLP = Realizável em Longo Prazo;

ELP = Exigível em Longo Prazo;

ILC = Índice de Liquidez Corrente;

AC = Ativo Circulante;

PC = Passivo Circulante;

AT = Ativo Total”

A Cehab juntou ao processo licitatório uma justificativa técnica para a adoção desses índices econômico-financeiros, do qual se retirou a seguinte passagem:

“Para os processos licitatórios de obras de engenharia civil, onde há previsão de aplicação de material de construção, é procedimento da Cehab a exigência dos índices: a) ILC = ou > 1,5; b) ILG = ou > 1,5 e c) IEG = ou < 0,5.

Portanto, levando em consideração a relevância dos valores a serem desembolsados, bem como da necessidade da boa saúde financeira da contratada, entendemos que a exigência dos índices de medição da capacidade econômica financeira das licitantes deve ser mantida, ou seja:

- a) *ILC = ou > 1,5;*
- b) *ILG = ou > 1,5;*
- c) *IEG = ou < 0,5”*

Como se vê, para a adoção de valores mais rígidos para os índices contábeis, a Cehab fundamentou-se unicamente numa suposta habitualidade de uso na própria instituição. Isso, porém, não é suficiente.

A doutrina especializada entende que (CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. *Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU*. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 310):

*“Os índices devem ser minimamente satisfatórios para atestar que as concorrentes possuem condições para solver as suas obrigações contratuais. Essa suficiência deve ser **motivada por meio de estudos de mercado** que demonstrem a situação contábil usualmente encontrada em empresas daquele ramo de atividade econômica e de porte suficiente para a realização do objeto que se pretende contratar” (Original sem grifo)*

Não está no livre arbítrio do Administrador o afastamento da aplicação dos valores comumente adotados para os índices contábeis. Pelo contrário, a adoção de índices mais rígidos deve ser devidamente justificada no processo licitatório. Nesse sentido: Acórdão 2338/2006-TCU-Plenário, Acórdão 773/2011-TCU-Plenário, Acórdão 402/2008-TCU-Plenário, Acórdão 2150/2008-TCU-Plenário, Acórdão 1694/2007-TCU-Plenário, e Acórdão 2882/2008-TCU-Plenário.

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’.

2.2.3. Concorrência nº 012/2009-CEL. Limitação desmotivada da quantidade de atestados para efeito de comprovação de capacidade técnico-operacional. Restrição à competitividade.

Fato

Sabe-se que a capacidade técnico-operacional do licitante está relacionada à sua capacidade operativa, à sua experiência na realização de objeto similar no que diz respeito à qualidade, quantidade e prazo de execução, como condução coordenada de materiais, equipamentos e mão de obra.

De acordo com a Sumula nº 263/2011 do Tribunal de Contas da União (TCU):

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

No que diz respeito à comprovação da capacidade técnico-operacional dos participantes da licitação, o edital da Concorrência nº 013/2009-CEL estabeleceu que:

“6.5.3.4 As parcelas de maior relevância, com indicação dos quantitativos que serão aceitos pela CEL, valores estes entendidos pela área técnica da Cehab, como os

mínimos necessários, para as empresas comprovarem condições de executar o objeto licitado, são as discriminadas a seguir:

Parcelas de serviços de maior relevância e/ou valor significativo	Ud	Quantidades totais orçadas pela Cehab	Quantidades mínimas exigidas
Concreto armado	m ³	445,98	223,00
Aterro com compactação mecânica	m ³	3.951,88	1.976,00
Pavimentação em paralelos	m ²	11.023,66	5.512,00
Rede de distribuição de água	m	4.512,00	2.256,00
Rede coletora de esgoto	m	5.040,00	2.520,00
Cabo para rede de iluminação pública e/ou distribuição de energia	m	2.600,00	1.300,00
Alvenaria de tijolos cerâmicos	m ²	9.705,90	4.853,00
Cobertura de telhas de cerâmicas	m ²	3.180,30	1.543,00
Piso cimentado	m ²	3.318,25	1.659,00

6.5.3.5 As quantidades acima poderão ser comprovadas por meio da apresentação de até 03 (três) atestados, por item de serviço, permitindo-se a soma dos mesmos para comprovação da capacidade Técnico-operacional”

Como se observou, a Cehab limitou a comprovação de experiência técnico-operacional à apresentação de até três atestados por item de serviço, sem, contudo, apresentar qualquer justificativa técnica para tal restrição.

Porém, para que a Administração estabeleça limites à quantidade de atestados, é necessário que seja por meio de decisão fundamentada, de maneira a demonstrar que o aumento de quantitativo desses serviços ocasiona, necessária e desproporcionalmente, uma dificuldade no cumprimento da qualidade e do prazo contratados. Em outras palavras, a limitação do número de comprovantes requer uma demonstração razoável de que a execução de quantidades superiores desses serviços exige uma maior capacidade operativa dos participantes, seja pelo aumento da complexidade técnica do objeto, seja pelo aumento da dificuldade no cumprimento dos prazos acordados para a conclusão da obra.

Nesse sentido: Acórdão 2150/2008-TCU-Plenário, Acórdão 2882/2008-TCU-Plenário, Acórdão 1237/2008-TCU-Plenário, Acórdão 1636/2007-TCU-Plenário, e Acórdão 2359/2007-TCU-Plenário.

Vale ressaltar que, de acordo com a Ata de Julgamento de Habilitação da Concorrência nº 012/2009-CEL, de 22 de janeiro de 2010, duas empresas foram desclassificadas pela falta de comprovação da exigência do item 6.5.3.4 do seu edital, de forma a reforçar a caracterização de restrição à competitividade.

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’.

2.2.4. Concorrência nº 012/2009-CEL. Possibilidade de autenticação de documentos pela Comissão de Licitação em data anterior à data de abertura do certame. Procedimento suscetível de comprometimento do sigilo quanto ao universo de concorrentes.

Fato

De acordo com dispositivo da Concorrência nº 012/2009, previu-se a possibilidade de autenticação, pela própria Comissão de Licitação, da documentação exigida dos interessados em data anterior à abertura do certame:

“5 Da forma de apresentação dos documentos de habilitação e das propostas de preços e condições para contratação.

[...]

5.6 Os documentos poderão ser apresentados em cópia, com autenticação efetuada pela Comissão de Licitação, desde que se apresentem os originais, no máximo, até o 3º (terceiro) dia útil antes da data de abertura do presente certame”. (Original sem grifo)

Considerando-se o procedimento adotado pela Cehab, a instituição teve o conhecimento prévio de possíveis interessados em participar da licitação, fato este que trouxe a suscetibilidade de comprometimento do sigilo quanto ao universo dos concorrentes, e de viabilização de eventuais conluios.

Conforme a Lei de Licitações, é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (Lei nº 8.666/93, art. 3º, §1º). Dessa forma, haja vista a viabilidade de se incluir documentos autenticados por outro procedimento no ato da proposta e da desnecessidade de sua apresentação à Comissão de Licitação anterior à abertura do certame, pela possibilidade de comprometimento do caráter competitivo da licitação, o procedimento adotado pela Cehab é avessa à finalidade da própria licitação e, portanto, ilegal.

É importante ressaltar que vários participantes fizeram uso desse dispositivo do edital, e, assim, tiveram contato com a Comissão de Licitação para efetuar a autenticação de documentos em data anterior à abertura do certame.

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’.

2.2.5. Concorrência nº 012/2009-CEL. Possibilidade de conluio entre participantes da licitação.

Fato

O processo licitatório referente à Concorrência nº 012/2009-CEL apresentou alguns vestígios que comprometeram a lisura do certame. A respeito dessas máculas, algumas anotações agora desenvolvidas.

1. Da Comissão Especial de Licitação (CEL).

Para exercer o mandato de membro titular da Comissão Especial de Licitação, nomeou-se J. P. DOS S. O., através da Portaria nº 133/2009, de 8 de setembro de 2009 (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 852).

Ao lado disso, informa-se que a empresa OTL OBRAS TECNICAS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 00.545.355/0001-66, participou do certame com a prestação de garantia, mas não compareceu às fases de habilitação e de proposta de preços (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 908, 930, 1786).

Sabe-se também que J. P. DOS S. O. mantém a sociedade empresária limitada de razão social MERCADÃO DO PINTOR LTDA. - ME, juntamente com T. D. C. O., que por sua vez é prima de um dos sócios da OTL OBRAS TECNICAS LTDA., de nome G. D. C.

2. Dos protocolos de entrega.

Aos autos do procedimento referente à Concorrência nº 012/2009-CEL, foram juntados os comprovantes de entrega de cópia do edital ao total de 31 empresas. São elas:

Quadro – Protocolos de entrega do edital

Empresa		Agente recebedor		Processo
Nome	CNPJ	Nome	Cargo	p.
USINA DE OBRAS EMPREENDIMENTOS LTDA	07.826.791/0001-52	A. M. R. J.	Sócio	919
J C L ENGENHARIA LTDA	69.968.238/0001-01	A. M. F. DE O.	Vínculo empregatício	911
CONSTRUTORA VENANCIO LTDA	12.574.539/0001-33	B. A. DA S.	Vínculo empregatício	901
ENGECOL ENGENHARIA DE CONSTRUCAO CIVIL LTDA	24.339.822/0001-60	C. R. DA S.	-	900
IMOBILIARIA ROCHA LTDA	08.162.448/0001-13	C. C. DA S.	Vínculo empregatício	902
HBR ENGENHARIA LTDA	05.547.417/0001-92	D. B. DE S.	Vínculo empregatício	907
SEDENGE-SERVICOS DE ENGENHARIA LTDA - EPP	70.082.227/0001-09	E. P. DA S.	Vínculo empregatício	923
FLAMAC INCORPORACAO E CONSTRUCAO LTDA	35.541.010/0001-19	G. E. DA S.	Vínculo empregatício	922
TAMASA ENGENHARIA SA	18.823.724/0001-09	J. DE M. M. J.	-	924
CONSTRUTORA SAINT ENTON	11.561.313/0001-35	J. B. M.	Vínculo	913

Empresa		Agente recebedor		Processo
Nome	CNPJ	Nome	Cargo	p.
LTDA			empregatício	
CONSTRUTORA BAPTISTA LEAL LTDA.	02.218.050/0001-75	J. DE M. B. N.	-	899
WALTER LOPES ENGENHARIA LTDA	05.275.604/0001-64	J. DE M. B. N.	-	910
COLMEIA ARQUITETURA E ENGENHARIA LTDA	41.051.046/0001-17	J. J. DA S.	Vínculo empregatício	906
DIRECTA ENGENHARIA & PROJETOS LTDA.	03.561.128/0001-12	J. G. DE M.	Vínculo empregatício	921
CONSTRUTORA SBM LTDA	02.908.931/0001-18	J. M. DE A.	-	920
DIAS ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA	06.002.195/0001-95	J. P. DE L.	Vínculo empregatício	914
T. BARRETO CONSTRUCOES LTDA	02.105.940/0001-70	J. G. T. B. F.	Sócio	903
J M F - CONSTRUCOES E SERVICOS TERCEIRIZADOS EIRELI - EPP	10.624.354/0001-60	J. M. DA S.	Responsável	917
SVA CONSTRUCOES E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA - ME	08.779.420/0001-20	J. M. DA S.	Vínculo empregatício	918
TROPICOS ENGENHARIA E COMERCIO LTDA	11.542.750/0001-01	L. C. DA S.	Vínculo empregatício	905
MULTISSET ENGENHARIA LTDA	03.539.154/0001-44	M. V. DO N.	-	916
CONSTRUTORA CASSI LTDA	35.389.170/0001-94	O. F.	Vínculo empregatício	904
J K ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA	06.061.013/0001-57	O. F.	-	927
CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA - EPP	08.824.641/0001-72	R. A. C.	Vínculo empregatício	928
SOERGUER CONSTRUCOES LTDA - ME	05.545.016/0001-01	R. A. C.	-	929
EDIFICARTE CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	03.828.764/0001-68	R. R. R. M.	Vínculo empregatício	912
L. & R. SANTOS CONSTRUCOES LTDA	07.408.234/0001-11	T. N. DA S.	Vínculo empregatício	925
OTL OBRAS TECNICAS LTDA	00.545.355/0001-66	V. P. V.	Vínculo empregatício	908
CONSTRUTORA MILAO E EMPREENDIMENTOS EIRELI	08.432.427/0001-70	W. I. DE L.	Vínculo empregatício	909
DUARTE CARVALHO EMPREENDIMENTOS LTDA.	04.199.032/0001-19	D. C. DA S.	Vínculo empregatício	915
C A CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA.	08.207.284/0001-01	T. D. DE L.	Vínculo empregatício	926

Fonte: Processo administrativo referente à Concorrência nº 012/2009-CEL.

Comparando-se os mencionados protocolos de entrega do edital, verificou-se que quatro pessoas receberam, simultaneamente, por duas empresas: a) J. DE M. B. N. recebeu pelas empresas CONSTRUTORA BAPTISTA LEAL LTDA. e WALTER LOPES ENGENHARIA LTDA.; b) J. M. DA S. recebeu pelas empresas J. M. F. - CONSTRUÇÕES E SERVICOS TERCEIRIZADOS EIRELI – EPP e SVA CONSTRUÇÕES E SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA. – ME; c) O. F. recebeu pelas empresas CONSTRUTORA

CASSI LTDA. e J. K. ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA.; d) R. A. C. recebeu pelas empresas CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA – EPP e SOERGUER CONSTRUCOES LTDA – ME.

Ressalta-se ainda que a empresa COLMEIA ARQUITETURA E ENGENHARIA LTDA. não poderia participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra, pois é a pessoa jurídica autora do projeto do empreendimento, nos termos do Art. 9º, I, da Lei nº 8.666/93 (Processo CEF nº 0233.406-18/2007, volume de engenharia II).

3. Da prestação da garantia.

Nos termos dos dispositivos dos itens 4.3, 4.5.1.4 e 6.4.1 do edital da licitação, exigiu-se, indevidamente, dos participantes da licitação, a apresentação do comprovante de recolhimento da garantia prévia de participação expedido pela unidade financeira da Cehab, exigência esta que deixou a licitação suscetível de comprometimento do sigilo quanto ao universo dos concorrentes, e de viabilização de eventuais conluios.

De acordo com informação processual, das 31 empresas que formalmente receberam cópia do edital, apenas onze recolheram a garantia de participação exigida no certame. São elas:

Quadro – Empresas que prestaram garantia

Empresa	
Nome	CNPJ
DUARTE CARVALHO EMPREENDIMENTOS LTDA	04.199.032/0001-19
ENGECOL ENGENHARIA DE CONSTRUCAO CIVIL LTDA	24.339.822/0001-60
DIAS ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA	06.002.195/0001-95
IMOBILIARIA ROCHA LTDA	08.162.448/0001-13
CONSTRUTORA BAPTISTA LEAL LTDA.	02.218.050/0001-75
CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA – EPP	08.824.641/0001-72
CONSTRUTORA SBM LTDA	02.908.931/0001-18
J C L ENGENHARIA LTDA	69.968.238/0001-01
FLAMAC INCORPORACAO E CONSTRUCAO LTDA	35.541.010/0001-19
J K ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA	06.061.013/0001-57
OTL OBRAS TECNICAS LTDA	00.545.355/0001-66

Fonte: Processo administrativo referente à Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 930.

Destarte, conforme as regras estabelecidas no certame, somente essas onze empresas poderiam participar da licitação.

Porém, as empresas J K ENGENHARIA E ARQUITETURA LTDA., OTL OBRAS TECNICAS LTDA, J C L ENGENHARIA LTDA. e ENGECOL ENGENHARIA DE CONSTRUCAO CIVIL LTDA não compareceram à abertura da concorrência, ou seja, não apresentaram a documentação referente à habilitação e proposta de preços (Ata de Abertura da Concorrência, de 15 de janeiro de 2010). Dessa forma, apenas sete empresas participaram efetivamente da fase de habilitação.

A respeito da empresa ENGECOL ENGENHARIA DE CONSTRUCAO CIVIL LTDA, cabe frisar que a mesma foi vencedora da Tomada de Preços nº 03/2008, derivado do

Contrato de Repasse nº 0244846-65. Na mencionada Tomada de Preços nº 03/2008, registraram-se indícios de direcionamento do resultado do processo licitatório, com restrição à competitividade, entre os quais: a) a publicação da homologação da licitação realizada em 11 de dezembro de 2008, data posterior à assinatura do contrato, em 27 de junho de 2008, e à publicação do extrato do contrato em 23 de julho de 2008; b) existência de relacionamento comercial entre sócios de quatro das sete empresas licitantes; c) a documentação de habilitação apresentada pelas empresas está com carimbo de autenticação das cópias ("confere com o original") com data anterior à data de abertura de entrega dos envelopes, tendo sido os mesmos assinados, aparentemente, por servidor da Prefeitura, integrante da CPL (cláusula 19.11 do edital), demonstrando, assim, que a Comissão teve acesso aos documentos de habilitação antes da abertura dos envelopes (Relatório de Fiscalização 01462, referente ao 29º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, do Município de Petrolina/PE – constatação 7.1.7).

4. Das empresas que apenas deixaram a documentação na abertura do certame.

Das sete empresas que participaram da abertura da concorrência, cinco delas deixaram os envelopes relativos à habilitação e proposta de preços com a Comissão Especial de Licitação (CEL) e optaram por se ausentar da sessão de abertura. São elas: a) IMOBILIARIA ROCHA LTDA.; b) FLAMAC INCORPORACAO E CONSTRUCAO LTDA.; c) CONSTRUTORA SBM LTDA.; d) CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA – EPP; e) DIAS ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA.

No que diz respeito à empresa IMOBILIARIA ROCHA LTDA., informa-se que, na Concorrência nº 012/2008, promovida pela Prefeitura Municipal de Petrolina/PE, registraram-se evidências de conluio entre os participantes do processo licitatório, na qual fora participante, além da IMOBILIARIA ROCHA LTDA., a CONSTRUTORA CASSI LTDA. (Relatório de Fiscalização 01462, referente ao 29º Sorteio do Projeto de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, do Município de Petrolina/PE – constatação 9.1.37).

Sobre a empresa FLAMAC INCORPORACAO E CONSTRUCAO LTDA., destaca-se que a mesma participou, juntamente com a IMOBILIARIA ROCHA LTDA., da Concorrência nº 005/2008, promovida pela própria Cehab, na qual restou caracterizado o conluio entre as licitantes, licitação onde se observou, entre outros fatos, que um membro da Comissão de Licitação era irmão de sócio da empresa vencedora do certame (Papéis de trabalho da Ordem de Serviço (OS) nº 215181).

5. Da autenticação de documentos de habilitação junto à Comissão de Licitação.

Conforme o item 5.6 do edital, previu-se a possibilidade de autenticação, pela própria Comissão de Licitação, da documentação exigida dos interessados em data anterior à abertura do certame.

Tendo em consideração a documentação de habilitação apresentada pelas empresas, verificou-se que várias folhas estão com carimbo de autenticação das cópias ("confere com o original") com data anterior à abertura dos envelopes (15 de janeiro de 2010), tendo sido as mesmas assinadas por membro da CEL da Cehab, demonstrando, assim, que a Comissão teve acesso aos licitantes e documentos de habilitação antes da abertura dos envelopes. São eles: a) CONSTRUTORA BAPTISTA LEAL LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p.

936-1033, 1043-1044, 1053); b) DUARTE CARVALHO EMPREENDIMENTOS LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1074-1148, 1161, 1175-1176); c) FLAMAC INCORPORACAO E CONSTRUCAO LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1295-1314, 1325-1342); d) CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA – EPP. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1405, 1414-1507, 1534-1537); e) CONSTRUTORA SBM LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1558-1616, 1622-1625, 1627-1632, 1639-1644, 1651-1652, 1655, 1657, 1659-1662); f) DIAS ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1695-1743, 1746-1749, 1752-1757, 1759-1763, 1775, 1779-1782).

6. Da visita ao local das obras.

Consoante o item 6.5.5 do edital, a visita prévia ao local dos serviços era obrigatória sob pena de inabilitação da empresa que não apresentasse uma declaração comprobatória de tal visita. Essa visita deveria ser realizada até o terceiro dia útil anterior à abertura da concorrência, no horário das 08:00 às 12:00 horas, em data previamente agendada e programada por engenheiro representante da Cehab. Como se vê, acertadamente, não se previu, no edital, uma visita única com todos os possíveis participantes da licitação na mesma data e horário, de maneira a evitar o conhecimento mútuo entre os interessados e a concertação de propostas.

Porém, considerando-se a documentação de habilitação das sete empresas participantes dessa fase, verificou-se que quatro delas, isto é, a maioria visitou o local das obras na mesma data, no dia 11 de janeiro de 2010. São elas: a) CONSTRUTORA BAPTISTA LEAL LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 935); b) DUARTE CARVALHO EMPREENDIMENTOS LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1073); c) CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA – EPP. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1404); d) CONSTRUTORA SBM LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1544). Ou seja, quatro das sete empresas visitaram o local dos serviços no mesmo dia e turno, fato que propiciaria o encontro das empresas interessadas.

Além disso, conforme o teor da própria declaração da empresa DIAS ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA., a visita teria ocorrido no dia 15 de janeiro de 2010, data de abertura da concorrência (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1667).

7. Vínculos entre as empresas.

7.1 Da documentação de habilitação da CONSTRUTORA SBM LTDA.

Em atenção à documentação de habilitação da empresa, vê-se que houve a juntada de atestados de serviços da CONSTRUTORA SBM LTDA., onde um dos responsáveis técnicos, J. R. S. M. F., é sócio da empresa J C L ENGENHARIA LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1559-1571, 1594-1602, 1604-1607). Já outros documentos, tais como atestado e certidão, trazem o nome do responsável técnico L. H. DE. O. M. E S., o qual tinha vínculos empregatícios concomitantes com a CONSTRUTORA SBM LTDA. e a J. C. L. ENGENHARIA LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1573-1592, 1623, 1633-1636, 1657, 1659-1661).

7.2 Da documentação de habilitação da IMOBILIARIA ROCHA LTDA.

Quanto à documentação de habilitação da empresa, verificou-se que houve a juntada da Certidão de Registro e Quitação nº 2000044/2010 do Crea/PE, de 4 de janeiro de 2010, referente à IMOBILIARIA ROCHA LTDA., que traz o responsável técnico E. DE F. M. N., o qual tinha o vínculo empregatício simultâneo com as empresas FLAMAC INCORPORACAO E CONSTRUCAO LTDA., ENGECOL ENGENHARIA DE CONSTRUCAO CIVIL LTDA. e a IMOBILIARIA ROCHA LTDA. (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1245-1248). Destaca-se também um atestado de execução juntado ao processo onde o mencionado responsável técnico aparece (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1222-1233).

7.3 Da documentação de habilitação da CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA – EPP

No que diz respeito aos documentos de habilitação da empresa, observou-se que C. R. DE B., é sócio administrador das empresas CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA – EPP e SOERGUER CONSTRUCOES LTDA – ME, sendo que esta última apenas recebeu cópia do edital. Informa-se ainda que o representante da empresa, J. C. G. DE BRITO, tinha vínculo empregatício com a CONSTRUTORA CAMILO BRITO LTDA – EPP e com a SOERGUER CONSTRUCOES LTDA – ME (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1403-1413, 1415-1477, 1496-1511, 1522, 1533, 1535-1537, 1541).

8. Outras informações.

8.1 Fase de habilitação.

Conforme disposto do item 6.5.3.5 do edital da concorrência, estabeleceu-se um limite de atestados para a comprovação de experiência técnico-operacional dos participantes do certame. Essa limitação, porém, não foi justificada no processo licitatório, de forma a caracterizar uma restrição à competitividade.

Segundo a Ata de Julgamento de Habilitação da Concorrência nº 012/2009-CEL, de 22 de janeiro de 2010, duas empresas foram desclassificadas pela falta de comprovação da exigência do item 6.5.3.4 do seu edital, que trata da capacidade técnico-operacional: a) a CONSTRUTORA BAPTISTA LEAL LTDA., pela não comprovação da execução das quantidades mínimas dos serviços de “rede coletora de esgoto”; b) a DIAS ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA, pela não comprovação da execução da quantidade mínima do serviço de “rede coletora de água” (Concorrência nº 012/2009-CEL, p. 1798).

Apesar de ser um motivo de pequena ordem, não se registrou qualquer recurso contra a decisão tomada pela Comissão Especial de Licitação.

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’.

2.2.6. Concorrência nº 003/2017. Empresa vencedora do certame declarada inidônea.

Fato

O processo licitatório referente à Concorrência nº 003/2017 apresentou alguns vestígios que comprometeram a lisura do certame. A respeito dessas máculas, algumas anotações agora desenvolvidas.

Contrato nº 009/2017.

Em decorrência do citado certame licitatório, celebrou-se o Contrato nº 009/2017, em 2 de junho de 2017, entre a Cehab e a empresa S.A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS., inscrita no CNPJ sob o nº 15.088.207/0001-37, com o preço total de R\$ 2.270.123,09, e um prazo original de dez meses para a execução dos serviços, contados a partir da data de assinatura da Ordem de Serviço nº 011/2017, de 9 de junho de 2017.

Do edital.

Conforme o edital da licitação em questão, não poderiam concorrer licitantes declarados inidôneos para licitar ou contratar com a Administração Pública (item 3.3.1).

Da inidoneidade.

Consoante os autos do Processo TCE-PE nº 1402056-7, referente à demanda formulada por vereadores do município de Correntes/PE, contra o então Prefeito do Município, a respeito de suposta malversação de recursos públicos, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), entre outras providências, declarou também em 18 de maio de 2017, em decorrência de sessão ordinária realizada em 9 de maio de 2017, com arrimo no Art. 76 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (LOTCE), Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004, a inidoneidade da sociedade S.A. SOUZA CONSTRUTORA LTDA. - ME perante a administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, inabilitando-a a contratar com a administração pública pelo prazo de dois anos, conforme o Boletim Semanal para Imprensa do TCE-PE nº 166, relativo ao período de 16 a 20 de maio de 2017, anterior, portanto, à data de celebração do citado Contrato nº 009/2017 (Boletim166.pdf e GEEC_22_14020567_1_v1.pdf). Sabe-se que o motivo determinante da punição está relacionado a pagamentos indevidos por serviços não realizados.

Da empresa S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. – EPP.

Conforme consulta junto ao sistema corporativo de informações da CGU, sabe-se que a abertura da empresa S. A. SOUZA CONSTRUTORA LTDA. EPP, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 15.088.207/207/0001-37, ocorreu na data de 16 de fevereiro de 2012, com os sócios A. A. T. DE S e S. F. M. Posteriormente, S. F. M. foi substituída por M. DAS G. T. DE S. em 3 de setembro 2013.

Mais tarde, através da Alteração Contratual nº 4, de 28 de setembro de 2016, arquivado na Junta Comercial do Estado de Pernambuco (JUCEPE) em 25 de janeiro de 2017, houve a

alteração do nome empresarial de S. A. SOUZA CONSTRUTORA LTDA. EPP para S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. EPP., a alteração do seu objeto social, e do seu quadro societário, através da retirada dos dois sócios remanescentes A. A. T. DE S e M. DAS G. T. DE S. e a admissão de outros dois novos sócios, J. E. DA S. e S. A. DE A. Ao sócio J. E. DA S. transferiu-se as quotas de capital social anteriormente pertencentes a A. A. T. DE S, que perfazem o valor total de R\$ 727.500,00, e à sócia S. A. DE A. as quotas de capital social de M. DAS G. T. DE S., com valor de R\$ 22.500,00.

Do ex-sócio A. A. T. DE S.

Em relação ao ex-sócio majoritário A. A. T. DE S., destacam-se alguns documentos processuais de interesse:

- 1) Comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica com um dos telefones comum ou elo de ligação com o ex-sócio majoritário A. A. T. DE S da empresa S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. EPP, e com a MENEZES LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS E CIA LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 21.627.038/0001-69 (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 235-239).
- 2) Certidão de Registro e Quitação Pessoa Física nº 2220446469/2017, referente ao engenheiro civil R. C. C., que é responsável técnico das empresas S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. EPP e MENEZES LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS E CIA LTDA. (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 461).
- 3) Contrato de prestação de serviço, celebrado em 20 de fevereiro de 2017, entre a S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. EPP, representado indevidamente pelo ex-sócio majoritário A. A. T. DE S., que já teria se retirado da sociedade naquele momento, e o engenheiro civil R. C. C.. Uma outra impropriedade no contrato seria a assinatura pelo atual sócio, J. E. DA S, apesar de não ter sido qualificado no texto, mas, em seu lugar, o citado ex-sócio (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 438-439).

Da ex-sócia S. F. M.

Sobre a ex-sócia minoritária S. F. M., informa-se que a mesma se encontra cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), com uma renda per capita declarada de R\$ 16,00, e é beneficiária do Bolsa Família, com o recebimento mensal de R\$ 85,00.

Enquanto na base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil tenha o endereço de Garanhuns/PE, para os programas sociais do governo federal, tem endereço cadastrado no Município de São João/PE.

Da ex-sócia M. DAS G. T. DE S.

A respeito da ex-sócia M. DAS G. T. DE S, é importante asseverar que é mãe do ex-sócio majoritário A. A. T. DE S, e possui mesmo endereço e telefone, conforme os dados registrados no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil.

Consoante a Relação Anual de informações Sociais (RAIS), é servidora do Município de Garanhuns/PE, regida pelo Regime Jurídico Único, como professora de nível médio no ensino fundamental, com um salário base mensal de R\$ 2.608,34.

Do sócio J. E. DA S.

De acordo com consulta junto ao sistema corporativo de informações da CGU, J. E. DA S, o atual sócio majoritário da empresa, adquiriu R\$ 727.500,00 em quotas de capital social, o que equivale a 97%, conforme a Alteração Contratual nº 4, de 28 de setembro de 2016, arquivado na Junta Comercial do Estado de Pernambuco (JUCEPE) em 25 de janeiro de 2017.

Por outro lado, segundo a Relação Anual de informações Sociais (RAIS), sabe-se que os únicos vínculos empregatícios declarados nessa relação, no período entre 1º de janeiro de 2004 e 31 de dezembro de 2016, foram dois. São eles:

- 1) De 1º de agosto a 20 de novembro de 2009, com salário base mensal de R\$ 465,00 e um total recebido de R\$ 1.860,00, por 44 horas semanais, como trabalhador da avicultura de corte, trabalhador rural vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/73, por prazo indeterminado. Sua instrução seria de analfabeto ou que, embora tenha recebido instrução, não teria se alfabetizado.
- 2) De 1º de agosto de 2011 a 1º de fevereiro de 2012, com salário base mensal de R\$ 622,00 e um total recebido de R\$ 994,91, por 44 horas semanais, como trabalhador da avicultura de corte, trabalhador rural vinculado a empregador pessoa física por contrato de trabalho regido pela Lei nº 5.889/73, por prazo indeterminado. Sua instrução seria de ensino fundamental completo.

A instrução de ensino informada na RAIS está coerente e de acordo com os documentos juntados ao processo licitatório nos quais pode ser encontrada sua assinatura e rubrica, de forma a demonstrar claramente a ausência de pleno domínio da escrita (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 209, 211-223, 403-415, 439, 442-457)

De acordo com o Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), participou de dois Códigos Familiares do Cadastro, sendo o primeiro com a sua mãe como responsável familiar, e o segundo com seu cônjuge ou companheira, e com datas de cadastramento de 7 de fevereiro de 2003 e 17 de novembro de 2011, e rendas per capita declaradas de R\$ 293,00 e R\$ 0,00, respectivamente. Atualmente, J. E. DA S estaria excluído dessas unidades beneficiárias. Segundo os dados registrados na base do Bolsa Família, no período entre os anos de 2015 e 2017, tanto sua mãe quanto seu cônjuge ou companheira tiveram rendimentos mensais.

Diante de tantas informações aparentemente discrepantes, na data de 27 de setembro de 2017, deslocou-se uma equipe de fiscalização da CGU em direção ao endereço de J. E. DA

S. informado no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da Receita Federal do Brasil e no Registro Nacional de Carteira de Habilitação (RENACH), situado na Rua Rosa dos Ventos, 20, Município de Garanhuns/PE, CEP 55.297-540, no intuito de esclarecer tais inconsistências. Contudo, tanto o indivíduo quanto seu imóvel não foram localizados, como também a vizinhança o desconhecia.

Da sócia S. A. DE A.

Segundo os dados registrados no Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal do Brasil, o endereço cadastrado da sócia minoritária está situado no Sítio Poço do Pinto, 460, no Município de Lagoa do Ouro/PE.

Do procurador da S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. – EPP.

Por intermédio de instrumento de procuração, J. E. DA S., sócio majoritário e detentor isolado da administração da sociedade em questão, outorgou a E. M. F. DE M a representação em certames licitatórios, com a atribuição expressa de poderes (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 209).

De acordo com a Relação Anual de informações Sociais (RAIS), no período entre 1º de janeiro de 2004 e 31 de dezembro de 2016, J. E. DA S. teve vínculo empregatício com os Municípios de Tupanatinga/PE, Buique/PE e Manari/PE, na condição de secretário executivo, assistente administrativo e engenheiro civil, respectivamente.

Informa-se que, trabalhando para o Município de Tupanatinga/PE, como engenheiro civil fiscal das obras, em relação ao Convênio nº 756673/2011 celebrado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Prefeitura Municipal de Tupanatinga/PE, que teve por objeto a recuperação de estradas vicinais, verificou-se, entre outras irregularidades, o superfaturamento por serviços não realizados (Relatórios de Ação de Controle – Fiscalização nº 201211849 e 201211872).

Atuando na condição de procurador da empresa S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. EPP na Concorrência nº 003/2017, apresentou vários atestados de conclusão de obras supostamente realizadas pela empresa, porém, assinadas por ele mesmo, mas agora como fiscal de obras serviços dos Municípios de Dormentes/PE e Orocó/PE (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 470-517, 520-592).

Da documentação da S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. – EPP juntada ao processo licitatório.

Dentre os documentos apresentados pela empresa vencedora do certame, destacam-se ainda os seguintes:

- 1) Carta de credenciamento de representante junto à licitação com assinatura sem identificação do nome do signatário (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 208);
- 2) Documentos das empresas participantes, S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. EPP, SS – SERVIÇOS, LOCAÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA – EPP e CONSTRUTORA SBM LTDA, autenticados digitalmente pelo

mesmo Cartório, localizado no Município de João Pessoa/PB (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 209, 226-234, 241-248, 252-254, 265-281, 289-291, 294-329, 421-422, 431-432, 434-436, 438-440, 462-463, 469-583, 585-600, 606-617, 629-679, 701-706).

Do recurso administrativo da empresa NATAL ENGENHARIA LTDA.

Participante da licitação em comento, e inconformada com o seu resultado, a empresa NATAL ENGENHARIA LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 14.949.489/0001-57, interpôs um recurso administrativo contra o resultado do julgamento das propostas de preços sob diversas razões, dentre as quais cabe mencionar:

- 1) Incoerência no prazo de execução proposto pela empresa S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. EPP, pois ora afirma que será de 180 dias, ora de dez meses (Concorrência nº 003/2017-CEL, p. 1136, 1150-1151).
- 2) Ausência de fórmula de cálculo do Bônus e Despesas Indiretas (BDI) adotada pela empresa S. A. LOCAÇÕES CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. EPP.

Porém, a decisão proferida pela Cehab foi no sentido de negar provimento, com base no princípio da razoabilidade, ao recurso interposto pela empresa NATAL ENGENHARIA LTDA (Concorrência nº 003/2017-CEL, p.1210-1231).

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’.

3. Conclusão

Em síntese, como resultado dos trabalhos de fiscalização, verificou-se que, apesar de não terem sido identificadas discrepâncias nos preços praticados, os procedimentos licitatórios e as contratações delas decorrentes se mostraram irregulares pelos motivos desenvolvidos no relatório.