

PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

estados, df e municípios

Programa de Fiscalização
em Entes Federativos – V05º
Ciclo

Número do Relatório: 201800755

Sumário Executivo Tamandaré/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 quinto ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, no âmbito do Município de Tamandaré/PE, nos termos da Portaria CGU nº 208/2017.

No referido ciclo do Programa, foram selecionados, a partir de matriz de vulnerabilidade, 100 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 Tamandaré/PE, efetuados no primeiro semestre de 2018, tiveram como unidade fiscalizada a própria Prefeitura e envolveram a avaliação de programas de governo e/ou ações de quatro ministérios, quais sejam: Desenvolvimento Social, Educação, Saúde e Turismo. O período fiscalizado, em regra, abrangeu janeiro de 2016 a março de 2018. (as exceções encontram-se detalhadas no relatório específico de cada ação de controle).

Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

População:	20715
Índice de Pobreza:	69,02
PIB per Capita:	5.272,00

Eleitores:	13050
Área:	190

Fonte: Sítio do IBGE.

Informações sobre a Execução da Fiscalização

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa
MINISTERIO DA EDUCACAO	Educação de qualidade para todos	3	34.292.978,27
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA EDUCACAO		3	34.292.978,27
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3	3.201.527,24
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE		3	3.201.527,24
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	Não se Aplica
	Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	1	Não se Aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL		2	0,00
MINISTERIO DO TURISMO	Turismo	1	501.200,00
TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DO TURISMO		1	501.200,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		9	37.995.705,51

Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

Ministério	Programa Fiscalizado	Qt.	Montante Fiscalizado por Programa (R\$)
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	Educação de Qualidade para Todos	3	34.292.978,27
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO		3	34.292.978,27
MINISTÉRIO DA SAÚDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	3	3.201.527,24
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DA SAÚDE		3	3.201.527,24
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	Inclusão Social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de	1	Não se aplica

	Políticas Sociais		
	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1	Não se aplica
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL		2	Não se aplica
MINISTÉRIO DO TURISMO	Turismo	1	501.200,00
TOTALIZAÇÃO MINISTÉRIO DO TURISMO		1	501.200,00
TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO		9	37.995.705,51

Ministério da Educação

Foram realizadas três ações de controle relativas ao Programa Educação de Qualidade para Todos: Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (Pnate), Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE) e Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Nos três casos, o escopo do trabalho foi, em síntese, a verificação da execução dos recursos (processo licitatório, execução de despesas e movimentação financeira), bem como a verificação da parte operacional referente a cada Programa.

Ministério da Saúde

Na área da saúde, de forma análoga à educação, foram realizadas três ações de controle, todas relativas ao Programa de Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS): Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em Saúde (Assistência Farmacêutica); Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde; e Ampliação das Práticas de Gestão Participativa, de Controle Social, de Educação Popular em Saúde e Implementação de Políticas de Promoção da Equidade.

No que se refere à Assistência Farmacêutica, o escopo dos trabalhos foi uma análise transversal (incluindo os recursos da Farmácia Básica; Média e Alta Complexidade; e Atenção Básica), tanto dos dispêndios para a aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares, quanto do gerenciamento dos produtos adquiridos. Dessa forma, as análises efetuadas contemplaram, principalmente: avaliação da existência de um efetivo sistema de controle de estoque; a regularidade dos processos de aquisição; e a efetividade do programa, a partir da análise da disponibilidade, para a população, dos medicamentos constantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais.

Quanto à Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, as análises contemplaram avaliação de aspectos financeiros e operacionais relativos a três propostas de investimentos, cuja soma totalizou R\$ 820.815,00 (Proposta nº 10298.603000/1150-01, no montante de R\$ 746.460,00, que corresponde a 90,94% do total avaliado; Proposta nº 10298.603000/1160-03, no montante de R\$ 19.300,00; e Proposta nº 10298.603000/1160-02, no montante de R\$ 55.050,00). De forma sintética, as análises objetivaram avaliar a existência de equipamentos ociosos (nunca utilizados) até o momento da vistoria da equipe de fiscalização da CGU. Além disso, para os recursos ainda não utilizados, buscou-se avaliar a tempestividade da sua aplicação financeira.

Por fim, no que se refere à Ampliação das Práticas de Gestão Participativa, de Controle Social, de Educação Popular em Saúde e Implementação de Políticas de Promoção da Equidade, as análises objetivaram avaliar, dentre outros aspectos, o cumprimento de controles implementados pelo Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Municípios, em decorrência da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; e da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, quais sejam: a manutenção dos recursos em conta específica e movimentação realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados; e se eventuais saques para pagamento em dinheiro possuíam justificativa circunstanciada, e demais controles exigidos pelo Decreto. Além dos controles exigidos pelo Decreto, foi avaliado se o extrato bancário da conta específica possuía a identificação do beneficiário do recurso. As avaliações foram feitas a partir da análise, por amostragem, dos recursos da Média e Alta Complexidade, no ano de 2017.

Ministério do Desenvolvimento Social

No que se refere ao Programa Inclusão Social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais, foi realizada uma ação de controle: Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza. O objetivo foi a identificação de falhas ocorridas no cadastro de famílias beneficiárias cuja consequência é a concessão de benefícios indevidos a famílias que não atendem aos critérios de renda estabelecidos pela legislação pertinente ao Programa.

Quanto ao Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), também foi realizada uma ação de controle: Serviços de Proteção Social Básica. Nesse caso, buscou-se avaliar se a gestão municipal de Tamandaré/PE possui conhecimento e estrutura adequados para a realização do cadastro dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada no Cadastro Único (BPC); conhecer as reais situações em que vivem as famílias que possuem integrantes que recebem BPC; bem como identificar inconsistências na declaração de informações no Cadastro Único que pudessem comprometer a concessão e manutenção dos beneficiários do BPC.

Ministério do Turismo

Foi feita uma ação de controle acerca da Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional. O objetivo foi fiscalizar a execução do Convênio nº 824899, firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE, para a realização de ações promocionais para difundir o potencial turístico do município de Tamandaré/PE. O escopo do trabalho incluiu a verificação da execução do objeto do convênio e a correta aplicação dos recursos repassados pelo Ministério do Turismo.

Cumprе salientar 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, na data de 27 de agosto de 2018, conforme descrito em cada ação fiscalizada.

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 quinto ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, no âmbito do município de Tamandaré/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.

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 se refere ao Pnate, do montante fiscalizado de R\$ 242.404,42, referente aos exercícios de 2016 a 2018, foi identificado prejuízo estimado de R\$ 47.609,76, cerca de 25% do recurso liberado, decorrente de superfaturamento por sobrepreço dos serviços prestados. Além disso, destacam-se os seguintes fatos identificados durante a fiscalização: sobrepreço anual na Proposta da Novaloc de R\$ 48.404,80, decorrente de utilização de valor do custo da mão de obra superior ao de mercado; alteração das rotas contratadas com a Novaloc, sem a formalização de termos aditivos; sublocação irregular do total das rotas contratadas; ausência de controles pelo gestor da prestação do serviço; e a identificação de que a totalidade dos veículos terceirizados não é adequada para o transporte escolar.

Quanto ao PNAE, foi identificado prejuízo estimado de R\$ 22.164,33, no exercício de 2016; e de R\$ 46.383,42, no exercício de 2017, ambos decorrentes de superfaturamento dos produtos adquiridos para a merenda escolar. Além disso, destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade do Programa fiscalizado: instalações físicas inadequadas para armazenamento, preparo e consumo de alimentos; ausência de fundamentação da quantidade a ser licitada; e falhas nos controles estabelecidos para distribuição e estocagem dos produtos da merenda escolar. Não obstante, verificou-se que a merenda está sendo fornecida regularmente e que os alunos estão satisfeitos com a sua qualidade, além de considerarem o cardápio atrativo.

Em relação ao FUNDEB, as irregularidades mais relevantes concentraram-se nos processos licitatórios e de pagamentos. Destacam-se os seguintes achados: ausência de documentação comprobatória da aplicação dos recursos repassados para a Ação Comunitária de Tamandaré/PE, a título de subvenções; restrição à competitividade e direcionamento da contratação no Pregão Presencial n.º 01/2017, no valor de R\$ 750.000,00, resultando em contratação de empresa de parente do Prefeito, a Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda.; a aquisição de veículos inadequados ao transporte dos estudantes da zona rural da empresa Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda.; pagamentos superfaturados à Novaloc Transportes e Locações Ltda., por sobrepreço, no valor de R\$ 101.713,79; e transferência de recursos do FUNDEB para conta da Prefeitura de Tamandaré/PE, no dia 09 de janeiro de 2018, no valor de R\$ 211.000,00.

Ministério da Saúde

Em relação à Assistência Farmacêutica, destaca-se a ausência de controle de estoque de medicamentos e material permanente, tendo como consequência, dentre outras, a ausência de registro das entradas das notas fiscais e respectivos medicamentos na Central de Abastecimento Farmacêutica. Além disso, destacam-se a ausência de critérios técnicos para estimar os quantitativos contratado por meio de adesão a atas de registro de preço; as prorrogações sucessivas e com prazo de vigência indeterminado do contrato com a Empresa “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico Hospitalar LTDA*”, no valor de R\$ 1.342.382,02, formalizado por meio de adesão à Ata de Registro de Preços de Rio Formoso/PE, caracterizando favorecimento à empresa; as prorrogações sucessivas do contrato com a Empresa “*Cirúrgica Comercial Vida LTDA – ME*”, no montante de R\$ 1.087.499,66, também formalizado por meio de adesão à Ata de Registro de Preços de Rio Formoso/PE e caracterizando favorecimento; o sobrepreço na aquisição de medicamentos, no montante de R\$ 82.548,76; e o pagamento de 77.000 unidades de escova ginecológica descartável, no ano de 2016, equivalente a cerca de 10 unidades por habitante do sexo feminino com quinze ou mais anos.

Quanto à Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, identificou-se um inadequado planejamento das aquisições de equipamentos hospitalares, tendo em vista que, no momento da fiscalização, o município não dispunha de condições para o adequado uso dos mesmos, tendo como consequência, para a Proposta nº 10298.603000/1150-01, a ociosidade (equipamentos nunca utilizados em montante superior a R\$ 460.000,00 – mais de 62 % do total), com perda da garantia, em diversos casos, antes do início de funcionamento. Cabe destacar que, após a fiscalização, o gestor demonstrou ter colocado parte dos equipamentos em funcionamento.

No que tange à Ampliação das Práticas de Gestão Participativa, de Controle Social, de Educação Popular em Saúde e Implementação de Políticas de Promoção da Equidade, verificou-se que o Município de Tamandaré/PE não atentou, de forma adequada, para os controles implementados pelo Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, tendo em vista que foram detectados casos em que o beneficiário do recurso não recebe diretamente da conta específica da Média e Alta Complexidade, haja vista transferências, no montante de R\$ 339.660,00, para a Conta Corrente nº 12.249-1 (Banco do Brasil; Agência nº3924-1), de titularidade do Fundo Municipal de Saúde de Tamandaré/PE (CNPJ nº 10.298.603/0001-75).

Ministério do Desenvolvimento Social

No que se refere ao Programa Inclusão Social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da Articulação de Políticas Sociais, foram identificadas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com renda per capita atual incompatível com a legislação do Programa, visto que as remunerações apuradas no momento da visita pela CGU demonstraram-se superiores às aquelas informadas no cadastramento ou na última atualização cadastral. Além disso, foram identificadas famílias beneficiárias que possuem em sua composição servidores municipais, também com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação.

Em relação ao Programa Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), foram identificados problemas relativos à deficiência no acompanhamento dos beneficiários

pela Prefeitura; não localização de beneficiários do BPC; e inconsistências nos cadastros de beneficiários.

Ministério do Turismo

Em relação ao Convênio nº 824899, identificou-se, no processo licitatório, a inexistência de justificativas para os quantitativos de materiais promocionais audiovisuais e impressos licitados. Também foi identificada a inexistência de comprovação da efetiva entrega dos materiais por parte da Prefeitura Municipal aos hotéis, pousadas e feiras de turismo constantes do Plano de Distribuição disponibilizado. Importante destacar que os gastos com a criação e a produção do material promocional, custeados com recursos do convênio, alcançaram R\$ 431.582,00.

Ordem de Serviço: 201800705

Município/UF: Tamandaré/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: TAMANDARE GABINETE DO PREFEITO

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 685.634,30

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no município de Tamandaré/PE, no período de 1 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2018. Nesse período, foram transferidos ao município recursos no montante de R\$ 685.634,30 para execução do Programa.

Os trabalhos de campo foram realizados de 24 a 27 de abril de 2018, no armazém central da merenda escolar da Secretaria de Educação do município 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. Superfaturamento por sobrepreço no valor de R\$ 22.164,33 no exercício de 2016 e de R\$ 44.146,63 no exercício de 2017.

Fato

A CGU efetuou uma pesquisa de preços dos gêneros alimentícios contratados pela Prefeitura de Tamandaré/PE, para os seguintes processos, com repercussão financeira no período de 1º de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2017:

- Pregão Presencial nº 002/2015
- Pregão Presencial nº 003/2016

Por questão de delimitação de escopo, em função dos exames realizados, não foi realizada a análise de preços referentes à Chamada Pública nº 01/2016.

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, na Região Metropolitana do Recife e nos Municípios de Cabo/PE e Vitória de Santo Antão/PE.

Especificamente em relação à Ceasa/PE, em que são ofertadas pesquisas diárias, foi utilizada como parâmetro de pesquisa a data da assinatura do contrato e no caso das pesquisas efetuadas junto ao Procon/PE, referenciais Região Metropolitana de Recife, Cabo/PE e Vitória de Santo Antão/PE, o mês de assinatura dos 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) Pregão Presencial nº 002/2015

Ao cotejar o maior valor de referência encontrado pela CGU com os valores contratados pela Prefeitura de Tamandaré/PE para produtos da merenda escolar, no âmbito do Pregão Presencial nº 002/2015, em face do contrato firmado junto à empresa Objetiva Comércio e Serviços Ltda (CNPJ nº 07.096.289/0001-33), foi verificada a ocorrência de superfaturamento por sobrepreço estimado no total de R\$ 22.164,33.

Tabela – Análise de preço do Pregão Presencial nº 002/2015 para aquisição de gêneros alimentícios pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE – Objetiva Comércio e Serviços Ltda - CNPJ nº 07.096.289/0001-33.

Produto	Und.	Qtde. adquirida	Preço unitário pago (R\$)	Preço total pago (R\$)	Preço unitário pesquisado (R\$)	Preço total pesquisado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença (%)
açúcar	kg	3302	2,20	7.624,40	1,58	5217,16	2.047,24	39,24
arroz	kg	2681	2,98	7.989,38	2,24	6.005,44	1.983,94	33,03
feijão carioca	kg	527	5,12	2.698,24	3,55	1.870,85	827,39	44,00
feijão macassar	kg	463	4,21	1.949,23	2,85	1.319,55	629,68	48,00
frango congelado	kg	7.493	6,50	48.704,50	6,43	48.179,99	524,51	1,00
leite em pó	kg	2.127	20,60	43.816,20	15,60	33.181,20	10.635,00	32,00
macarrão	kg	2.749	3,90	10.721,10	3,06	8.411,94	2.309,16	27,45
melancia	kg	1.573	1,46	2.296,58	0,60	943,80	1.352,78	143,00
melão	kg	3.351	2,09	7.003,59	1,70	5.696,70	1.306,89	23,00
óleo	un	1.074	4,12	4.424,88	3,61	3.877,14	547,74	14,00
Total							22.164,33	

Fontes: Notas fiscais e empenhos do Pregão nº 002/2015 e cotações de preço da CEASA de Pernambuco em 18/05/2015 e Procon no mês de maio de 2015.

Deve-se registrar, que o cálculo realizado quanto ao superfaturamento para o Pregão Presencial nº 002/2015 considerou apenas 10 produtos, a saber: açúcar, arroz, feijão carioca, feijão macassar, frango congelado, leite em pó, macarrão, melancia, melão e óleo.

b) Pregão Presencial nº 003/2016

Ao comparar o maior valor de referência encontrado pela CGU com os valores contratados pela Prefeitura de Tamandaré/PE para produtos da merenda escolar, no âmbito do Pregão Presencial nº 003/2016, em face dos contratos nº 027/2017 e 028/2017, firmados, respectivamente, junto às empresas FR Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda(CNPJ nº 04.023.381/001-85) e Tayane Carvalho Chaves de Melo - ME (CNPJ nº 12.058.073/0001-13), foi verificada a ocorrência de superfaturamento por sobrepreço estimado de R\$ 4.941,43 e R\$ 39.205,20, respectivamente, totalizando R\$ 44.146,63.

Tabela – Análise de preço do Pregão nº 003/2016, para aquisição de gêneros alimentícios pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE – FR Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda - CNPJ nº 04.023.381/001-85.

Produto	Und.	Qtde. adquirida	Preço unitário pago (R\$)	Preço total pago (R\$)	Preço unitário pesquisado (R\$)	Preço total pesquisado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença (%)
alho	kg	383	30,40	11.643,20	25,81	9.885,23	1.757,97	17,78
batata	kg	1.062	3,20	3.398,40	2,76	2.931,12	467,28	15,94
carne bovina charque PA	kg	474	21,60	10.238,40	18,77	8.896,98	1.341,42	15,07
cebola	kg	1.662	2,56	4.254,72	2,50	4.155,00	99,72	2,00
frango congelado	kg	4.904	8,10	39.722,40	7,84	38.447,36	1.275,04	3,32
Total							4.941,43	

Fontes: Notas fiscais e empenhos do Pregão nº 003/2016 e cotações de preço da CEASA de Pernambuco em 20/01/2017 e Procon no mês de janeiro de 2017.

Tabela – Análise de preço do Pregão nº 003/2016, para aquisição de gêneros alimentícios pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE – Tayane Carvalho Chaves de Melo - ME - CNPJ nº 12.058.073/0001-13.

Produto	Und.	Qtde. adquirida	Preço unitário pago (R\$)	Preço total pago (R\$)	Preço unitário pesquisado (R\$)	Preço total pesquisado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença (%)
açúcar	kg	4.587	3,38	15.504,06	2,73	12.522,51	2.981,55	23,81
arroz	kg	2.963	3,90	11.555,70	2,90	8.592,70	2.963,00	34,00
farinha	kg	319	4,99	1.591,81	4,64	1.480,16	111,65	7,54
feijão carioca	kg	1.013	7,90	8.002,70	4,87	4.933,31	3.069,39	62,22
Feijão macassar	kg	67	6,60	442,20	4,46	298,82	143,38	48,00
feijão preto	kg	524	9,70	5.082,80	5,85	3.065,40	2.017,40	66,00
leite em pó	kg	2.782	27,80	77.339,60	20,35	56.613,70	20.725,90	36,61
macarrão	kg	3.019	5,22	15.759,18	3,38	10.204,22	5.554,96	54,00

Produto	Und.	Qtde. adquirida	Preço unitário pago (R\$)	Preço total pago (R\$)	Preço unitário pesquisado (R\$)	Preço total pesquisado (R\$)	Diferença (R\$)	Diferença (%)
margarina	kg	5	8,95	44,75	6,12	30,60	14,15	46,00
óleo	un	1.331	5,75	7.653,25	4,53	6.029,43	1.623,82	27,00
Total							39.205,20	

Fontes: Notas fiscais e empenhos do Pregão nº 003/2016 e cotações de preço da CEASA de Pernambuco em 20/01/2017 e Procon no mês de janeiro de 2017.

Deve-se registrar, que o cálculo realizado quanto ao superfaturamento para o Pregão Presencial nº 003/2016 considerou apenas 16 produtos, a saber: açúcar, alho, arroz, batata, carne bovina charque PA, cebola, farinha, feijão carioca, feijão macassar, feijão preto, flocão de milho, frango congelado, leite em pó, macarrão, margarina e óleo.

Destaque-se que, dentre os empenhos e notas fiscais disponibilizados pela Prefeitura de Tamandaré/PE, para efeito de cálculo do superfaturamento sobre os produtos adquiridos, só foram consideradas as notas fiscais com pagamento nos exercícios de 2016 e 2017, e aquelas em que foram indicadas a origem federal dos recursos aplicados, para cada um dos processos em referência. Dessa forma, os pagamentos com recursos próprios não estão incluídos para efeito de cálculo do superfaturamento, ora apontado.

Deve-se destacar, ainda, como limitação da análise realizada, a falta de parâmetros de preços para vários produtos adquiridos pela Prefeitura nos processos de compra em questão, de forma que o superfaturamento apontado pode ser ainda maior que os valores acima apurados.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou o seguinte:

"No que se refere a este ponto, a CGU efetuou uma pesquisa de preços dos gêneros alimentícios contratados pela Prefeitura de Tamandaré/PE, para os Pregões Presenciais nº 002/2015 e 003/2016, constatando-se suposto sobrepreço dos gêneros adquiridos, montante de R\$ 22.164,33 (vinte e dois mil, cento e sessenta e quatro reais e trinta e três centavos) no ano de 2016 e R\$ 44.146,63 (quarenta e quatro mil, cento e quarenta e seis reais e sessenta e três centavos) no ano de 2017.

Ocorre que, para justificar a suposta ocorrência de sobrepreço, a CGU utilizou como parâmetro dos preços praticados na CEASA/PE, bem como nos preços médios fornecidos pelo Procon/PE, para os produtos da cesta básica, na Região Metropolitana do Recife e nos Municípios de Cabo/ PE e Vitória de Santo Antão/PE. No entanto, esta metodologia utilizada não poderá justificar a ocorrência de sobrepreço, em virtude de vários aspectos a seguir mencionados.

Ora, sabe-se que a CEASA-PE trata-se de distribuidor de gêneros alimentícios para todo o Estado de Pernambuco, ou seja, várias empresas lá adquirem os produtos para revenderem, motivo pelo qual os preços lá praticados naturalmente serão inferiores aos

cobradas pelas próprias empresas aos consumidores finais, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas. Trata-se portanto de comércio atacadista.

E, ainda, na contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios, são envolvidos outros custos que não são observados quando da compra direta na CEASA-PE. São exemplos: os custos com o transporte dos alimentos, com a estocagem, com os encargos sociais do pessoal envolvido na distribuição, com encargos e custos da empresa enquanto jurídica (que envolvem o pagamento de tributos, taxas, etc.), além de demais custos administrativos para o próprio funcionamento da empresa (pagamento de energia elétrica, telefone, pessoal administrativo, etc.).

Neste sentido, a cotação considerada pela CGU para realização do cálculo não se mostra a mais acertada ao caso, já que pressupõe que a Administração Pública realizasse as compras de gêneros alimentícios para merenda diretamente da fonte de sua distribuição, a CEASA-PE, não levando em consideração a impossibilidade de fazê-lo, haja vista a necessidade de realização de procedimento licitatório, além da inviabilidade de mecanismo, levando-se em consideração, por exemplo, a distância, o tempo, etc.

Por consequência, resta evidente que o valor de um contrato com uma empresa prestadora de serviços de fornecimento de gêneros alimentícios para merenda escolar será inevitavelmente maior do que o preço pago à fonte distribuidora de tais (CEASA-PE), motivo pelo qual é descabida a comparação constante no Relatório Preliminar. Seria impossível exigir que qualquer empresa ofereça o mesmo preço praticado por seu distribuidor para a execução de inúmeros outros serviços, como mencionado nos parágrafos anteriores.

Por outro lado, no que se refere ao parâmetro de preços fornecido pelo PROCON/PE, melhor sorte não assiste. Isto porque, é cediço que os preços dos produtos variam de local para local. Ou seja, o valor pago por determinado gênero alimentício no Município de Vitória de Santo Antão, ou no Cabo de Santo Agostinho, inevitavelmente, será diferente daquele observado no Município de Tamandaré, em virtude de inúmeras circunstâncias, a exemplo dos gastos com transporte, estocagem, etc.

Neste caso, analisando as tabelas constantes no item 2 do Relatório Preliminar, constata-se que a elevação dos preços unitários efetivamente contratados, se comparados com aqueles cotados na CEASA/ PE e no PROCON/ PE mostra-se razoável, especialmente quando são levados em consideração, como dito anteriormente, os demais custos envolvidos neste tipo de contratação. Assim, não há que se falar no pagamento de gêneros alimentícios em valores elevados.

Diante destes fatos, não há falar na ocorrência de sobrepreço quanto aos Pregões Presenciais 002/2015 e 003/ 2016, visto que comprovou-se a realização de 03 (três) cotações, constantes às fls. 31/51 do processo de licitação, à época das contratações, cuja média de preços para cada item foi utilizada como parâmetro, sendo os preços efetivamente contratados inferiores aos do orçamento estimativo.

Não há que se falar em contratação antieconômica, visto que os preços praticados pela empresa contratada estavam dentro dos parâmetros do mercado à época, LEVANDO-SE EM CONSIDERAÇÃO TODOS OS CUSTOS ENVOLVIDOS NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE GÊNEROS

ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA. Portanto, com base unicamente no comparativo entre os preços cotados na CEASA-PE e no PROCON-PE, e aqueles contratados, não se pode afirmar a ocorrência prejuízo ao erário.

Por outro lado, os parâmetros usados pela CGU não podem ser considerados para análise de preços do mercado, haja vista vários aspectos que devem ser considerados na hora da compra, os quais estão elencados abaixo:

1º Os valores gastos pelo Município estão compatíveis com os presos retirados do Banco de Preço do Nordeste (fonte segura de preços), conforme tabela em anexo — DOC. 02. Inclusive, observa-se que os valores de alguns itens se apresentam menores do que o extraído no Banco de preços e das cotações realizadas no próprio processo.

A exemplo do acima citado, tem-se o melão, que o valor do Kg apresentado pela CGU foi de R\$ 1,70, já o do banco de preço foi no valor de R\$ 2,50, contudo o valor da compra foi 2.09, o que demonstra que não houve compra com valor superfaturado, ao revés, resta demonstrada uma vantagem frente ao Banco de Preço do Nordeste.

2º Outro ponto, que não foi observado pela CGU, diz respeito à questão da qualidade do produto, ou qual marca que foi cotada? Sua qualidade é compatível com a qualidade comprada pelo Município no processo em questão? Na planilha de compras, realizada pelo Município de Tamandaré no processo licitatório questionado, observa-se que se tratam de produtos de qualidade, e que, obviamente, apresentam valores um pouco maiores que os de qualidade inferiores.

3º No Relatório Preliminar também não foi levado em consideração pela CGU que os valores JAMAIS foram reajustados pelo fornecedor. Sabe-se que alimentos básicos são afetados por variação de preços, tais variações podem ensejar, com base em um dos índices de variação de preços, os reajustes contratuais. Assim, os valores contratados, além de estarem compatíveis com os preços cotados e banco de preços, nunca foram reajustados permanecendo sempre vantajosos.

Conclusão:

Conforme tabela de parâmetro de preço temos:

Preço total CGU	Preço total pago	Preço total Banco de Preços	Vantagem frente ao BCO de preços do Nordeste.
114.703,77	136.868,10	149.420,91	12.552,81

Veja-se que nesta primeira tabela (também em anexo), ao revés do que alegou a CGU que houve uma diferença (superfaturamento) de R\$ 22.164,33, o que aconteceu na realidade foi uma diferença de vantagem alcançada no importe de R\$ 12.552,81.

Por todo o exposto, fica claro que não houve contratação antieconômica por parte da Prefeitura Municipal Tamandaré, seja porque os preços pagos eram condizentes com os praticados em mercado, seja pela impossibilidade de comparação com os preços ofertados por distribuidores atacadistas, como a CEASA-PE e PROCON-PE, conforme exhaustivamente delineado acima."

Análise do Controle Interno

Diante da resposta do gestor, fazem-se as seguintes considerações:

- Na análise efetuada pela CGU, apenas três produtos tiveram seus preços atribuídos aos valores cotados pela Ceasa, que foram: feijão preto, feijão macassar e melão. Tais produtos foram pesquisados na data da assinatura do contrato e foi considerado o valor mais alto em relação às fontes de pesquisas adotadas (Ceasa, Procon RMR, Procon Cabo de Santo Agostinho e Procon Vitória de Santo Antão). No caso do feijão, apesar deste item fazer parte da pesquisa de preços do Procon, que é realizada em supermercados que vendem a varejo, foi considerado o preço da Ceasa, por estar mais alto. Logo, não tem como ser alegado pelo gestor a ausência de sobrepreço, quando foi considerado o preço da Ceasa por estar superior ao de estabelecimentos varejistas.
- Quanto ao fato de ter sido considerado como referência os preços pesquisados pelo Procon, é importante destacar que tal pesquisa se refere aos preços praticados em supermercados que vendem a varejo. Logo, tal fato significa que o preço destes produtos é superior aos praticados em estabelecimentos comerciais que vendem a atacado. Acredita-se que qualquer empresa responsável por fornecimento de gêneros alimentícios, ao adquirir os seus produtos, busque estabelecimentos que vendam em quantidade, a preço de atacado, e não a varejo. Logo, ao se utilizar na análise os preços pesquisados pelo Procon, foi considerado, para efeito de cálculo de sobrepreço, valores maiores dos que usualmente estavam sendo praticados, naquela época, em estabelecimentos atacadistas, o que ratifica o fato de os produtos terem sido adquiridos com os preços acima dos praticados no mercado.
- No que concerne ao gestor mencionar ser descabido comparar os preços praticados em Tamandaré com os do Procon da Região Metropolitana do Recife, do Cabo de Santo Agostinho e de Vitória de Santo Antão, cabe registrar que todas as empresas contratadas tem sede na cidade do Recife, e que não consta destacado no corpo da nota fiscal o frete, já estando o mesmo incluso, de modo que não tem porque ser alegado tal fato, como justificativa para um valor maior do que o do mercado. Nesse sentido, cabe destacar que, como preço de referência, a CGU, de forma conservadora, adotou o maior preço médio encontrado dentre todas as fontes de pesquisas utilizadas.
- Quanto ao gestor alegar que foi realizada pesquisa de preços com três fornecedores, esse fato não afasta a necessidade de se verificar a adequabilidade dos valores contratados, tampouco implica que os valores orçados estavam de acordo com os praticados no mercado.
- Não obstante o gestor informar que os produtos adquiridos são de boa qualidade e que, a pesquisa realizada pela CGU junto ao Procon e a Ceasa, provavelmente, englobe produtos de qualidade inferior aos adquiridos, não procede, primeiramente porque na licitação não prevê a indicação de marcas, o que é terminantemente proibido, de modo que a licitação teve como critério o menor preço global. Ademais, foi considerado pela CGU sempre o valor médio unitário do produto, e não o mais baixo, considerando-se, ainda, o valor mais alto dos

referenciais de preços utilizados. E por fim, ao observar as notas fiscais, constata-se que não consta a indicação das marcas dos produtos adquiridos, de modo a comprovar que são de qualidade muito superior aos produtos considerados na pesquisa do Procon, que são produtos da cesta básica vendidos nos principais supermercados da região.

- É importante mencionar que as questões de sazonalidade das safras e da demanda de mercado foram consideradas pela fiscalização da CGU, na medida em que os comparativos de preços levaram em consideração as datas de assinatura dos contratos nas referidas licitações, utilizando-se como referencial o preço médio do Ceasa/PE, que apresenta cotações diárias, e o preço médio do Procon na Região Metropolitana do Recife e nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e de Vitória de Santo Antão, com cotação mensal, sempre considerando o critério conservador do maior valor unitário encontrado entre esses quatro referenciais de preço.

- No que diz respeito aos valores encontrados no Banco de Preços do Nordeste estarem, em parte, inferiores às fontes de pesquisas utilizadas pela CGU, cabe mencionar que não retratam a realidade local, haja vista tratar-se de licitações realizadas em todo o Nordeste. No exemplo citado pelo gestor, em relação ao preço do melão, foi considerado o valor utilizado numa licitação realizada no Maranhão. Logo, não é cabível ser utilizado este valor, a título de comparação de preços.

Diante de todo o exposto, entende-se que os argumentos utilizados pelo gestor não justificam a aquisição de gêneros alimentícios com preços acima dos praticados no mercado, o que ocasionou prejuízo financeiro aos cofres públicos.

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 físicas inadequadas para armazenamento, preparação e consumo de alimentos destinados à merenda em escolas da rede municipal.

Fato

A partir das inspeções físicas realizadas pela equipe de fiscalização da CGU/Regional-PE, no município de Tamandaré/PE, no período de 24 a 27 de abril de 2018, foram verificados vários problemas nas instalações físicas utilizadas para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. As escolas visitadas selecionadas como amostra foram as seguintes:

- Escola Almirante Tamandaré
- Escola Municipal Luiz Bezerra de Melo

- Escola Dr. Francisco Romano de Brito Bastos
- Escola Antônio Francelino Alves
- Escola Municipal Santo Inácio de Loyola
- Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima
- Escola Municipal Amália Macário
- Escola Municipal Maria José de Souza

Dentre os problemas gerais, comuns à maior parte das escolas visitadas, destacam-se os seguintes:

- a) Estrutura inadequada para armazenamento dos utensílios de cozinha (panelas, pratos, talheres, etc)

Em todas as escolas visitadas, constatou-se que nos locais de preparação dos alimentos não havia estrutura adequada para o armazenamento dos utensílios de cozinha (panelas, copos, pratos, talheres), contrariamente ao estabelecido no subitem 4.2.1 da Resolução ANVISA RDC nº 216. Quanto aos pratos e copos utilizados pelos alunos, estes, na maioria das escolas, são armazenados em baldes plásticos.

	
<p>Dia 26/04/18 (turno da manhã) – Escola Municipal Amália Macário: utensílios domésticos armazenados em cima dos balcões e dentro de baldes de plásticos</p>	<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima: utensílios domésticos guardados de forma inadequada.</p>

- b) Guarda de alimentos de forma inadequada

Na Escola Municipal Santo Inácio de Loyola os alimentos são guardados em um armário de ferro, apresentando ferrugem. Ressalta-se o fato deste ambiente ser pequeno e não possuir janela.

Já nas escolas municipais Dr. Francisco Romano de Brito Bastos e Gelzira Francisca de Lima, verificou-se alimentos guardados em caixas de papelão, assim como objetos não condizentes com gêneros alimentícios, propiciando a atração, o abrigo e a proliferação de vetores e pragas. Na Escola Municipal Luiz Bezerra de Melo, também se verificou alimentos guardados em caixas de papelão.

	
<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima: caixas de papelão, objetos diversos na despensa de alimentos.</p>	<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Dr. Francisco Romano de Brito Bastos: caixas de papelão, objetos diversos na despensa de alimentos.</p>

c) Cozinhas com janelas sem telas de proteção

Em todas as escolas visitadas, à exceção da Escola Dr. Francisco Romano de Brito Bastos, constatou-se a ausência de telas milimétricas em janelas instaladas nas cozinhas escolares, de forma a evitar a entrada de insetos, conforme preceituado no subitem 4.1.4 Resolução ANVISA RDC nº 216.

Ressalta-se, ainda, que a tela de proteção existente na Escola Dr. Francisco Romano de Brito Bastos estava muito suja de poeira no momento da fiscalização.

	
<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima: cobogó sem tela milimétrica de proteção contra a entrada de insetos e utensílios domésticos sendo guardados de forma inadequada.</p>	<p>Dia 25/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Maria José de Souza: cobogó sem tela milimétrica de proteção contra a entrada de insetos.</p>

d) Focos de Insalubridade

Foi constatada a existência de ferrugens em geladeiras localizadas nas cozinhas (Escola Municipal Santo Inácio de Loyola, Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima, Escola Dr. Francisco Romano de Brito Bastos e Escola Municipal Amália Macário) configurando focos de insalubridade, situação essa, discordante com o disposto no subitem 4.1.15 da Resolução ANVISA RDC nº 216.

Verificou-se colher suja com moscas na Escola Municipal Luiz Bezerra de Melo.



Dia 26/04/18 (turno da manhã) – Escola Municipal Amália Macário: geladeira com ferrugem



Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Dr. Francisco Romano de Brito Bastos: geladeira com ferrugem, sem prateleiras internas, comida guardada em panela.



Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima: geladeira com ferrugem.



Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Luiz Bezerra de Melo: colher incrustada de sujeira com mosca.

Na Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima verificou-se enorme quantidade de moscas na cozinha e odor de fezes, devido à proximidade da escola com terreno onde são despejados os dejetos sanitários. Também se verificou grande quantidade de muriçocas na escola.

- e) Acabamento apresenta falhas que impedem a limpeza, desinfecção e permitem a entrada de insetos e outros animais, assim como a existência de escolas sem forro na área da cozinha e da despensa, possibilitando a entrada e o caimento de insetos e de sujeira.

Contrariamente ao disposto nos subitens 4.1.3 e 4.1.17 da Resolução ANVISA RDC nº 216, verificou-se que as cozinhas das escolas a seguir especificadas apresentavam aberturas no teto, frestas nos forros e paredes, impossibilitando a manutenção da adequada limpeza de desinfestação e permitindo a entrada de bichos e insetos.

- e.1) Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima: do forro estava caindo pó preto e bichinhos.

	
<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima: forro danificando ocasionando a queda de pó preto.</p>	<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima: pó preto caindo em cima dos produtos proveniente do forro e cobogó sem tela milimétrica contra a entrada de insetos.</p>

- e.2) Escola Municipal Dr. Francisco Romano de Brito Bastos: do forro estava caindo pó preto e insetos em cima dos produtos. Também se verificou um buraco embaixo da pia que permite a entrada de insetos e outros animais no recinto, assim como estava quebrado o azulejo da torneira, impossibilitando uma adequada limpeza.

	
<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Dr. Francisco Romano de Brito Bastos: frestas no forro da despensa ocasionando a ocorrência de poeira e de insetos em cima dos produtos.</p>	<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Dr. Francisco Romano de Brito Bastos: insetos que caíram do forro em cima dos produtos.</p>

	<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Dr. Francisco Romano de Brito Bastos: buraco embaixo da pia permitindo a entrada de insetos e outros animais. Ausência de armário embaixo da pia com o uso de cortina de tecido como porta e a guarda de materiais inapropriados para a cozinha (mangueira, sapato, garrafa, etc).</p>
--	--

	
---	--

Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Dr. Francisco Romano de Brito Bastos: azulejo quebrado junto à torneira	Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Dr. Francisco Romano de Brito Bastos: buraco embaixo da pia permitindo a entrada de insetos e outros animais.
--	--

e.3) A cozinha da Escola Municipal Santo Inácio de Loyola e da Escola Municipal Maria José de Souza não possuem forro, sendo o telhado de madeira, o que possibilita o caimento de poeira e a entrada de insetos.

	
Dia 25/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Maria José de Souza: ausência de forro.	Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Santo Inácio de Loyola: ausência de forro.

f) Mesas para servir as refeições danificadas com ferras e pregos aparentes.

Verificou-se que na Escola Municipal Santo Inácio de Loyola e na Escola Municipal Antônio Francelino Alves a mesa e os bancos em que os alunos recebem as refeições estão com a madeira descascando e com ferras. Ressalta-se que foram identificados pregos aparentes no banco da Escola Municipal Antônio Francelino Alves, ocasionando risco à segurança das crianças. Também se verificou não estarem em bom estado de conservação as mesas da Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima.

	
<p>Dia 24/04/18 (turno da tarde) – Escola Municipal Santo Inácio de Loyola: mesa danificada e inapropriada para o uso, colocando em risco as crianças.</p>	<p>Dia 24/04/18 (turno da manhã) – Escola Municipal Antônio Francelino Alves: mesa de refeições em mau estado de conservação.</p>

g) Mangueira do gás com validade vencida.

Verificou-se estar vencida, desde 2014, a validade da mangueira do gás na Escola Municipal Gelzira Francisca de Lima.

h) Despensa sem iluminação/ventilação

A despensa da Escola Municipal Santo Inácio de Loyola não possui janela, sendo, portanto, inadequada a ventilação e a iluminação.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou o seguinte:

“No que se refere a este item, o Município de Tamandaré, após a realização das inspeções físicas por parte da Controladoria Geral da União, e a constatação das falhas apontadas no Relatório Preliminar, adotou todas as medidas necessárias à correção das falhas apontadas, conforme fotografias em anexo — DOC. 01.

Neste caso, demonstra-se que, entre o final das inspeções e a presente data, o Município de Tamandaré retificou as falhas apontadas, ressaltando que estas não detinham gravidade, mas se tratavam de ajustes pontuais nas escolas. Por este motivo, em sendo corrigidas as falhas, os apontamentos constantes no Relatório Preliminar quanto ao item 1 devem ser afastados.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura reconheceu as falhas apontadas pela fiscalização da CGU, apresentando algumas medidas para solução dos problemas, a exemplo da colocação de forro nas cozinhas das escolas Santo Inácio de Loyola e Maria José de Souza, bem como a colocação de telas milimétricas nas janelas das cozinhas e despensas de algumas de suas escolas (Maria José de Souza, Santo Inácio de Loyola, Gelzira Francisca de Lima e Dr. Francisco Romano de Brito). Porém, não restou evidenciada a colocação das telas milimétricas em todas as escolas apontadas no relatório.

Quanto à estrutura inapropriada para armazenamento dos utensílios de cozinha (panelas, pratos, talheres, dentre outros) e para a guarda de alimentos, foram apresentadas notas fiscais de aquisição de baldes de plásticos, estantes e armários, mas não restou evidenciado, nos relatórios fotográficos, as referidas aquisições.

No que concerne ao aspecto de insalubridade, de acordo com o relatório fotográfico de algumas das escolas, verificou-se que foram revestidas com cerâmica as prateleiras das despensas de algumas das escolas, que foram feitos reparos nos forros que estavam danificados e que foi consertado o buraco embaixo da pia da cozinha da Escola Dr. Francisco Romano de Brito Bastos, que permitia a entrada de insetos e de outros animais.

Cabe ainda destacar que, apesar de o gestor ter apresentado notas fiscais de aquisição de refrigeradores, freezers e de mesa para refeições, não há como constatar que os referidos itens foram destinados às escolas do Município, haja vista não terem sido evidenciados nos relatórios fotográficos enviados anexos à sua resposta.

Por fim, apesar de a Prefeitura ter adotado medidas com fins de solucionar as falhas verificadas durante a inspeção física, a Equipe de Fiscalização da CGU entende que se faz necessário manter a constatação, considerando-se que o trabalho realizado em campo foi feito por amostragem. Logo, as ações apresentadas pelo gestor devem ser expandidas para as demais escolas do Município, de modo que não se tem como constatar que as falhas apontadas nas instalações físicas das escolas foram totalmente sanadas

2.2.2. Ausência de fundamentação para as quantidades de gêneros alimentícios contratados no exercício de 2016 e 2017 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar- Pnae.

Fato

Conforme o art. 15, § 7º, inciso II da Lei nº 8.666/93, nas compras realizadas pela Administração Pública as unidades e as quantidades a serem adquiridas devem ser definidas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

No entanto, em consulta ao processo licitatório nº 005/2015, Pregão Presencial nº 002/2015 e ao processo licitatório nº 024/2016, Pregão Presencial nº 003/2016, cujos objetos se referem à aquisição de gêneros alimentícios para a Secretaria de Educação (merenda escolar) e demais secretarias do município de Tamandaré/PE, não se identificou qualquer memória de cálculo que fundamentasse as quantidades licitadas e posteriormente contratadas.

Verificou-se no processo licitatório nº 005/2015, Pregão Presencial nº 002/2015, solicitação da Secretária de Educação, datada de 27 de fevereiro de 2015, para a aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis para o suprimento da Secretaria de Educação e no processo licitatório nº 024/2016, solicitação do Secretário de Administração e Finanças, datada de 29 de novembro de 2017, para que fosse autorizada a aquisição parcelada de gêneros alimentícios, conforme solicitação encaminhada por cada secretário. Porém, em ambos os processos não foram localizadas as planilhas com as quantidades solicitadas por cada secretário, tampouco qualquer outro documento que justificasse a quantidade de produtos solicitada para a merenda escolar nos referidos processos licitatórios. Verificou-se, tão somente, a existência do Termo de Referência, composto por planilhas que identificam as especificações, unidades de medida e quantidades dos produtos a serem adquiridos.

Por fim, ressalta-se que não se evidenciou qualquer memória de cálculo que fundamentasse as quantidades solicitadas em função das necessidades do Programa e da quantidade de alunos matriculados na rede escolar do Município.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou o seguinte:

“No que se refere a este ponto, a quantidade de produtos solicitados para licitação da alimentação escolar baseou-se na estimativa da quantidade de alunos do próximo ano letivo, e não somente na quantidade atual de estudantes do Município de Tamandaré.

Também é de grande importância ter uma margem de segurança (saldo de produto), devido transcurso do tempo entre o início e a finalização dos processos de licitação em âmbito municipal, com a entrada em vigor do contrato correspondente. Isto porque, como se sabe, a Prefeitura Municipal tem por obrigação a continuidade na prestação dos serviços de alimentação escolar.

Lembrando que a quantidade solicitada mensalmente foi utilizada de forma correta nos cardápios. Vale ressaltar que os alimentos adquiridos pela Prefeitura de Tamandaré são de boa qualidade, garantindo, assim, o aporte nutricional adequado para todos os estudantes do município.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a resposta do gestor de que a quantidade de produtos licitados ter se baseado na estimativa da quantidade de alunos do próximo ano letivo, e não somente na quantidade de alunos matriculados, não restou evidenciada no processo licitatório, nem na sua resposta, a

memória de cálculo e demais documentos que fundamentassem a quantidade de produtos indicada no Termo de Referência.

Ademais, quanto ao gestor informar a necessidade de se ter uma margem de segurança no que concerne à quantidade de produtos a ser adquirida, devido ao transcurso do tempo entre o início e a finalização dos processos de licitação, tendo em vista a necessidade de continuação da prestação dos serviços de alimentação escolar, que não podem ser interrompidos, não pode ser utilizada como justificativa para superestimar a quantidade a ser licitada, haja vista a Administração ter o dever e a obrigação de planejar suas aquisições, de modo a otimizar os recursos públicos, por meio de aquisições mais vantajosas, em prol do princípio da economicidade.

2.2.3. Não utilização do pregão eletrônico para aquisição de produtos da merenda escolar.

Fato

A partir da análise das informações prestadas pela Secretaria de Educação do Município de Tamandaré/PE, foi identificado que a Prefeitura, ao utilizar os procedimentos de licitação, não realiza a aquisição dos produtos da merenda escolar por meio do pregão eletrônico, 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 Tamandaré/PE recebeu, no período de janeiro de 2017 a março de 2018 mais de R\$ 288.000,00 (duzentos e oitenta e oito mil 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 pela referida Prefeitura.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou o seguinte:

“Inicialmente, no que refere à utilização do Pregão Presencial, e não do Pregão Eletrônico, tem-se que a utilização desta última modalidade de licitação necessita de aprimoramento e treinamento por parte dos servidores públicos municipais que integram a comissão de licitação. Neste caso, o Município de Tamandaré, à época da contratação em análise, não dispunha de pessoal treinado para a utilização do pregão Eletrônico.

Diante desta situação, a Prefeitura Municipal adotou diversas medidas para a utilização do Pregão Eletrônico, em substituição do Presencial, nas licitações que envolvam recursos da União Federal, a exemplo da formalização de um TAC em 06/09/2017 – DOC. Por este motivo, tais irregularidades devem ser afastadas do Relatório Preliminar.”

Análise do Controle Interno

O gestor reconheceu a falha apontada e informou que adotou medidas com fins de saná-la. Porém, não disponibilizou documentação comprovando a utilização do pregão eletrônico nas licitações realizadas no âmbito da União ou envolvendo recursos federais para aquisição de bens e serviços comuns.

Destaque-se que a norma que exige a utilização da modalidade pregão eletrônico nas contratações com recursos federais já tem mais de dez anos e, mesmo assim, o Município não a adotava em suas licitações.

2.2.4. Informação acerca dos controles na distribuição e na estocagem dos produtos da merenda escolar.

Fato

A partir das visitas realizadas em oito escolas do Município de Tamandaré/PE e no armazém central da Secretaria de Educação, no período de 24 a 27 de abril de 2018, foram verificados os seguintes aspectos relacionados aos controles existentes para armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios destinados à merenda escolar:

a) no armazém central, os controles utilizados de armazenamento e distribuição (guias de remessa) são todos elaborados de forma manual, por meio de uma planilha onde constam a data de entrada e de saída do produto, o número da nota fiscal, a quantidade de entrada e de saída do produto e o saldo final. Cabe destacar que toda a quantidade que entra no depósito tem uma única saída no mesmo quantitativo, o que implica em nunca ter saldo de mercadoria em estoque. Ademais, a saída, além de ser feita de uma única vez, não discrimina a quantidade repassada para cada escola, nem informa qual a escola do destino, sendo esta informação preenchida de forma genérica, a exemplo de “merenda escolar”;

b) no armazém central, não há fichas de controle de validade dos produtos;

c) nas escolas visitadas, verificou-se que não existe controle acerca do que é consumido diariamente, não sendo possível saber o saldo dos gêneros alimentícios no estoque das escolas;

d) registra-se que, nas escolas visitadas, não há controle de prateleira para acompanhamento e controle da validade dos produtos. Exceção para a Escola Almirante Tamandaré, no que concerne à existência de fichas de validade dos produtos.

Diante do exposto, entende-se que os aspectos mencionados acima não consubstanciam em falhas que impactaram na execução do programa, diante do que foi observado durante as visitas de fiscalizações realizadas nas escolas, podendo, no entanto, os controles serem aprimorados.

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou o seguinte:

“Em relação a este ponto, importa mencionar que a equipe da CGLJ constatou algumas impropriedades quanto aos controles de distribuição e estocagem de produtos da merenda escolar, uma vez que este procedimento é efetuado de forma manual nas escolas da rede municipal de ensino de Tamandaré.

No entanto, a Prefeitura Municipal vem empreendendo esforços para implantar, em todas as escolas da rede municipal de ensino, sistemas informatizados para o controle e distribuição dos produtos que integram a merenda escolar. No entanto, como se sabe, a adoção de tais procedimentos demanda certo período de tempo.

Por outro lado, em relação aos controles de validade, de consumo diário e de prateleira, o Município de Tamandaré informa que o Controle Interno tomará as medidas necessárias para aprimorar tais procedimentos, tanto no armazém central, como nas escolas de forma que as orientações deste órgão sejam aplicadas de forma imediata.”

2.2.5. Ausência de fundamentação de termos aditivos de prorrogação de prazo de vigência de contratos firmados no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae.

Fato

A partir da análise das informações prestadas pela Secretaria de Educação do Município de Tamandaré/PE, foi identificado que houve dois processos licitatórios, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, que respaldaram as aquisições de alimento para a merenda escolar no período compreendido entre janeiro de 2016 e março de 2018, quais sejam: pregão presencial nº 002/2015 e pregão presencial nº 003/2016.

O Pregão Presencial nº 002/2015 gerou o contrato firmado com a empresa Objetiva Comércio e Serviços Ltda (CNPJ nº 07.096.289/0001-33), assinado em 18 de maio de 2015, com vigência de doze meses.

O Pregão Presencial nº 003/2016 gerou os contratos nº 027/2017 e 028/2017, firmados, respectivamente, com as empresas FR Empresa de Produtos Alimentícios e Comércio Ltda (CNPJ nº 04.023.381/001-85) e Tayane Carvalho Chaves de Melo - ME (CNPJ nº 12.058.073/0001-13), em 20 de janeiro de 2017, com vigência até o dia 31 de dezembro de 2017.

Quanto ao contrato firmado com a empresa Objetiva, verificou-se termo aditivo prorrogando-o até o dia 31 de dezembro de 2016 e, no que concerne aos contratos nº 027/2017 e 028/2017, verificou-se termo aditivo prorrogando-os por mais doze meses, porém, não foi identificado qualquer documento fundamentando ou apresentando justificativas para as assinaturas dos referidos termos aditivos.

Nesse sentido, cabe registrar que alguns dos preços dos alimentos contratados em todos os contratos citados estavam acima do valor de mercado, o que ocasionou, nos exercícios de 2016 e de 2017, superfaturamento por sobrepreço, conforme relatado em ponto específico deste Relatório.

Logo, não deveriam ter sido aditivados nenhum dos contratos, corroborado pelo fato de não ter existido qualquer impedimento para a realização, no tempo correto, de novo processo licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou o seguinte:

‘No que se refere a este ponto, o Relatório Preliminar de Auditoria menciona que não houve justificativa para a realização de Termo Aditivo aos contratos derivados dos Pregões Presenciais nº 002/ 2015 e 003/2016. Assim, conclui a equipe da CGU que estes instrumentos não poderiam ter sido aditivados, sobretudo quando constatado que alguns dos seus itens encontravam-se com preços acima daqueles praticados no mercado, conforme mencionado anteriormente.

No entanto, conforme já delineado anteriormente, não há falar na ocorrência de sobrepreço dos itens da merenda escolar, sobretudo quando a metodologia utilizada por este Órgão de controle, qual seja, a utilização dos preços praticados na CEASA/ PE e PROCON/PE, não leva em consideração os outros custos inerentes à contratação, a exemplo do transporte, estocagem, etc. Além deste fato, esta auditoria também não considerou que a CEASA/ PE pratica preços atacadistas, já que inúmeros comerciantes lá se dirigem adquirir produtos e revendê-los.

Por outro lado, no que se refere aos aditivos formalizados, tem-se que a prestação dos serviços de fornecimento de insumos para merenda escolar se trata de obrigação contínua, uma vez que era essencial para o pleno funcionamento das escolas municipais, bem como para garantir melhores condições de aprendizado aos inúmeros alunos atendidos pela rede municipal de ensino.

Neste caso, o Município de Tamandaré demonstra, de forma inequívoca, a essencialidade e habitualidade na prestação dos serviços de fornecimentos de insumos para elaboração da merenda escolar em âmbito municipal. Por esse motivo, era plenamente possível a prorrogação do contrato com base no artigo 57 da Lei 8.666/93, já que se trata de contrato de caráter contínuo.

*Neste caso, destaque-se que o contrato formalizado era de prestação de serviços de natureza continuada. **E, neste caso, o TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, já entendeu pela aplicação do artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93, para os contratos de fornecimento contínuo, a exemplo da situação ora analisada, conforme Instrução Normativa abaixo transcrita:***

Fornecimento Contínuo. É admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados, caso a caso.

DECISÃO NORMATIVA Nº 03, DE 10 DE NOVEMBRO 1999

"Dispõe sobre a interpretação extensiva do disposto no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso XXVI, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução/TCDF nº 38, de 30 de outubro de 1990, e tendo em vista o decidido pelo Egrégio Plenário, na Sessão realizada em 03 de dezembro de 1998, conforme consta do Processo nº 4.942/95, e Considerando a inexistência de melhores alternativas, como exaustivamente demonstrado nos autos do Processo 4.942/95, que possibilitem à Administração fazer uso do fornecimento contínuo de materiais; Considerando o pressuposto de que a Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, não tem por objeto inviabilizar as aquisições de forma continuada de materiais pela Administração, nem foi esta a intenção do legislador; Considerando que, dependendo do produto pretendido, torna-se conveniente, em razão dos custos fixos envolvidos no seu fornecimento um dimensionamento do prazo contratual com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; Considerando a similaridade entre o fornecimento contínuo e a prestação de serviços contínuos, vez que a falta de ambos "paralisa ou retarda o trabalho, de sorte a comprometer a correspondente função do órgão ou entidade" (Decisão nº 5.252/96, de 25.06.96 — Processo nº 4.986/95); Considerando a prerrogativa conferida a esta Corte no art. 30 da Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994; Resolve baixar a seguinte DECISÃO NORMATIVA: a) é admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados caso a caso; b) esta decisão entra em vigor na data de sua publicação."

No mesmo sentido, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:

NÚMERO DO PROCESSO: 178/026/06, MATÉRIA: CONSULTA, INTERESSADO: CONSULENTE: DESEMBARGADOR LUIZ ELIAS TAMBARA - PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO (04.07.2006), ÓRGÃO JULGADOR: PLENO, PARECER: TC 000178/026/06 - CONSULTA, CONSULENTE: DESEMBARGADOR LUIZ ELIAS TAMBARA - PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONSULTA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE SER ADOTADA, NAQUELE COLENDO TRIBUNAL, A INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DO DISPOSTO NO INCISO II, DO ARTIGO 57, DA LEI FEDERAL NUMERO 8.666/93, EM SUA ATUAL REDAÇÃO, A FIM DE QUE AS SITUAÇÕES DE FORNECIMENTO CONTÍNUO ENCONTREM MELHOR SOLUÇÃO DE EXECUÇÃO.

VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS OS AUTOS. O E. PLENARIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, EM SESSÃO DE 07 DE JUNHO DE 2006, PELO VOTO DOS CONSELHEIROS EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, RELATOR, ANTONIO ROQUE CITADINI, EDGARD CAMARGO RODRIGUES, FULVIO JULIÃO BIAZZI, CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA E RENATO MARTINS COSTA, EM PRELIMINAR, CONHECEU DA CONSULTA FORMULADA. QUANTO AO MÉRITO, ANTE O EXPOSTO NO VOTO DO RELATOR JUNTADO AOS AUTOS DELIBEROU RESPONDE-LA NO SENTIDO DE QUE, APOS A ANALISE DE CADA CASO EM PARTICULAR, PODERÃO SER RECONHECIDAS SITUAÇÕES EM QUE HA UM CONTEXTO DE FORNECIMENTO CONTÍNUO, NAS OUAIS PODERA HAVER UMA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DO ART.57, II, DA LEI DE LICITACOES, PARA O FIM DE SER ADMITIDA A PRORROGAÇÃO DE PRAZO PREVISTA NAQUELE DISPOSITIVO LEGAL, DESDE QUE ESSAS SITUAÇÕES SEJAM DEVIDAMENTE MOTIVADAS PELA ADMINISTRAÇÃO E QUE SEJAM ATENDIDAS AS CONDIÇÕES CUJOS ASPECTOS FORAM DESENVOLVIDOS NO CORPO DO VOTO RELATOR.

Portanto, não há que se falar na ocorrência de irregularidade quanto a esta questão, devendo ser afastada do Relatório Preliminar deste órgão de controle externo. Neste caso, o fornecimento de insumos para merenda escolar era essencial, levando-se em consideração a abrangência da rede municipal de ensino de Tamandaré. Ademais, eram habituais, já que estes serviços não poderiam ser interrompidos, sob pena de inúmeros

prejuízos aos alunos.”

Análise do Controle Interno

A resposta do gestor não elide o fato apontado, apresentando como justificativa para o aditamento dos contratos a continuidade da prestação do serviço de merenda escolar.

Ocorre que a continuidade da prestação deste serviço poderia ter sido alcançada pelo simples fato de a administração planejar as suas aquisições, evitando-se, dessa maneira, assinar termos aditivos sem respectiva e plausível fundamentação.

No caso em comento, todos os contratos apresentaram itens com sobrepreço e não foi apresentada nenhuma justificativa para serem aditados. Entende-se que a continuidade da prestação do serviço de merenda escolar não pode ser utilizada como argumento para os contratos serem aditados, devido à falta de planejamento da administração. Pelo contrário, o planejamento deve ser a prática a ser adotada pela administração, com fins de não ocorrer a descontinuidade da prestação dos serviços.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos do Pnae não está adequada em determinados aspectos no município de Tamandaré/PE e exige providências por parte da Prefeitura para sua regularização

Do montante fiscalizado de R\$ 397.246,00 no exercício de 2016, foi identificado prejuízo estimado de R\$ 22.164,33, e do montante fiscalizado de R\$ 288.388,30 no exercício de 2017, foi identificado prejuízo estimado de R\$ 46.383,42, ambos prejuízos decorrentes de superfaturamento por sobrepreço dos produtos adquiridos para a merenda escolar.

Destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto aos impactos sobre a efetividade do Programa fiscalizado: não utilização do pregão eletrônico; instalações físicas inadequadas; ausência de fundamentação da quantidade a ser licitada; aquisição de gêneros alimentícios com preços acima da média de mercado; e falhas nos controles estabelecidos para distribuição e estocagem dos produtos da merenda escolar.

Não obstante, verificou-se que a merenda escolar está sendo fornecida regularmente e que os alunos estão satisfeitos com a sua qualidade, além de considerarem o cardápio atrativo.

Ordem de Serviço: 201800710

Município/UF: Tamandaré/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE TAMANDARE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 242.404,42

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), no município de Tamandaré/PE, no período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2018. Nesse período, foram transferidos ao município recursos no montante de R\$ 242.404,42 para execução do Programa.

Inicialmente, foi solicitada a Prefeitura Municipal documentação relativa ao Pnate, a exemplo de processo licitatório da Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, empresa contratada pela Prefeitura de Tamandaré para transporte escolar dos alunos do município, a qual vem prestando serviço desde o exercício de 2015.

Constatou-se que o transporte de estudantes da zona rural para as escolas é realizado por veículos da Prefeitura e por veículos terceirizados.

Os trabalhos de campo foram realizados de 24 a 27 de abril de 2018, na Secretaria de Educação do município, incluindo também entrevistas com os motoristas dos veículos próprios e terceirizados, assim como vistorias nos veículos.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da execução dos recursos do Pnate, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (processo de licitatório, execução de despesas e movimentação financeira), quanto no tocante à parte operacional do Programa, objetivando verificar a regularidade da execução do Programa no município.

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 nos pagamentos efetuados à Novaloc Transportes e Locações Ltda, no valor apurado de R\$ 47.609,76, referente aos exercícios de 2016 e 2017.

Fato

Analizando-se o processo licitatório da empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, contratada pela Prefeitura de Tamandaré para transporte dos alunos do município, no valor de R\$ 674.101,60, verificou-se superfaturamento por sobrepreço nos exercícios de 2016 e 2017.

Por intermédio do processo licitatório da Novaloc e de entrevistas realizadas com os motoristas das toyotas na fiscalização realizada no município de Tamandaré/PE, verificou-se que:

a) o Contrato n.º 53/2014, de 10 de dezembro de 2014, estabeleceu que a prestação de serviços de transporte de alunos, por sete rotas da zona rural, seria executada pela contratada, pelo período de dez meses a partir do exercício de 2015, com pagamentos mensais de R\$ 67.410,16, da seguinte forma:

Rotas um e dois – realizadas por quatro ônibus;
Rotas três a seis – realizadas por seis toyotas; e
Rota sete – realizada por uma kombi.

b) Em 28 de dezembro de 2016, foi celebrado o Termo Aditivo n.º 005/2016, o qual suprimiu as rotas um, dois e sete, no valor de R\$ 35.345,20 mensal, permanecendo os serviços referentes às rotas três a seis, no valor mensal de R\$ 32.064,96, as quais são percorridas por toyotas.

c) Por meio das entrevistas, verificou-se que, pelo menos a partir do exercício de 2016, as rotas contratadas pela Novaloc foram irregularmente realizadas, por sublocação total dos serviços, por contrato verbal, com motoristas/proprietários de veículos da localidade, conforme constatação específica deste Relatório.

d) Ainda por meio das informações coletadas nas entrevistas, levantou-se o pagamento que a Novaloc efetuou aos motoristas/proprietários das toyotas, em 2016 e 2017, para o transporte dos estudantes, resultando num custo mensal para a empresa de R\$ 20.000,00:

Quadro - Valores mensais pagos pela Novaloc aos motoristas/proprietários das toyotas que realizam transportes dos estudantes da zona rural.

Placa da toyota	Valor mensal (de 2016 a 2018)
MUF 5719	3.000,00
MUA 8366 ou BNN 6130	3.500,00
KGR 4928 (c)	3.500,00
MUJ 5395 ou MZN 4618 (a) e (b)	3.500,00
MZN 4618 (a)	3.500,00

Placa da toyota	Valor mensal (de 2016 a 2018)
MVL 2415	3.000,00
Total do custo da Novaloc	20.000,00

Fonte: Entrevistas com os motoristas/proprietários das toyotas, realizada em 26 de abril de 2018.

(a) O motorista do MZN 4618 informou que está fazendo a rota do MUJ 5395 (Bom Destino/Coqueiro) e a sua rota atual (São João/Canto Alegre).

(b) Valor estimado - O veículo de placa MUJ 5395 não compareu ao chamado da equipe de auditoria para inspeção por conservadorismo, considerou-se o maior valor recebido dentre os demais entrevistados.

(c) Valor estimado - O motorista do veículo de placa KGR 4928, contratado pelo proprietário da toyota, informou que recebe R\$ 800,00 ao mês. Como este não sabia informar o valor que a Novaloc paga ao proprietário do veículo, por conservadorismo, considerou-se o maior valor recebido dentre os demais entrevistados.

Acrescentando-se, ao custo mensal da Novaloc com o pagamento dos terceirizados, o percentual de BDI de 20,65%, conforme disposto na proposta final da empresa, tem-se o custo mensal da empresa no valor de R\$ 24.130,00.

A partir destes dados, calculou-se o valor do superfaturamento por sobrepreço:

Quadro – Superfaturamento por sobrepreço nos pagamentos realizados à Novaloc com recursos do Pnate em 2016 e 2017, considerando-se as rotas três a seis:

Empenho n.º	Rotas - mês da prestação do serviço	Recurso do Pnate	Valor total pago à Novaloc	Valor do custo da Novaloc	Valor Superfaturado pago com recursos do Pnate
117/001	1 a 7 - mês 04/16	32.064,96	32.064,96	24.130,00	7.934,96
117/002	1 a 7 - mês 07/16	32.064,96	32.064,96	24.130,00	7.934,96
2899/000	1 a 7 - mês 11/16	32.064,96	32.064,96	24.130,00	7.934,96
256/1	3 a 6 - mês 03/17	32.064,96	32.064,96	24.130,00	7.934,96
256/2	3 a 6 - mês 05/17	1.064,96	1.064,96	24.130,00	0,00
256/4	3 a 6 - mês 09/17	32.064,96	32.064,96	24.130,00	7.934,96
2938/20	3 a 6 - mês 10/17	32.064,96	32.064,96	24.130,00	7.934,96
Total	-	193.454,72	193.454,72	168.910,00	47.609,76

Fonte: Pagamentos disponibilizados pela Prefeitura, por meio dos Ofícios CI n.º 10/2018, de 09 de abril de 2018, CI n.º 15/2018, de 09 de abril de 2018, CI n.º 17/2018, de 16 de abril de 2018, CI n.º 22/2018, de 23 de abril de 2018, e CI n.º 31/2018, de 25 de abril de 2018. Entrevistas com os motoristas/proprietários dos veículos.

Diante do exposto, conclui-se que houve pagamentos superfaturados à Novaloc, por sobrepreço, no valor de R\$ 47.609,76, num percentual de 24,61% do valor total pago com recursos do Pnate (R\$ 193.454,72), nos exercícios de 2016 e 2017. Tal situação decorre da empresa ter incorrido em custos inferiores aos discriminados em sua proposta de preços (nas rotas três a seis), por ter realizado sublocação irregular total das rotas contratadas, pagando aos terceirizados um valor fixo mensal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“2. Superfaturamento nos pagamentos efetuados à Novaloc Transportes e Locações Ltda, no valor apurado de R\$ 47.609,76, referente aos exercícios de 2016 e 2017

Em relação a este ponto, o Município de Tamandaré passa a esclarecer alguns aspectos importantes, os quais elidirão a conclusão ofertada pelo Relatório Preliminar de que haveria sobrepreço em relação à contratação da empresa NOVALOC TRANSPORTES E LOCAÇÕES LTDA para o transporte escolar municipal.

Inicialmente, destaca-se que existe uma grande diferença entre contratar pessoas físicas diretamente e contratar uma empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar. O preço de um contrato com empresa especializada na prestação de qualquer tipo de serviço é, naturalmente, mais elevado do que o valor total pago em um contrato com pessoa física prestadora de serviços. Afinal, o serviço prestado por uma empresa envolve gastos com determinados encargos e custos que não estão presentes num contrato direto com determinado indivíduo.

Por exemplo, a empresa responsável por oferecer o transporte escolar em determinado município fica encarregada de conseguir mão-de-obra, o que acaba por incluir no preço contratado o valor a ser pago pelos encargos sociais; responsabiliza-se pela manutenção dos veículos, com a reposição de peças, pneus, lavagens, etc.; possui custos operacionais com manutenção do estabelecimento comercial sede da prestadora de serviços, além da despesas com pagamento de energia elétrica, telefone, pessoal administrativo, etc.

Em virtude dessas circunstâncias, a contratação de determinada empresa torna-se mais elevada do que a pura e simples contratação de pessoas físicas para a execução dos serviços. **Ora, caso o Município de Tamandaré considerasse a contratação de pessoa física, é preciso ter em mente que, além de ser mais custoso e demorado para a Edilidade conseguir diversas pessoas para realizar as rotas planejadas no processo licitatório, o valor pago diretamente a um prestador de serviços, que não empresa, não envolve nenhuma das garantias acima mencionadas.**

Além disso, a execução deste tipo de serviço envolve eventuais danos materiais, por exemplo, no caso de colisão com outro veículo. Ora, na hipótese de um contrato firmado entre a Prefeitura e uma empresa, existe a garantia da empresa em relação à cobertura destes tipos de prejuízos, já que a mão-de-obra, e tudo que os envolve, são de sua responsabilidade, o que não seria possível imaginar com a contratação de pessoas físicas, motoristas, para a execução dos mesmos serviços.

Inclusive, é importante destacar que esta é prática comum, em que a empresa prestadora de serviços se responsabiliza por todos os prejuízos causados a terceiros em razão dos serviços prestados, como seria o caso de uma colisão do ônibus escolar com veículo de terceiro, o que corrobora a ideia de que existe uma grande diferença, na questão financeira, entre contratar uma empresa e contratar diretamente uma pessoa física.

Reportando-se ao caso em discussão, verifica-se que a empresa NOVALOC detinha custos com a execução do contrato. Isto porque, evidencia-se o pagamento de:

manutenção dos veículos, com a reposição de peças, pneus, lavagens, etc.; custos operacionais com manutenção do estabelecimento comercial sede da prestadora de serviços; despesas com pagamento de energia elétrica, telefone, pessoal administrativo, etc.

Neste sentido, a forma de contratação considerada pelo Relatório Preliminar para a realização do cálculo mostra-se inviável, já que requer que a Administração Pública firme contrato diretamente com diversas pessoas físicas, para a execução do contrato em inúmeras rotas! O que, na maioria das vezes, principalmente em cidades do interior, se mostra extremamente difícil, tendo em vista a dificuldade de se conseguir motoristas habilitados para a execução deste tipo de serviço.

Por isso mesmo, inclusive, seria praticamente impossível conseguir todos esses profissionais em uma única licitação, o que demandaria mais recursos gastos pela prefeitura, diferentemente do que ocorreu no caso em apreço, em que foi suficiente a realização de licitação única, já que uma empresa especializada em prestar esse tipo de serviço deve se encarregar de providenciar motoristas habilitados e a frota condizente com o que consta no contrato. Menos tempo e recursos gastos pelo Município do que se caso precisasse realizar os mesmos contratos diretamente.

Por consequência, resta evidente que o valor de um contrato com uma empresa prestadora de serviços de transporte escolar inevitavelmente será maior do que o preço pago a pessoa física, motivo pelo qual é descabida a comparação constante o Relatório Preliminar. Portanto, seria impossível exigir que qualquer empresa ofereça o mesmo serviço que um indivíduo pelo mesmo preço, posto que aquela traz embutido em seu valor todas as responsabilidades que este último deixa para a Administração Pública.

Ao concluir que houve contratação antieconômica, em virtude da comparação realizada com os preços pagos pela empresa às pessoas subcontratadas, o Relatório Preliminar dá a entender que o preço que deveria ter sido pago pela contratação seria aquele pago às pessoas físicas, o que somente seria possível caso a própria prefeitura contratasse diretamente as pessoas responsáveis por realizar o serviço de transporte escolar em Tamandaré.

Não há que se falar em contratação antieconômica visto que os preços praticados pela empresa estavam dentro dos parâmetros do mercado à época, LEVANDO-SE EM CONSIDERAÇÃO TODOS OS CUSTOS ENVOLVIDOS NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA, NÃO DE PESSOAS FÍSICAS. Portanto, com base unicamente no comparativo entre os preços pagos à empresa e aqueles repassados às pessoas físicas, não há como se constatar um sobrepreço.

Inclusive, é importante mencionar que para a composição dos preços, devem ser levadas em consideração inúmeras circunstâncias, conforme anteriormente citado, a saber: o quantitativo de rotas, a qualidade das estradas, a dificuldade para acessá-las ou o fato de serem, ou não, povoadas. Todos esses fatores contribuem para se alcançar o preço proposto pela empresa e não foram levados em consideração quando da elaboração do Relatório Preliminar.

Por todo o exposto, fica claro que não houve contratação antieconômica em relação à empresa NOVALOC TRANSPORTES, seja porque os preços pagos incluíam os riscos da

execução do contrato e os demais custos envolvidos, a exemplo da manutenção da frota, seja porque os valores eram compatíveis com o que existia no mercado. Deste modo, não cabe falar em sobrepreço, devendo tal apontamento ser afastado do Relatório Preliminar.”

Análise do Controle Interno

Os argumentos utilizados pelo gestor partem do pressuposto de que a Novaloc Transportes e Locações Ltda executou regularmente o contrato avençado, incorrendo em todos os custos que foram relacionados em sua proposta de preços.

Entretanto, por meio de entrevistas com os motoristas dos transportes terceirizados que estavam executando os serviços contratados, foi evidenciado que, pelo menos a partir do exercício de 2016, as rotas foram irregularmente realizadas, por sublocação total dos serviços, com motoristas/proprietários de veículos da localidade.

Desta forma, a Novaloc estava apenas incorrendo em custos administrativos e pagamentos de valores fixos aos motoristas que realizaram as rotas, elementos que foram utilizados para o cálculo do custo real da empresa para a realização das rotas três a seis, nos exercícios de 2016 e 2017.

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. Restrição à competitividade do Pregão Presencial n.º 05/2014.

Fato

Analisando-se o processo licitatório da empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, contratada pela Prefeitura de Tamandaré para transporte escolar dos alunos do município, verificou-se a criação de condições propícias para a colusão entre os concorrentes e restrição à competitividade do certame:

Na licitação em tela ocorreram as seguintes impropriedades:

a) Estabelecimento do critério de julgamento das propostas por lote.

O edital do certame estabeleceu como critério de julgamento das propostas o de menor preço por lote, em lugar de menor preço por item, afrontando os princípios da economicidade,

legalidade e eficiência dos atos da administração, e pondo em risco a possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, mediante a isonomia entre os competidores.

A licitação corresponde ao procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação desejada pela Administração Pública, e necessária ao atendimento do interesse público, assegurando igualdade de competição a todos os interessados, na forma estabelecida no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Com o advento da Lei nº 10.520/2002, o pregão vem sendo utilizado frente à economia que essa modalidade proporciona, uma vez que estabeleceu como único critério de julgamento o tipo menor preço, de acordo com o disposto no inciso X de seu art. 4º.

Desta forma, o julgamento por menor preço por lote fere frontalmente o princípio da economicidade, não se traduzindo na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, posto que essa só seria obtida com o critério do menor preço por item, na aplicação (subsidiária, para a modalidade Pregão) do art. 15, IV da Lei nº 8.666/93, que estabelece que “as compras, sempre que possível, deverão ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade”.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União - TCU corrobora que o critério de julgamento de menor preço por lote é danoso ao Erário e registrou na Súmula nº 247 que “É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

Adicionalmente, verifica-se no Acórdão nº 5.134/2014 – TCU – 2ª Câmara, TC 015.249/2014-0, a determinação de que, no caso de se licitar itens agrupados, deve haver justificativa da vantagem da escolha, devidamente fundamentada.

Ressalta-se que não há, nos documentos previamente apresentados pela Prefeitura de Tamandaré/PE, informações capazes de demonstrar, de forma robusta e circunstanciada, que a escolha pelo agrupamento por lote representou medida administrativa econômica e tecnicamente mais vantajosa do que a regra da licitação por itens isolados.

b) Exigência de atestado de visita fornecido pela Secretaria de Educação e estabelecimento de data e horário únicos para realização dos percursos das rotas das empresas, conforme cláusula 7.4.2.3 do edital, transcrita a seguir:

“Atestado de visita fornecido pela Secretaria de Educação de que a empresa visitou os locais para execução do objeto. A visita será realizada no dia 18/08/2014, com saída da Secretaria de Educação às 09:00 horas, podendo a licitante agendar com a Secretaria de Educação (Fone: 3676-1059).”

O Tribunal de Contas da União, em seu Acórdão n.º 234/2015 – Plenário, reputou ser particularmente preocupante a previsão editalícia de realização de visitas coletivas, exigência contrária aos princípios da moralidade e da probidade administrativa, na medida em que permite tanto ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes quanto às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes, criando condições propícias para a colusão.

c) Desclassificação indevida de duas das treze empresas que compareceram ao certame na fase de credenciamento.

Desclassificação de duas empresas, na fase de credenciamento, devido à utilização de critérios que não se referiam ao objetivo do credenciamento, os quais somente devem ser analisados após a classificação da licitante vencedora do certame.

Os critérios retrocitados, informados no edital, consistiam em:

4.4 A licitante deverá apresentar Alvará de Localização e/ou CIM (Cartão de Inscrição Municipal), juntamente com atestado de Visita Técnica (Lote 1 do Transporte Escolar) expedida pela Secretaria de Educação do Município de Tamandaré.

4.5 A Empresa concorrente deverá apresentar comprovação de estabelecimento físico adequado para execução contratual, através de fotografias coloridas. (Em caso de dúvidas esta comissão procederá diligências para saná-las).

Observa-se que o Acórdão n.º 106/2009 – TCU – Plenário determinou que os gestores devem abster-se de incluir cláusulas nos editais que possam vir a restringir a competitividade do certame e que a Prefeitura não informou a base legal para a exigência contida no item 4.5 do credenciamento.

Adicionalmente, o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – TCU, quarta edição, apresenta as seguintes definições sobre a fase de credenciamento:

“- O credenciamento objetiva identificar o representante legal para falar em nome da empresa participante durante a reunião de abertura dos envelopes contendo as propostas e a documentação, devendo o representante legal comprovar que possui os necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos próprios ao certame; e

- A falta de credenciamento não impede o licitante de participar do certame com a proposta escrita, impossibilita o representante de praticar atos concernentes à licitação em nome da empresa licitante e de participar da etapa de lances verbais, mas não de participar das sessões públicas de abertura dos envelopes.”

Desta forma, houve restrição à competitividade pois as empresas Ipojuca Transportes EPP, CNPJ n.º 08.632.326/0001-43, e Realiza Serviços e Construção Ltda, CNPJ n.º 11.509.339/0001-34, foram indevidamente desclassificadas e, portanto, foram impedidas de participar da etapa de lances do certame.

d) Interrupção da sessão do certame após a abertura das propostas de preços, antes da fase de lances verbais, criando condições propícias à colusão e restrição à competitividade ao, posteriormente, desclassificar oito das treze empresas que compareceram para o certame.

Na Ata de Reunião da Comissão Permanente de Licitação (fls. 503 e 504), de 21 de agosto de 2014, onde se abriu o envelope das propostas de preços, consta que a etapa de lances verbais não foi realizada nesta data, a pretexto de se emitir parecer do setor de engenharia previamente.

Posteriormente, em 30 de setembro de 2014, o Parecer de Engenharia (fls. 929 e 930) concluiu que alguns licitantes apresentaram suas propostas com valores imprecisos e/ou sem demonstrar sua composição, levando à comissão de licitação a desclassificar oito dos treze licitantes.

Observa-se que no edital consta os seguintes itens:

- Item 8.12 - *“Se não houver tempo suficiente para a abertura dos envelopes “Proposta de Preços” e “Documentos de Habilitação” em um único momento, em face do exame da proposta/documentação com os requisitos do Edital, ou, ainda, se os trabalhos não puderem ser concluídos e/ou surgirem dúvidas que não possam ser dirimidas de imediato, os motivos serão consignados em Ata e a continuação dar-se-á em uma nova sessão com ciência e anuência de todos os presentes interessados na contratação”.*

- Item 8.13 - *“A interrupção dos trabalhos de que trata esta condição somente dar-se-á, em qualquer hipótese, após a etapa competitiva de lances verbais”.*

Analisando-se o edital, resta claro que não poderia ter havido interrupção do andamento do certame antes dos lances verbais serem realizados. A análise das propostas deveria ter sido feita na própria sessão, dando-se oportunidade aos concorrentes para esclarecerem as propostas que se apresentavam imprecisas, a fim de procurar sanar as impropriedades e ampliar o caráter competitivo do certame, atendendo ao §3º do art. 43 da Lei n.º 8.666/93.

Ressalta-se que a reunião para a realização dos lances verbais (fls. 1039 e 1040) somente aconteceu três meses após a abertura das propostas de preços, em 17 de novembro de 2014.

Analisando-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o Acórdão n.º 2672/2016 - Plenário já reputou ser particularmente preocupante, e contrária aos princípios da moralidade e da probidade administrativa, situação que permita ao gestor público e as próprias empresas terem prévia ciência do universo de concorrentes, criando condições propícias para a colusão, o que de fato ocorreu ao se interromper a sessão de lances para análise das propostas de preços.

e) Não realização do pregão de forma eletrônica.

Em conformidade com o art. 4º, §1º, do Decreto n.º 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.

Dos fatos apontados, constata-se que houve restrição ao caráter competitivo do certame, uma vez que dos treze licitantes que se apresentaram para a licitação, foram desclassificados dez, restringindo a oportunidade de participar dos lances verbais a apenas três empresas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“1. Restrição à competitividade do Pregão Presencial n.º 05/2014

Quanto a este ponto, convém destacar que quando da realização do Pregão em análise, verificou-se que havia 7 rotas a serem executadas para cumprimento do transporte escolar. Por uma questão de conveniência e oportunidade da Prefeitura Municipal de Tamandaré, com o intuito de buscar a melhor compra pela economia em escala, de cuidar para que não houvesse uma excessiva pulverização de contratos, bem como de evitar que fossem realizados contratos com pequena expressão econômica, entendeu-se por fazer a divisão da licitação em lotes. Todo o procedimento licitatório, frise-se, ocorreu em conformidade com a Lei do Pregão e com a Lei de Licitações.

Outrossim, levando-se em consideração o Princípio da Eficiência, consagrado no caput do art. 37 da Constituição Federal, espera-se do Administrador Público a capacidade de organizar as necessidades e realizar um juízo de previsibilidade para as despesas, otimizando os recursos com a redução de custos, exatamente como a Administração Direta Municipal procedeu, quando decidiu por dividir em lotes os itens a serem adquiridos através do Pregão nº 17/2014.

Na verdade, segundo os ensinamentos de Marçal Justen Filho, 'Se a Administração necessitar de certo objeto e puder contratá-lo para execução conjunta e concomitante, não será admissível que produza dissociação artificial. Mas isso, depende da análise do caso concreto e das circunstâncias de cada hipótese. Não há soluções aplicáveis de modo absoluto, estabelecidas de antemão. Mais precisamente, estabelecer soluções absolutas e de antemão conduz a resultados despropositados e claramente inadequados em face do interesse público.' (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 13. ed., São Paulo: Dialética, 2009. p. 268.)

Aqui, repita-se que, diante da necessidade de execução de 07 rotas para o transporte escolar do Município de Tamandaré, ao longo de 12 meses, procedeu-se com a divisão da licitação por lotes, de modo a atender melhor o Interesse Público, não havendo que se falar em qualquer irregularidade.

Por outro lado, quanto à exigência de atestado de visita, e dos demais documentos às empresas desclassificadas no momento do credenciamento, tal conduta se justificou como uma forma da própria Administração Pública confirmar, in loco, a capacidade da empresa em prestar devidamente os serviços contratados, bem como de confirmar, através de documentação idônea, a própria existência de filial da empresa. Tratava-se, pois, de uma cautela do Município de Tamandaré, motivo pelo qual jamais poderia ser considerada como medida restritiva da competitividade da licitação.

Em relação à suposta irregularidade quando da interrupção da sessão do certame após a abertura das propostas de preços, antes da fase de lances verbais, deve-se mencionar que tal conduta fora adotada para possibilitar a análise das propostas por parte do setor de engenharia, de modo a comprovar que as propostas apresentadas encontravam-se de acordo com o exigido no edital.

Ademais, deve-se mencionar que 13 empresas apresentaram propostas, o justificou a demora para a conclusão do parecer por parte do setor de engenharia, e a consequente retomada dos atos do processo licitatório posteriormente. Tais fatos, certamente, devem ser levados em consideração por parte deste órgão de controle, haja vista a prudência adotada pela administração em relação às propostas de preço apresentadas.

Por fim, no que diz respeito à adoção do pregão eletrônico, tem-se que a utilização desta última modalidade de licitação necessita de aprimoramento e treinamento por parte dos servidores públicos municipais que integram a comissão de licitação. Neste caso, o Município de Tamandaré, à época da contratação em análise, não dispunha de pessoal treinado para a utilização do Pregão Eletrônico.”

Análise do Controle Interno

Analisando-se as informações prestadas pelo gestor, tem-se os seguintes comentários a tecer:

a) Divisão da licitação em lotes:

A discricionariedade é a liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito. É, portanto, um poder que o direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência, oportunidade e justiça, próprios da autoridade, observando sempre os limites estabelecidos em lei, pois estes critérios não estão nela definidos.

A discricionariedade é sempre parcial e relativa, ou seja, não é totalmente livre, pois sob os aspectos de competência, forma e finalidade, a lei impõe limitações, portanto, a discricionariedade implica liberdade de atuação dentro dos limites da lei. O ato se tornará nulo se algum destes requisitos for desrespeitado. A fonte da discricionariedade é a lei, e quando esta deixa brechas, é aplicável. Portanto, a discricionariedade existe quando a lei expressamente a confere à Administração, ou é omissa ou ainda prevê determinada competência.

A Lei n.º 10.520/2002 estabeleceu como único critério de julgamento o tipo menor preço, de acordo com o disposto no inciso X de seu art. 4º. Desta forma, o julgamento por menor preço por lote, além de ferir o princípio da economicidade, não encontra respaldo legal para sua aplicação, sendo assim não se enquadra no poder discricionário do administrador público.

b) Atestado de visita:

A exigência deste documento contraria os princípios da moralidade e da probidade administrativa, conforme exposto nos seguintes Acórdãos do TCU, pelos motivos neles expostos, entre os quais criar condições propícias ao conluio:

- Acórdão n.º 3.119/2010 – Plenário:

“1.6.2.2. estabeleça prazo adequado para a realização de visitas técnicas, não restringindo-a à dia e horário fixos, tanto no intuito de inibir que os potenciais licitantes tomem conhecimento prévio do universo de concorrentes, quanto a fim de que os possíveis interessados ainda contem, após a realização da visita, com tempo hábil para a finalização de suas propostas”.

- Acórdão n.º 802/2016 – Plenário:

“9.3. (...) em caso de novas licitações, adote as providências necessárias a evitar as ocorrências abaixo relacionadas, identificadas no edital e nos procedimentos relativos a Tomada de Preços (...):”

“9.3.5. agendamento de visita técnica coletiva e sem previsão de substituição por declaração de pleno conhecimento”.

- Acórdão n.º 1.272/2018 – Plenário:

“(...) a vistoria (...) somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. As visitas (...) devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não uma obrigação imposta pela Administração, nos termos do Acórdão 234/2015-TCU-Plenário, (...). Além disso, a visita técnica coletiva ao local de execução dos serviços contraria os princípios da moralidade e da probidade administrativa, pois permite ao gestor público ter prévio conhecimento das licitantes, bem como às próprias empresas terem ciência do universo de concorrentes, criando condições favoráveis à prática de conluio, conforme Acórdão 2.672/2016-TCU- Plenário, (...)”.

c) Interrupção da sessão do certame após a abertura da proposta de preços e antes dos lances verbais:

O art. 4º da Lei n.º 10.520/2002 determina que a fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as regras relacionadas no artigo, entre as quais, no inciso VII, consta que, aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

Adicionalmente, os itens 8.12 e 8.13 do edital do certame determinam que a interrupção dos trabalhos da licitação somente dar-se-á, em qualquer hipótese, após a etapa competitiva de lances verbais.

Dos fatos apontados, verifica-se que a interrupção da licitação antes das fases dos lances verbais, além de se configurar irregular, não atendeu ao disposto na Lei n.º 10.520/2002, estabelecendo condições propícias ao conluio, uma vez que, como o pregão foi realizado de forma presencial, permitiu que tanto o gestor como os licitantes tivessem conhecimento do universo de participantes do certame.

Caso o gestor necessitasse de tempo para a análise das propostas, esta deveria ter sido realizada após a fase de lances verbais, quando já estivesse determinado o vencedor do certame. Se ao vencedor da licitação não pudesse ser adjudicado o objeto do pregão, por irregularidades apresentadas nas propostas, este seria desclassificado e se chamaria o licitante que tivesse sido classificado em segundo lugar, e assim por diante, até que se encontrasse a proposta que estivesse regular e fosse economicamente mais vantajosa para a administração.

d) Adoção de pregão presencial, em lugar de eletrônico:

O Acórdão TCU n.º 4.624/2016 – Primeira Câmara, discorreu que:

“(…) O pregão, instituído pela Lei 10.520/2002, impôs importantes alterações na sistemática da licitação. Apesar das grandes vantagens comparativas, em especial a celeridade processual, a aplicação do pregão era, à época da sua criação, facultativa. Entretanto, a partir de 1º de julho de 2005, quando entrou em vigência o Decreto 5.450/2005, essa modalidade licitatória tornou-se obrigatória, preferencialmente na forma eletrônica, para todas as compras e contratações de bens e serviços comuns do governo federal.

(…) Na esteira do mandamento contido nesse normativo, o TCU consolidou o entendimento de que, nas licitações realizadas no âmbito da União para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatório o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável (Acórdãos 1.455/2011-TCU-Plenário, 1.631/2011-TCU-Plenário, 137/2010-TCU-1ª Câmara, 1.597/2010-TCU-Plenário, 2.314/2010-TCU-Plenário, 2.368/2010-TCU-Plenário, 2.807/2009-TCU-2ª Câmara, 2.194/2009-TCU-2ª Câmara, 988/2008-TCU-Plenário e 2.901/2007-TCU-1ª Câmara).

(…) Assim, a ausência de utilização da modalidade licitatória em detrimento ao pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviços comuns, sem a devida justificativa de sua inviabilidade, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada do TCU.”

Dos fatos apontados, constata-se que, o argumento de que o município de Tamandaré/PE, à época da contratação, não dispunha de pessoal treinado para a utilização de pregão eletrônico, não justifica a utilização de pregão presencial, uma vez que a obrigatoriedade da utilização de pregão preferencialmente na modalidade eletrônica, foi estabelecida em no exercício de 2005, enquanto que a licitação em tela ocorreu no exercício de 2014, nove anos após a publicação do Decreto n.º 5.450/2005, tendo o município disposto de tempo hábil e suficiente para a viabilização de estrutura para a utilização do pregão eletrônico.

2.2.2. Irregularidade na proposta da Novaloc Transportes e Locações Ltda - Sobrepreço.

Fato

Analisando-se o processo licitatório da empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, contratada pela Prefeitura de Tamandaré para transporte dos alunos do município, no valor de R\$ R\$ 674.101,60, verificou-se sobrepreço na proposta vencedora do certame, conforme exposto:

A partir da análise da proposta de preços da empresa vencedora do certame, verificou-se sobrepreço decorrente de utilização do custo da mão de obra em valor superior ao estabelecido na Convenção do Sindicato de Transporte Escolar de 2014/2015, vigente à época da apresentação do documento, conforme segue:

a) Proposta da Novaloc Transportes e Locações Ltda:

Quadro - Cálculo do custo da mão de obra para as rotas um e dois:

Item	Valor em reais
Salário (a)	1.623,62
Encargos Sociais (74,33% de "a")	1.206,37
Fardamento	21,66
Total	2.851,03

Fonte: Proposta da Novaloc, de 19 de novembro de 2014.

Quadro - Cálculo do custo da mão de obra para as rotas três a sete:

Item	Valor em reais
Salário (a)	1.221,25
Encargos Sociais (74,33% de "a")	907,56
Fardamento	21,66
Total	2.150,22

Fonte: Proposta da Novaloc, de 19 de novembro de 2014.

Quadro - Cálculo do custo total final das rotas um a sete:

Roteiro	Mão de obra	Preço mensal veículo	Preço básico mensal	BDI	Preço máximo mensal	km / mês	V. Km mês	Valor por mês	Valor por ano
1	2.851,03	2.503,38	5.354,41	1,2065	6.460,10	876	7,37	12.912,24	129.122,40
2	2.851,03	4.991,14	7.842,17	1,2065	9.461,58	2.624	3,61	18.945,28	189.452,80
3	2.150,22	3.141,97	5.292,19	1,2065	6.385,03	2.712	2,35	6.373,20	63.732,00
4	2.150,22	2.653,41	4.803,63	1,2065	5.795,58	2.136	2,71	5.788,56	57.885,60
5	2.150,22	1.828,97	3.979,19	1,2065	4.800,89	1.164	4,12	9.591,36	95.913,60
6	2.150,22	2.124,15	4.274,37	1,2065	5.157,03	1.512	3,41	10.311,84	103.118,40
7	2.150,22	740,39	2.890,61	1,2065	3.487,52	224	15,57	3.487,68	34.876,80
Total								67.410,16	674.101,60

Fonte: Proposta da Novaloc, de 19 de novembro de 2014.

b) Cálculo do custo das rotas da Novaloc, utilizando-se o valor do salário dos motoristas, estabelecido na Convenção do Sindicato de Transporte Escolar de 2014/2015:

Quadro - Cálculo do custo da mão de obra (rotas um a sete):

Item	Valor em reais
Salário (a)	1.157,22
Encargos Sociais (74,33% de "a")	860,16
Fardamento	21,66
Total	2.039,04

Fonte: Convenção do Sindicato de Transporte Escolar de 2014/2015 (válida de 01 de julho de 2014 a 30 de junho de 2015) e modelo de proposta da Prefeitura de Tamandaré/PE.

Quadro - Cálculo do custo total final das rotas de um a sete:

Roteiro	Mão de obra	Preço mensal veículo	Preço básico mensal	BDI	Preço máximo mensal	km/mês	V.Km mês	Valor por mês	Valor por ano
1	2.039,04	2.503,38	4.542,42	1,2065	5.480,43	876	6,26	10.960,86	109.608,59
2	2.039,04	4.991,14	7.030,18	1,2065	8.481,91	2.624	3,23	16.963,82	169.638,24
3	2.039,04	3.141,97	5.181,01	1,2065	6.250,89	2.712	2,30	6.250,89	62.508,89
4	2.039,04	2.653,41	4.692,45	1,2065	5.661,44	2.136	2,65	5.661,44	56.614,41
5	2.039,04	1.828,97	3.868,01	1,2065	4.666,75	1.164	4,01	9.333,51	93.335,08
6	2.039,04	2.124,15	4.163,19	1,2065	5.022,89	1.512	3,32	10.045,78	100.457,77
7	2.039,04	740,39	2.779,43	1,2065	3.353,38	224	14,97	3.353,38	33.533,82
Total								62.569,68	625.696,81

Fonte: Modelo de planilha orçamentária da Prefeitura de Tamandaré/PE.

Do exposto, conclui-se que houve sobrepreço anual na Proposta da Novaloc de R\$ 48.404,80 (R\$ 674.101,60 – R\$ 625.696,81), decorrente de utilização de valor do custo da mão de obra superior ao estabelecido na Convenção do Sindicato de Transporte Escolar de 2014/2015, vigente à época da apresentação da proposta.

Ressalta-se que não foi possível verificar se os custos mensais dos veículos estavam de fato de acordo com os preços de mercado, incluindo-se os valores da depreciação, em função de não terem sido anexados à proposta a discriminação dos anos de fabricação dos veículos e as respectivas tabelas FIPE.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

2.2.3. Irregularidades na execução do contrato n.º 053/2014.

Fato

Analizando-se o processo licitatório da empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, contratada pela Prefeitura de Tamandaré para transporte dos alunos do município, no valor de R\$ R\$ 674.101,60, verificou-se impropriedades na execução do contrato, a seguir elencadas:

a) Impropriedades nos termos aditivos firmados com a Novaloc.

Em princípio, verificou-se que as prorrogações não foram acompanhadas de pesquisas de mercado que assegurassem que os preços praticados pela Novaloc continuavam os mais vantajosos para a administração.

Contatou-se, ainda, que houve termos aditivos que não foram publicados ou foram publicados fora do prazo estabelecido na legislação vigente.

Por fim, verificou-se que o valor do contrato foi acrescido em percentual acima dos 25% permitidos em Lei nº 8.666/93.

A seguir, detalham-se as impropriedades por termo aditivo:

- Termo Aditivo n.º 001/2015, de 28 de dezembro de 2015, que prorrogou o período contratual de 01 janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2016 - Este termo somente foi publicado em 12 de abril de 2016 (quatro meses após a assinatura), logo só passou a surtir seus efeitos legais após expirado o prazo de vigência do contrato, devido a publicação tardia do termo aditivo.

- Termo Aditivo nº 005/2016, de 28 de dezembro de 2016 - Este termo foi publicado fora do prazo estipulado na legislação vigente, em 10 de fevereiro de 2017, tendo seu objeto consistido em duas partes: Supressão das rotas um, dois e sete do contrato; e prorrogação o prazo contratual por mais doze meses, de 01 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2017. Desta forma, o termo só passou a surtir seus efeitos legais após expirado o prazo de vigência do contrato, devido a publicação tardia do termo aditivo.

b) Alteração das rotas contratadas com a Novaloc sem a formalização de termos aditivos.

O Contrato n.º 053/2014, de 10 de dezembro de 2014, estabeleceu sete rotas a serem percorridas para o transporte de estudantes da zona rural, conforme a seguir detalhadas:

- 1) Saué Grande / Distrito de Saué (Santo André);
- 2) Distrito de Saué (Santo André) /Tamandaré Centro;
- 3) Engenho Laranjeira / Distrito de Saué (Santo André);
- 4) Engenho São João / Distrito de Saué (Santo André);
- 5) Engenho Onça Velha / Distrito de Saué (Santo André);
- 6) Engenho Duas Bocas / Distrito de Saué (Santo André); e
- 7) Engenho Onça Velha / Engenho Coqueiro.

O Termo Aditivo nº. 005/2016, de 28 de dezembro de 2016, suprimiu as rotas um, dois e sete do contrato, mantendo-se as rotas três a seis, quatro rotas.

No entanto, por meio do Ofício CI n.º 015/2018, de 09 de abril de 2018, a Prefeitura informou que estão sendo realizadas atualmente cinco rotas:

- 1) Jundiá de Cima / Distrito de Saué (Santo André);
- 2) Sítio Mateus-Viúva / Duas Bocas;
- 3) Laranjeira / Canto Alegre;
- 4) Bom Destino / Coqueiro;
- 5) São João / Canto Alegre.

c) Execução irregular do contrato por sublocação total das rotas contratadas.

Por intermédio de entrevistas com os motoristas/proprietários dos veículos que realizam as rotas de transporte escolar, pelo menos desde o exercício de 2016, verificou-se que a Novaloc sublocou cem por cento das rotas contratadas, quando o contrato permitia subcontratação, no máximo, de sessenta por cento.

Adicionalmente, os motoristas/proprietários dos veículos informaram que não houve formalização de contrato com a Novaloc.

d) Ausência de identificação dos fornecedores que receberam recursos do programa nos extratos da conta específica do Programa, a partir de março de 2017.

Analisando-se os extratos da conta específica do programa, observou-se descumprimento do §1º do Art. 2º do Decreto nº 7.507/2011, o qual determina que:

“§1º A movimentação dos recursos será realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados”.

Adicionalmente, não foi observado o §8 do art. 7º da Resolução FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, a qual estabeleceu que:

“Os saques de recursos da conta corrente específica do programa somente serão permitidos para pagamento de despesas previstas no art. 15 ou para aplicação financeira, devendo a movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, Transferência Eletrônica de Disponibilidade (TED) ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil em que fique identificada a destinação e, no caso de pagamento, o credor”.

e) Irregularidade na liquidação das notas fiscais da Novaloc.

Analisando-se os pagamentos realizados para a empresa, verificou-se que as notas fiscais apresentadas não estavam acompanhadas das respectivas memórias de cálculo, demonstrando detalhadamente a metodologia utilizada para a aferição dos serviços executados acompanhadas dos boletins de medição, assinados por um representante da secretaria municipal de educação, por um representante do contratado e pelo responsável

pela fiscalização dos serviços, conforme determinado no termo de referência do transporte escolar, item 6 do Anexo VI do Contrato n.º 053/2014.

Observa-se que a alínea “c” do Inciso II do art. 15 da Resolução FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, determina que a despesa apresentada pelos terceirizados no serviço de transportes escolares devem observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente no país, por quilômetro ou aluno transportado.

Por fim, constatou-se que não houve atendimento ao item 10.4 do edital do certame, o qual determina que juntamente com a nota fiscal, a contratada deverá apresentar o Certificado de regularidade do Fundo de Garantia por tempo de Serviço - FGTS, Certidão Negativa de Débitos – CND e o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“3. Irregularidades na execução do contrato n.º 053/2014

Quanto a ao item "a", deve-se mencionar que se trata de irregularidade formal, e que, a despeito da não realização de pesquisa de mercado, e levando-se em consideração a natureza do objeto licitado, que jamais poderia ser interrompido, os valores aditivados ainda eram vantajosos, já que foram mantidos os preços praticados desde o início do contrato, que certamente estariam defasados.

No que se refere ao item "b", também se trata de impropriedade de cunho eminentemente formal. Isto porque, a alteração das rotas se deu como forma de ajuste para melhor execução do contrato, levando-se em consideração o melhor atendimento dos estudantes. Tratou-se de alteração para otimização na execução da avença.

Quanto ao item "c", faz-se os mesmos esclarecimentos indicados no item 4.”

Análise do Controle Interno

Analisando-se as informações prestadas pelo gestor, tem-se os seguintes comentários a tecer:

a) Impropriedades nos termos aditivos firmados com a Novaloc:

Inicialmente, o argumento do gestor de que as irregularidade citada se trata de questão meramente formal não procede, posto que este tipo de irregularidade não traz consequências financeiras para a execução dos serviços, o que não se aplica ao caso em tela, uma vez que a ausência de pesquisas de mercado, à época das prorrogações, não garantiu que os preços praticados no contrato eram mais vantajosos para a administração, podendo ter onerado a Prefeitura de Tamandaré/PE em valores superiores aos praticados por outros prestadores do serviço.

b) Alteração das rotas por meio de termo aditivo ao contrato extinto.

O Acórdão nº 273/2014 – TCU – 1ª Câmara discorre a respeito de expedição de aditivo a contrato extinto, utilizando contrato irregular para fundamentar despesas suportadas por recursos federais, contrariando o art. 3º, da Lei nº 8.666/1993 e o entendimento do TCU, conforme itens 16 e 17 do voto do Acórdão nº 909/2003 - Plenário, e item 14, do voto do Acórdão nº 2.199/2006 – Plenário.

Os itens 16 e 17 do Acórdão nº 909/2003 – Plenário discorrem que a *“extinção do contrato é a cessação do vínculo obrigacional entre as partes pelo integral cumprimento de suas cláusulas ou pelo seu rompimento, através da rescisão ou da anulação. Todas estas são formas de extinção do contrato, normais ou excepcionais, que fazem desaparecer as relações negociais entre os contratantes, deixando apenas as consequências da execução ou da inexecução contratual.*

(...) Assim, mostra a doutrina que, havendo a extinção contratual e, conseqüentemente, a dissolução do vínculo entre as partes, não há como se restabelecer o contrato. Esse, aliás, é o teor da jurisprudência emanada desta Corte expressa no Voto anexo à Decisão nº 531/1993-Plenário, conforme explicitado abaixo, e seguidamente repetida em várias deliberações (Decisão nº 796/1996-Plenário, entre outras).”

O item 14 do Acórdão nº 2.199/2006 – Plenário discorre sobre:

“Primeiro, o restabelecimento de um contrato que já se encontrava encerrado há mais de um ano. Contratos encerrados não podem ser “reavivados” ao bel-prazer do gestor. A prática significa a introdução da balbúrdia na Administração Pública. Se aceita como regular, estar-se-ia a permitir que qualquer ajuste já extinto, não importando há quanto tempo, poderia ser retomado, sem maiores justificativas. Admitida a hipótese, caem por terra todos os princípios constitucionais relativos à Administração Pública, incluindo o da obrigatoriedade de licitação. O aproveitamento de contrato já extinto significa, no meu entendimento, em contratação sem licitação fora das estritas exceções previstas em lei. A questão já foi examinada por este Tribunal no TC-005.295/2002-4, em situação em tudo semelhante à que se apresenta nestes autos. No Voto condutor do Acórdão nº 909/2003-Plenário.”

Diante dos acórdãos do Tribunal de Contas da União retrocitados, evidencia-se que a questão em tela longe de ser meramente formal, contraria todos os princípios constitucionais relativos à administração pública.

c) Execução irregular do contrato por sublocação total das rotas contratadas.

No item quatro do expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Em relação a estes pontos, importa mencionar que a equipe da CGU constatou algumas impropriedades quanto à fiscalização na execução dos serviços de transporte escolar, bem como quanto à realização de cursos de aprimoramento de condutores de serviço de transporte escolar.

No entanto, a Prefeitura Municipal vem empreendendo esforços para implantar mecanismos de aprimoramento na fiscalização dos contratos de transporte escolar no

âmbito municipal, bem como para garantir a efetiva formação de condutores responsáveis pelo transporte dos alunos.”

Conforme informado na “Análise do Controle Interno” da constatação “Ausência de controles da Prefeitura a respeito da execução dos serviços prestados pela Novaloc Transportes e Locações Ltda de transporte de estudantes da zona rural do município”, a Resolução TC n° 06/2013 do Tribunal de Contas do Estado, que dispõe sobre procedimentos de controle interno relativos a serviços de transporte escolar a serem adotados pela Administração Direta e Indireta Municipal, determinou para os municípios a adoção de controles fundamentais para o regular acompanhamento dos serviços de transporte escolar dos municípios, provendo os gestores públicos do conhecimento e instrumentos necessários para a boa e regular fiscalização da execução desta ação governamental.

Outrossim, cabe ressaltar que o art. 2º da Resolução n.º 06/2013, determina que os Municípios, por meio de suas Administrações Direta e Indireta, ficam obrigados a implantar e manter atualizados os procedimentos de controle interno relativos ao serviço de Transporte Escolar.

Considerando que a referida resolução remonta ao exercício de 2013, a Prefeitura de Tamandaré/PE já se encontrava obrigada a implantação destes controles desde esta data, e dispunha dos instrumentos necessários para esta implantação, disponibilizados nos anexos da resolução.

2.2.4. Ausência de controles da Prefeitura a respeito da execução dos serviços prestados pela Novaloc Transportes e Locações Ltda de transporte de estudantes da zona rural do município.

Fato

A Prefeitura de Tamandaré/PE realizou processo licitatório, no exercício de 2014, tendo contratado a empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, para transporte dos alunos na zona rural do município, no valor de R\$ R\$ 674.101,60.

Analizando-se a documentação fornecida pelo gestor, verificou-se ausência de implantação, pela Prefeitura, dos controles internos relativos aos serviços de transporte escolar, determinados pela Resolução TC n° 06/2013 do Tribunal de Contas do Estado ou quaisquer outras formas de controles de utilização dos veículos próprios e de terceiros (Boletins de medição, mapas de controle de itinerários, mapas de abastecimento dos veículos da Prefeitura, etc).

Adicionalmente, o gestor declarou, por intermédio do Ofício CI n.º 033/2018, de 26 de abril de 2018, que não houve fiscalizações realizadas na prestação dos serviços de transportes de alunos da zona rural do município, no período de 2016 a 2018, não observando o disposto no item 10.7 do edital do certame, o qual determina que a fiscalização será efetuada pela Prefeitura municipal, a qual exercerá o controle e a fiscalização da execução dos serviços em suas diversas fases.

Ressalta-se, por fim, que a ausência dos controles retrocitados impossibilitaram a verificação pelo órgão de controle interno a respeito da efetiva prestação dos serviços contratados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Em relação a estes pontos, importa mencionar que a equipe da CGU constatou algumas impropriedades quanto à fiscalização na execução dos serviços de transporte escolar, bem como quanto à realização de cursos de aprimoramento de condutores de serviço de transporte escolar.

No entanto, a Prefeitura Municipal vem empreendendo esforços para implantar mecanismos de aprimoramento na fiscalização dos contratos de transporte escolar no âmbito municipal, bem como para garantir a efetiva formação de condutores responsáveis pelo transporte dos alunos.”

Análise do Controle Interno

A Resolução TC nº 06/2013 do Tribunal de Contas do Estado, que dispõe sobre procedimentos de controle interno relativos a serviços de transporte escolar a serem adotados pela Administração Direta e Indireta Municipal, determinou para os municípios a adoção de controles fundamentais para o regular acompanhamento dos serviços de transporte escolar dos municípios, provendo os gestores públicos do conhecimento e instrumentos necessários para a boa e regular fiscalização da execução desta ação governamental.

Entre os controles da referida resolução, destacam-se:

I – adoção de livros, fichas ou listagens computadorizadas para registro individualizado dos serviços de Transporte Escolar realizados pela Administração Municipal;

II – adoção e arquivamento, em separado e de forma individualizada, de pasta para cada prestador de serviço, bem como, no que couber, para serviços executados de forma direta, contendo:

a) cópia impressa ou em meio eletrônico do projeto/termo de referência, o qual deverá conter:

1. planilha discriminando as rotas;
2. relação das escolas do município, (...);
3. calendário(s) do(s) ano(s) letivo(s);
4. mapa rodoviário do município, contendo o traçado georreferenciado por GPS das rotas do transporte escolar;
5. composição analítica dos preços do quilômetro rodado a ser pago ao contratado para cada uma das rotas;
6. composição analítica dos encargos sociais que oneram a mão de obra;
7. planilha orçamentária básica; e

8. especificações técnicas dos veículos.

b) cópia da documentação relativa ao Processo Licitatório ou Termo de Dispensa de Licitação;

c) cópia do contrato celebrado, ou instrumento equivalente, e alterações posteriores;

d) cópia da portaria de nomeação do fiscal do serviço;

e) cópia(s) do(s) dado(s) do(s) motorista(s) (CNH, CPF) e do(s) veículo(s) (CRLV);

f) cópia(s) do(s) certificado(s) do(s) curso(s) de habilitação do(s) motorista(s);

g) cópia da documentação relativa à inspeção do veículo;

h) cópia(s) do(s) termo(s) de convênio(s), se houver;

i) cópia(s) da(s) ordem(ens) de serviço;

j) cópia da documentação de autorização da despesa, documentos de pagamento, respectivos documentos fiscais, boletins de medição e comprovantes de pagamento;

k) comprovantes dos recolhimentos fiscais, previdenciários e trabalhistas, quando houver;

l) cópia da documentação relativa à atualização dos projetos que eventualmente ocorram;

m) Fichas de Controle Diário de Execução; e

III – adoção de diário ou livro de ocorrências, em separado e de forma individualizada, para cada prestador de serviço.

Por fim, cabe ressaltar que o art. 2º da Resolução n.º 06/2013, determina que os Municípios, por meio de suas Administrações Direta e Indireta, ficam obrigados a implantar e manter atualizados os procedimentos de controle interno relativos ao serviço de Transporte Escolar.

Considerando que a referida resolução concerne ao exercício de 2013, a Prefeitura de Tamandaré/PE já se encontrava obrigada a implantação destes controles desde esta data, e dispunha dos instrumentos necessários para esta implantação, disponibilizados nos anexos da resolução.

2.2.5. Ausência de realização de Cursos de Condutores de Serviço de Transporte Escolar dos motoristas que realizam o transporte de estudantes da zona rural do município.

Fato

A Prefeitura de Tamandaré/PE realizou processo licitatório, no exercício de 2014, tendo contratado a empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, para transporte dos alunos na zona rural do município, no valor de R\$ R\$ 674.101,60.

Analisando-se a documentação disponibilizada pela Prefeitura, constatou-se que não houve atendimento do art. 138 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, uma vez que, por intermédio do Ofício CI n.º 15, de 09 de abril de 2018, o gestor declarou de que não há registros de que os condutores realizaram Cursos de Condutores de Serviço de Transporte Escolar em 2016, omitiu-se quanto ao exercício de 2017 e informou que os cursos estão previstos para o período de férias escolares em 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Em relação a estes pontos, importa mencionar que a equipe da CGU constatou algumas impropriedades quanto à fiscalização na execução dos serviços de transporte escolar, bem como quanto à realização de cursos de aprimoramento de condutores de serviço de transporte escolar.

No entanto, a Prefeitura Municipal vem empreendendo esforços para implantar mecanismos de aprimoramento na fiscalização dos contratos de transporte escolar no âmbito municipal, bem como para garantir a efetiva formação de condutores responsáveis pelo transporte dos alunos.”

Análise do Controle Interno

A Lei nº 9.503/1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, encontra-se vigente desde setembro de 1997, não há razão para que a Prefeitura de Tamandaré/PE não tenha adotado providência para que os motoristas dos veículos próprios não tivessem sido submetidos ao Cursos de Condutores de Serviço de Transporte Escolar, bem como que não tenha exigido da contratada a comprovação de que os motoristas dos veículos terceirizados realizaram o referido curso.

Tal situação é particularmente importante devido ao objeto do contrato se referir a transporte de estudantes, o que requer a adoção de todas as providências cabíveis para que a segurança destes seja preservada.

2.2.6. Impropriedades nos veículos utilizados para transportes de alunos da zona rural do município.

Fato

A Prefeitura de Tamandaré/PE realizou processo licitatório, no exercício de 2014, tendo contratado a empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, para transporte dos alunos na zona rural do município, no valor de R\$ R\$ 674.101,60.

Analizando-se a documentação disponibilizada pela Prefeitura e as fiscalizações realizadas nos veículos, próprios e terceirizados, constataram-se as seguintes impropriedades, quanto aos veículos que transportam os estudantes:

a) Ausência de autorização especial, expedida pela Divisão de Fiscalização de Veículos e Condutores do Detran ou pela Circunscrição Regional de Trânsito (Ciretran), a qual deveria estar fixada na parte interna dos veículos em local visível, em todos os veículos próprios e terceirizados, inobservando o art. 137 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

a.1) Placas dos veículos terceirizados (sete veículos) – MUF 5719, BNN 6130, MUA 8366, KGR 4928, MZN 4618, MUJ 5395 e MVL 2414.

a.2) Placas dos veículos próprios (quatorze veículos) – PGC 6838, PGC 6778, PGC 6808, PES 3760, HXI 2172, KGW 1951, KHC 2651, PFD 1794, KIF 3482, KIF 0794, PFV 2336, PGF 0460, PFF 4396, PGC 6858.

b) Por intermédio das entrevistas realizadas com os motoristas/proprietários dos veículos terceirizados e por meio do Ofício CI n.º 033/2018, de 26 de abril de 2018, constatou-se, para todos os veículos próprios e terceirizados, que não foram realizadas as duas vistorias especiais no Detran (em janeiro e julho), para verificação dos itens de segurança para transporte escolar, inobservando o art. 136 do Código Nacional de Trânsito.

b.1) Placas dos veículos terceirizados (sete veículos) – MUF 5719, BNN 6130, MUA 8366, KGR 4928, MZN 4618, MUJ 5395 e MVL 2414.

b.2) Placas dos veículos próprios (quatorze veículos) – PGC 6838, PGC 6778, PGC 6808, PES 3760, HXI 2172, KGW 1951, KHC 2651, PFD 1794, KIF 3482, KIF 0794, PFV 2336, PGF 0460, PFF 4396, PGC 6858.

c) Constatou-se a existência de três ônibus da Prefeitura e de todos os sete veículos terceirizados, sem a pintura da faixa horizontal (ESCOLAR), inobservando o disposto no art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

c.1) Placas dos veículos terceirizados (sete veículos) – MUF 5719, BNN 6130, MUA 8366, KGR 4928, MZN 4618, MUJ 5395 e MVL 2414.

c.2) Placas dos veículos próprios (três veículos) – HXI 2172, KIF 3482 e KIF 0794.

d) Inexistência de taquígrafo em seis dos veículos terceirizados, inobservando o disposto nos art. 105 e 136 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, quais sejam, os veículos de placas, BNN 6130, MUA 8366, KGR 4928, MZN 4618, MUJ 5395 e MVL 2414.

e) Inexistência de cintos de segurança em alguns dos veículos próprios e terceirizados, inobservando o disposto nos art. 105 e 136 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB, os quais são a seguir discriminados:

e.1) Placas dos veículos terceirizados (quatro veículos) – BNN 6130, MUA 8366, KGR 4928, e MZN 4618.

e.2) Placas dos veículos próprios (três veículos) – KIF 0794, PGC 6858, e KIF 3482.

Quadro – Parte traseira dos veículos terceirizados são abertos, proporcionando risco de queda dos alunos transportados.



Fonte: Foto em vistoria realizada em 26 de abril de 2018.

f) Improriedades constatadas nos veículos terceirizados:

f.1) Os veículos terceirizados não estão adaptados para condução dos escolares, não possuem condições de conforto e segurança, conforme determinação do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – Pnate.

Ressalta-se que como os veículos terceirizados são abertos na traseira, a ausência de cintos de segurança cria condições para que os estudantes sejam lançados fora dos veículos em situações em que haja movimentação brusca e repentina.

f.2) Os veículos terceirizados estão com idade de fabricação superiores aos sete anos de uso, inobservando o Guia do Transporte Escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e possuem idades superiores às estabelecidas no edital do certame (2001 ou similar), conforme segue:

Quadro – Idade dos veículos terceirizados.

Placa do veículo	Tipo do veículo	Ano de fabricação	Idade dos veículos
MUF 5719	Toyota / Bandeirantes	1978	40
MUA 8366	Toyota / Bandeirantes	1996	22
KGR 4928	Toyota / Bandeirantes Max	1988	30
MZN 4618	Caminhoneta	1984	34
MVL 2414	Toyota / Bandeirantes Max	1988	30
BNN 6130	Caminhonete aberta com cabine dupla	1993	25
MUJ 5395	Toyota / Bandeirantes	1991	27

Fonte: Certificados de Registro e Licenciamentos do Veículos, fornecidos por meio do Ofício CI n.º 015/2018, de 09 de abril de 2018.

f.3) A caminhonete aberta com cabine dupla, de placa BNN 6130, com capacidade de transportar cinco alunos, que atualmente está substituindo o veículo de placa MUA 8366,

transporta 24 estudantes (oito por turno), não tem condições mínimas de conforto e segurança: apresenta pneus carecas, assentos danificados, parafusos e estrutura de ferro expostos enferrujados na porta lateral traseira (os quais podem ferir os estudantes); e não possui cintos de segurança, extintor, tacógrafo, registro como veículo de passageiros, inspeção semestral do Detran e autorização para rodar como veículo de transporte escolar.

Quadro – Impropropriedades do veículo de placa BNN 6130.

	
Caminhonete aberta com cabine dupla.	Parafusos e estrutura de ferro expostos enferrujados na porta lateral traseira, os quais podem ferir os estudantes.

Fonte: Fotos em vistorias realizadas nos veículos em 26 de abril de 2018.

f.4) Nas vistorias realizadas nos veículos terceirizados, contatou-se, ainda:

f.4.1) Retrovisores danificados – MUF 5719 e MZN 4618;

f.4.2) Assentos ou encostos danificados – MUF 5719, BNN 6130, KGK 4928 e MZN 4618.

f.4.3) Ausência de lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira - Placas dos veículos terceirizados (sete veículos) – MUF 5719, BNN 6130, MUA 8366, KGR 4928, MZN 4618, MUJ 5395 e MVL 2414.

f.4.4) Pneus carecas ou danificados – BNN 6130 e KGK 4928.

f.4.5) Faróis quebrados, Lâmpadas queimadas, parachoques danificados, ausência de macaco e estepe – KGR 4928.

f.4.6) Sinalizadores queimados - KGR 4928 e MZN 4618.

f.4.7) Objetos pontiagudos expostos - KGR 4928 e BNN 6130.

f.4.8) Ausência de extintor – MVL 2414.

g) Impropropriedades verificadas nos ônibus e micro-ônibus das Prefeitura:

g.1) Estão com idades superiores aos dez anos, inobservando o estabelecido na Portaria n.º 02/2009 do Detran/PE:

- HXI 2172 (fabricação 2005) – 13 anos;
- KIF 3482 (fabricação 1996) – 22 anos; e

- KIF 0794 (fabricação 1989) – 29 anos.

g.2) Improriedades constatadas nas vistorias realizadas em 26 de abril de 2018:

g.2.1) Limpador de para-brisa quebrado – KIF 0794 e PGC 6778.

g.2.2) Janelas com vidros quebrados ou danificadas – PES 3760.

g.2.3) Retrovisores danificados, faróis quebrados e sem estepe - PFV 2336.

g.2.4) Lâmpadas queimadas – KHC 2651, KIF 0794, PGF 0460, PGC 6808, PES 3760, PGC 6778 e PFV 2336.

g.2.5) Parachoques danificados – KIF 0794, PGF 0460, PGC 6778, PFV 2336 e PGC 6858.

g.2.6) Sinalizadores queimados - KGW 1951, PGC 6808, PES 3760, PGC 6778 e PFV 2336.

g.2.7) Pneus danificados e/ou carecas - KHC 2651, KIF 0794, PGC 6808, PES 3760, PGC 6778 e PGC 6838.

g.2.8) Sem extintor de incêndio - KIF 0794, PGF 0460 e PES 3760.

g.2.9) Sem saída de emergência - KIF 0794.

g.2.10) Assentos ou encostos danificados - PGC 6778 e KIF 3482.

g.2.11) Forros laterais internos danificados - PGC 6808, PES 3760, PGC 6778, PGC 6838 e KIF 3482.

g.2.12) Objetos pontiagudos expostos - PES 3760 e KIF 3482.

g.2.13) Extintor solto e Carroceria avariada - PGC 6778.

h) Certificado de Registro e Licenciamento de veículo - CRLV com data de validade expirada:

Quadro – Data de validade dos CRLV vencidos.

Placa do veículo	Terceirizado / Próprio	Exercício
BNN 6130	Terceirizado	2016
MUA 8366	Terceirizado	2017
KGR 4928	Terceirizado	2015
MZN 4618	Terceirizado	2015
MUJ 5395	Terceirizado	2017
PES 3760	Próprio	2011
PGC 6858	Próprio	2016
PGC 6808	Próprio	2013
PGC 6778	Próprio	2013
PGC 6838	Próprio	2013
PFF 4396	Próprio	2011
HXI 2172	Próprio	2011
KIF 0794	Próprio	1998

KIF 3482	Próprio	2005
PFV 2336	Próprio	2017
PFG 0460	Próprio	2017
KGW 1951	Próprio	2017
KHC 2651	Próprio	2017
PFD 1794	Próprio	2017

Fonte: Documentos dos veículos fornecidos pelo Ofício CI n.º 015/2018, de 09 de abril de 2018 e Ofício CI n.º 035/2015, de 27 de abril de 2018.

Do exposto, conclui-se que os veículos próprios da Prefeitura, apesar de apresentarem algumas impropriedades, estão adequados para o transporte dos estudantes. No entanto, todos os veículos terceirizados são desqualificados para o transporte de alunos, por não estarem adaptados para esse fim, possuírem idade avançada de utilização e não possuírem condições mínimas de segurança e conforto para o transporte dos alunos da zona rural do município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“No que se refere a este ponto, quanto ao subitem "h", o Município de Tamandaré apresenta nesta oportunidade a documentação comprobatória quanto à validade dos certificados CRLV dos veículos apontados na tabela correspondente, saneando o apontamento indicado no Relatório Preliminar - DOC. 01.

Por outro lado, em relação aos demais itens apontados no presente tópico, a Prefeitura Municipal de Tamandaré vem adotando os procedimentos para notificar a empresa contratada e, assim, adequar os veículos, nos moldes exigidos por este órgão de controle.”

Análise do Controle Interno

Com relação à validade dos CRLV, verificou-se que:

a) O gestor apresentou documentos com validade vencida dos seguintes veículos de placa:

a.1) Terceirizados - KGR 4928, MUA 8366, MZN 4618, e BNN 6130.

a.2) Próprio - PES 3760.

b) O gestor não apresentou os documentos relativos aos veículos próprios de placa KIF 3482 e PFG 0460.

c) Foram apresentados os seguintes documentos com validade vigente:

c.1) Terceirizado – MUJ 5395.

c.2) Próprios - PGC 6858, PGC 6808, PGC 6778, PGC 6838, PFF 4396, HXI 2172, KIF 0794, PFV 2336, KGW 1951, KHC 2651 e PFD 1794.

Com relação à adequabilidade dos veículos, os terceirizados são desqualificados para o transporte de alunos, por não estarem adaptados para esse fim, possuírem idade avançada de utilização e não possuírem condições mínimas de segurança e conforto para o transporte dos alunos da zona rural do município, devendo serem substituídos imediatamente, por incorrerem em riscos à vida dos estudantes.

Os veículos próprios estão adequados, porém com irregularidades que necessitam de saneamento urgente para a garantia da segurança dos seus usuários, a exemplo de pneus carecas e/ou danificados e ausência de cintos de segurança.

Ressalta-se que, a ausência de controles da Prefeitura de Tamandaré/PE resultou em os veículos encontrarem-se em situação inadequada e/ou irregular para transporte de alunos, constatando-se, inclusive, que o gestor ao menos designou um fiscal para o contrato.

Portanto, é urgente a necessidade de implantar controles adequados e suficientes para que os alunos da zona rural sejam transportados em condições de higiene, conforto e segurança, conforme objetiva o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE.

2.2.7. Impropriedades na elaboração da planilha orçamentária do certame.

Fato

Analisando-se o processo licitatório da empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, contratada pela Prefeitura de Tamandaré para transporte dos alunos do município, no valor de R\$ R\$ 674.101,60, verificou-se impropriedades na planilha orçamentária do certame.

Analisando-se o processo licitatório do certame, verificou-se as seguintes impropriedades no cálculo dos custos dos quilômetros das rotas estabelecidas da planilha orçamentária:

a) Não foram anexadas, às planilhas orçamentárias da licitação, as pesquisas de preços dos fardamentos dos motoristas dos veículos, do óleo diesel, gasolina e pneus, como também não constou a convenção do Sindicato de Transporte Escolar de 2013/2014, que estabeleceu os pisos salariais dos motoristas, e as pesquisas de mercado do preço dos quatro ônibus (tabela FIPE) das rotas um e dois.

b) Os valores dos salários dos motoristas utilizados para o cálculo custo da mão de obra foi superior ao previsto na Convenção do Sindicato de Transporte Escolar de 2013/2014 interferindo inclusive nos valores dos encargos sociais.

Diante do exposto, conclui-se que houve sobrepreço no valor das rotas dos transportes escolares, em decorrência de cálculo dos custos da mão de obra em valores superiores a convenção do Sindicato de Transporte Escolar de 2013/2014, bem como não ficou comprovado no processo que os demais custos das rotas estavam dentro da média de mercado devido à ausência no processo das pesquisas de preços dos fardamentos dos motoristas, óleo diesel, gasolina, pneus e valor de mercado dos quatro ônibus das rotas um e dois.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos do Pnate não está adequada em determinados aspectos no município de Tamandaré/PE e exige providências por parte da Prefeitura para sua regularização

Do montante fiscalizado de R\$ 242.404,42, referente aos exercícios de 2016 a 2018, foi identificado prejuízo estimado de R\$ 47.609,76, cerca de 25% do recurso liberado, decorrente de superfaturamento por sobrepreço dos serviços prestados.

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

- Não utilização do pregão eletrônico na licitação.
- Utilização de julgamento do certame por valor do lote, em lugar de valor do item, possibilitando o comprometimento da aquisição de serviço com proposta mais vantajosa para a Administração.
- Improriedade nos preços da planilha orçamentária, houve sobrepreço no valor das rotas dos transportes escolares, em decorrência de cálculo dos custos da mão de obra em valores superiores ao do mercado, bem como não ficou comprovado no processo que os demais custos das rotas estavam dentro da média de mercado devido à ausência no processo de pesquisas de preços.
- Criação de condições propícias à colusão entre os licitantes decorrente de estabelecimento de uma data e hora únicas para a realização dos percursos das rotas do certame e da interrupção da sessão depois da abertura das propostas dos concorrentes e antes da fase de lances, propiciando que tanto o gestor como os licitantes tomassem conhecimento do universo da concorrência.
- Restrição ao caráter competitivo do certame, uma vez que dos treze licitantes que se apresentaram para a licitação, foram desclassificados dez, restringido a oportunidade de participar dos lances verbais a apenas três empresas.
- Sobrepreço anual na Proposta da Novaloc de R\$ 48.404,80, decorrente de utilização de valor do custo da mão de obra superior ao de mercado.
- Improriedades na execução do contrato, a exemplo de: alteração das rotas contratadas com a Novaloc sem a formalização de termos aditivos, sublocação irregular do total das

rotas contratadas, ausência de controles pelo gestor da prestação do serviço, ausência de aplicação das penalidades previstas no contrato firmado com a Novaloc.

- Adequabilidade dos veículos próprios da Prefeitura para a prestação dos serviços, apesar de apresentarem algumas impropriedades. Todos os veículos terceirizados estão desqualificados para o transporte de alunos, por não estarem adaptados para esse fim, e por não possuírem condições mínimas de segurança e conforto para o transporte dos alunos da zona rural do município.

Apesar de terem sido vistoriados os veículos e entrevistados os motoristas / proprietários, como a Prefeitura não tem controles sobre os serviços prestado, não foi possível concluir a respeito da efetiva execução dos serviços de transportes de estudantes da zona rural.

Ordem de Serviço: 201800709

Município/UF: Tamandaré/PE

Órgão: MINISTERIO DA EDUCACAO

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE TAMANDARE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 33.364.939,55

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, no município de Tamandaré/PE, no período de 01 de janeiro de 2016 a 31 de março de 2018. Nesse período, foram transferidos ao município recursos no montante de R\$ 33.364.939,55 para execução do Programa.

Inicialmente, foi solicitada a Prefeitura Municipal documentação relativa ao Fundeb, a exemplo de processos licitatórios, contratos, termos aditivos e pagamentos das empresas contratadas pela Prefeitura de Tamandaré para transporte escolar dos alunos do município.

Constatou-se que o transporte de estudantes da zona rural para as escolas é realizado por veículos da Prefeitura e por veículos terceirizados.

Os trabalhos de campo foram realizados de 24 a 27 de abril de 2018, na Secretaria de Educação do município, incluindo também entrevistas com os motoristas dos veículos próprios e terceirizados, assim como vistorias nos veículos.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da execução dos recursos do Fundeb, tanto no que se refere à aplicação dos recursos (processo de licitação, execução de despesas e movimentação financeira), quanto no tocante à parte operacional do Programa, objetivando verificar a regularidade da execução do Programa no município.

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. Ausência de documentação comprobatória da aplicação dos recursos do Fundeb repassados para a Ação Comunitária de Tamandaré a título de subvenções no exercício de 2017.

Fato

Nos exercícios de 2016 e de 2017, foram repassados, a título de subvenções, recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb para a Ação Comunitária de Tamandaré (CNPJ nº 24.412.991/0001-88), na ordem de R\$ 200.000,00, sendo R\$ 100.000,00 em cada exercício.

Ao realizar análise nas prestações de contas apresentadas para os valores das referidas subvenções, constatou-se que se trata de uma relação das despesas realizadas no exercício, mas não há nenhuma documentação que comprove os pagamentos efetivamente realizados, que, de acordo com a mencionada relação, se referem a gastos com pessoal e a despesas de custeio (água, energia e serviços de informática).

Ao ser questionado sobre o fato, o gestor, em relação ao exercício de 2016, apresentou comprovantes de despesas realizadas com pessoal, porém, não foram disponibilizados quaisquer documentos comprobatórios em relação ao exercício de 2017, a exemplo de contracheques, recibos, comprovantes de pagamentos, faturas pagas, tampouco extratos bancários.

Diante do exposto, constatou-se que os recursos repassados em 2017, na ordem de R\$ 100.000,00, não foram comprovados, haja vista só ter sido disponibilizada relação de despesas no valor de R\$ 34.860,07, ainda assim sem a devida documentação comprobatória. Logo, não é possível atestar a correta aplicação dos recursos repassados neste exercício

Tabela: Recursos repassados em 2017 x relação despesas apresentadas sem documentação comprobatória.

Exercício	Valor Repassado (R\$)	Valores das Despesas Apresentadas (R\$)	Valores sem informação (R\$)
2017	100.000,00	34.860,07	65.139,93

Fonte: Comprovantes de depósitos recursos repassados e Prestação de Contas – exercício 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou o seguinte:

“No que se refere a este ponto, por meio de documentação ora anexada – DOC. 01, o Município de Tamandaré esclarece que a prestação de contas referentes aos exercícios de 2016 e 2017 foi apresentada na sua integralidade, demonstrando-se que o Ente Público comprovou a aplicação dos repassados ao Município de Tamandaré, totalizando o montante de R\$ 244.000,00, sendo R\$ 200.000,00 do repasse do Município e R\$ 44.000,00 proveniente de doações de outros colaboradores.

Tabela: Recursos repassados x relação despesas apresentadas.

Exercício	Valor Repassado	Valores das	Doações de
------------------	------------------------	--------------------	-------------------

	(R\$)	<i>Despesas Apresentadas</i>	<i>outros colaboradores</i>
<i>2016</i>	<i>100.000,00</i>	<i>129.600,00</i>	<i>29.600,00</i>
<i>2017</i>	<i>100.000,00</i>	<i>114.400,00</i>	<i>14.400,00</i>
<i>TOTAL</i>	<i>200.000,00</i>	<i>244.000,00</i>	<i>44.000,00</i>

“

Análise do Controle Interno

O gestor disponibilizou comprovantes de pagamentos de despesas de pessoal realizadas no exercício de 2016. Logo, considera-se comprovada a execução da despesa neste exercício. Porém, nenhuma documentação foi apresentada em relação ao exercício de 2017, de modo que não restou comprovada a execução das despesas realizadas nesse exercício, no montante de R\$ 100.000,00, devendo, portanto, os valores serem restituídos aos cofres públicos, devidamente corrigidos.

2.1.2. Realização de despesas na conta do Fundeb sem apresentação de documentação comprobatória.

Fato

Conciliando-se os extratos bancários da conta do Fundeb da Prefeitura de Tamandaré (Banco do Brasil, agência n.º 3924-1, conta corrente n.º 7581-7), tomando-se por amostra os meses de setembro a dezembro dos exercícios de 2016 e 2017 e de janeiro e fevereiro de 2018, verificou-se a realização de transferência para conta da Prefeitura de Tamandaré, no dia 09 de janeiro de 2018, no valor de R\$ 211.000,00. No entanto, não foi apresentada documentação fiscal comprobatória da transferência.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Por outro lado, em relação à transferência para conta da Prefeitura de Tamandaré, no dia 09 de janeiro de 2018, no valor de R\$ 211.000,00, a qual não teria sido comprovada, tem-se que o tesouro Municipal de Tamandaré depositou na conta do FUNDEB o valor de R\$ 90.000,00, no dia 22/09/2017, e 121.000,00, no dia 21/12/2017, para completar o pagamento da folha dos servidores vinculados ao FUNDEB. Finalmente, o Ente Municipal encerrou o exercício de 2017 com saldo na conta do FUNDEB na ordem de R\$ 412.714,81, onde foi devolvido ao Tesouro Municipal o valor de R\$ 211.000,00, no dia 09/01/2018 - DOC. 04”.

Análise do Controle Interno

Ainda que o recurso tenha sido transferido pelo Tesouro Municipal de Tamandaré para a conta do FUNDEB, não foi comprovado que este foi utilizado para pagamento de folha de

peçoal, bem como não há previsão legal de ajustes entre as contas do FUNDEB e da Prefeitura.

2.1.3. Pagamentos indevidos à Novaloc Transportes e Locações Ltda no valor total de R\$ 49.774,43, referente a serviços não prestados, no exercício de 2017.

Fato

Analizando-se o processo licitatório da empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, contratada pela Prefeitura de Tamandaré para transporte escolar dos alunos da zona rural do município, por meio do Contrato n.º 53/2014, de 10 de dezembro de 2014, no valor de R\$ 674.101,60, verificou-se impropriedades quanto aos pagamentos efetuados.

Inicialmente, levantou-se os pagamentos realizados pelo gestor à Novaloc nos exercícios de 2016 e 2017, os quais totalizaram R\$ 649.905,39. Em seguida, verificou-se se os valores pagos estavam de acordo com o período e as rotas a que se referiam, constatando-se que foram pagos indevidamente à empresa o valor de R\$ 49.774,43, conforme a seguir demonstrado:

Quadro dos pagamentos efetuados a Novaloc com recursos do Fundeb nos exercícios de 2016 e 2017.

Empenho n.º	Rotas - mês da prestação do serviço	Pagamentos efetuados com recursos do Fundeb	Valor pago regular	Valor pago irregular
116/001	1 a 7 - mês 02/16	67.410,16	67.410,16	0,00
116/002	1 a 7 - mês 03/16	67.410,16	67.410,16	0,00
116/003	1 a 7 - mês 05/16	67.410,16	67.410,16	0,00
116/004	1 a 7 - mês 06/16	67.410,16	67.410,16	0,00
116/005	1 a 7 - mês 08/16	67.410,16	67.410,16	0,00
116/006	1 a 7 - mês 09/16	67.410,16	67.410,16	0,00
116/007	1 a 7 - mês 10/16	67.410,16	67.410,16	0,00
257/1	3 a 6 - mês 02/17	67.410,16	32.064,96	35.345,20
257/2	3 a 6 - mês 04/17	32.064,96	32.064,96	0,00
257/3	3 a 6 - mês 06/17	32.064,96	32.064,96	0,00
257/4	3 a 6 - mês 07/17	14.429,23	0,00	14.429,23
257/5	3 a 6 - mês 07/17	32.064,96	32.064,96	0,00
Total	-	649.905,39	600.130,96	49.774,43

Fonte: Pagamentos disponibilizados pela Prefeitura, por meio dos Ofícios CI n.º 10/2018, de 09 de abril de 2018 e CI n.º 22/2018, de 23 de abril de 2018.

Analizando-se os pagamentos, verificou-se que:

a) Empenho 257/1, referente a prestação de serviços realizada no mês de fevereiro de 2017 - Pagou-se o valor referente às sete rotas inicialmente contratadas em 2014, no valor de R\$ 67.410,16, pagando-se irregularmente o valor de R\$ 35.345,20, referente as rotas um, dois e

sete, que foram suprimidas do contrato por meio do Termo Aditivo n.º 005/2016, de 28 de dezembro de 2016; e

b) Empenhos 257/4 e 257/5 – Ambos se referem ao mês de julho/2017 e totalizaram R\$ 46.494,19, ultrapassando o valor mensal das rotas três a seis, que é de R\$ 32.064,96, de forma que foi pago a maior o valor de R\$ 14.429,23.

Do exposto, conclui-se que foi pago indevidamente a Novaloc o valor de R\$ 49.774,43, referente a prestações de serviços de transporte dos meses de fevereiro e julho de 2017.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Neste ponto, em relação aos empenhos 257/1, 257/4 e 257/5 referente a prestação de serviços realizada nos meses de fevereiro e julho de 2017, a Prefeitura Municipal de Tamandaré vem adotando providências para que tal equívoco não venha a ocorrer novamente, além de estar adotando os procedimentos necessários à notificação da empresa para que esta recomponha o erário quanto aos valores equivocadamente lhes pago”.

Análise do Controle Interno

Liquidar um processo de pagamento consiste na apuração do direito adquirido pela empresa de receber o pagamento tendo por base documentos comprobatórios deste direito.

O art. 63 da Lei nº 4.320/64 determina que:

“A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

Observa-se que o gestor e o fiscal são responsáveis por atestar esse direito da empresa receber o pagamento apurando o valor exato que se deve pagar e instruindo o processo de pagamento com os devidos documentos. A Nota Fiscal deve ser atestada, pelo gestor e fiscal, informando a importância exata apurada a pagar, caso haja falha na prestação do serviço esse valor deverá ser glosado.

A lei determina que o direito do credor deve ter como base documentos comprobatórios da prestação do serviço, então tais documentos devem instruir o processo de pagamento.

Nos pagamentos realizados para a empresa, verificou-se que as notas fiscais apresentadas não estavam acompanhadas das respectivas memórias de cálculo, demonstrando detalhadamente a metodologia utilizada para a aferição dos serviços executados acompanhadas dos boletins de medição, assinados por um representante da secretaria municipal de educação, por um representante do contratado e pelo responsável pela fiscalização dos serviços, conforme determinado no termo de referência do transporte escolar, item 6 do Anexo VI do Contrato n.º 053/2014.

Observa-se, ainda, que a alínea “c” do Inciso II do art. 15 da Resolução FNDE nº 12, de 17 de março de 2011, determina que a despesas apresentadas pelos terceirizados no serviço de transportes escolares devem observar o tipo de veículo e o custo, em moeda corrente no país, por quilômetro ou aluno transportado.

Por fim, Ressalta-se que a Resolução T.C n.º 06/2013 – TCE/PE determina que:

“§ 7º Os boletins de medição, que correspondem à fase de liquidação da despesa, deverão conter a data de aferição/emissão, o período correspondente à realização dos serviços e as assinaturas de um representante da Administração, de um representante do contratado e do responsável pela fiscalização dos serviços. É necessário também que estejam acompanhados das respectivas memórias de cálculo, demonstrando detalhadamente a metodologia utilizada para a aferição dos serviços executados.

§ 8º A unidade jurisdicionada deverá, obrigatoriamente, fazer constar no corpo dos documentos de autorização da despesa a referência aos respectivos boletins de medição e comprovantes de pagamento.”

Observa-se, portanto, que o município não adotou os procedimentos adequados para a liquidação da despesa do serviço prestado, criando condições para que a irregularidade apontada ocorresse.

2.1.4. Pagamentos superfaturados à Novaloc Transportes e Locações Ltda, por sobrepreço, no valor de R\$ 101.713,79.

Fato

Analisando-se o processo licitatório da empresa Novaloc Transportes e Locações Ltda, CNPJ n.º 08.687.074/0001-50, contratada pela Prefeitura de Tamandaré para transporte dos alunos do município, no valor de R\$ R\$ 674.101,60, verificou-se superfaturamento por sobrepreço nos exercícios de 2016 e 2017.

Por intermédio do processo licitatório da Novaloc e de entrevistas realizadas com os motoristas das toyotas na fiscalização realizada no município de Tamandaré/PE, verificou-se que:

a) o Contrato n.º 53/2014, de 10 de dezembro de 2014, estabeleceu que a prestação de serviços de transporte de alunos, por sete rotas da zona rural, seria executada pela contratada, pelo período de dez meses a partir do exercício de 2015, com pagamentos mensais de R\$ 67.410,16, da seguinte forma:

Rotas um e dois – realizadas por quatro ônibus;
Rotas três a seis – realizadas por seis toyotas; e
Rota sete – realizada por uma kombi.

b) Em 28 de dezembro de 2016, foi celebrado o Termo Aditivo n.º 005/2016, o qual suprimiu as rotas um, dois e sete, no valor de R\$ 35.345,20 mensal, permanecendo os serviços referentes às rotas três a seis, no valor mensal de R\$ 32.064,96, as quais são percorridas por toyotas.

c) Por meio das entrevistas, verificou-se que, pelo menos a partir do exercício de 2016, as rotas contratadas pela Novaloc foram irregularmente realizadas, por sublocação total dos serviços, por contrato verbal, com motoristas/proprietários de veículos da localidade.

d) A partir das entrevistas, levantou-se os pagamentos que a Novaloc efetuou aos motoristas/proprietários das toyotas, em 2016 e 2017, para o transporte dos estudantes, resultando num custo mensal de R\$ 20.000,00:

Quadro - Valores mensais pagos pela Novaloc aos motoristas/proprietários das toyotas que realizam transportes dos estudantes da zona rural.

Placa da toyota	Valor mensal (de 2016 a 2018)
MUF 5719	3.000,00
MUA 8366 ou BNN 6130	3.500,00
KGR 4928 (c)	3.500,00
MUJ 5395 ou MZN 4618 (a) e (b)	3.500,00
MZN 4618 (a)	3.500,00
MVL 2415	3.000,00
Total do custo da Novaloc	20.000,00

Fonte: Entrevistas com os motoristas/proprietários das toyotas, realizada em 26 de abril de 2018.

(a) O motorista do MZN 4618 informou que está fazendo a rota do MUJ 5395 (Bom Destino/Coqueiro) e a sua rota atual (São João/Canto Alegre).

(b) Valor estimado - O veículo de placa MUJ 5395 não compareu ao chamado da equipe de auditoria para inspeção por conservadorismo, considerou-se o maior valor recebido dentre os demais entrevistados.

(c) Valor estimado - O motorista do veículo de placa KGR 4928, contratado pelo proprietário da toyota, informou que recebe R\$ 800,00 ao mês. Como este não sabia informar o valor que a Novaloc paga ao proprietário do veículo, por conservadorismo, considerou-se o maior valor recebido dentre os demais entrevistados.

A partir destes dados, calculou-se o valor do superfaturamento por sobrepreço:

Quadro – Superfaturamento por sobrepreço nos pagamentos realizados à Novaloc com recursos do Fundeb em 2016 e 2017 – Rotas 3 a 6.

Empenho n.º	Rotas - mês da prestação do serviço	Recurso do Fundeb	Custo da Novaloc sem BDI	Custo da Novaloc com BDI - 20,65%	Valor Superfaturado pago com recursos do Fundeb
116/001	1 a 7 - mês 02/16	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
116/002	1 a 7 - mês 03/16	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
116/003	1 a 7 - mês 05/16	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
116/004	1 a 7 - mês 06/16	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
116/005	1 a 7 - mês 08/16	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
116/006	1 a 7 - mês 09/16	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
116/007	1 a 7 - mês 10/16	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
257/1 (a)	3 a 6 - mês 02/17	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
257/2	3 a 6 - mês 04/17	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
257/3	3 a 6 - mês 06/17	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
257/4 (b)	3 a 6 - mês 07/17	14.429,23	0,00	0,00	14.429,23
257/5	3 a 6 - mês 07/17	32.064,96	20.000,00	24.130,00	7.934,96
Total	-	367.143,79	220.000,00	265.430,00	101.713,79

Fonte: Pagamentos disponibilizados pela Prefeitura, por meio dos Ofícios CI n.º 10/2018, de 09 de abril de 2018 e CI n.º 22/2018, de 23 de abril de 2018 e entrevistas com os motoristas/proprietários dos veículos.

(a) Neste mês foi pago o valor relativo às sete rotas, quando as rotas um, dois e sete (no valor de R\$ 35.345,20), já haviam sido suprimidas pelo Termo Aditivo n.º 005/2016, de 28 de dezembro de 2016.

(b) Os empenhos 257/4 e 257/5 referiram-se ao mês de julho/2017, juntos totalizaram R\$ 46.494,19, ultrapassando o valor mensal das rotas que é de R\$ 36.064,96, de forma que foi pago a maior o valor de R\$ 14.429,23.

Observa-se que não se calculou o superfaturamento relativo às rotas um, dois e sete, por desconhecimento do custo real destas.

Diante do exposto, conclui-se que houve pagamentos superfaturados à Novaloc, por sobrepreço, no valor de R\$ 101.713,79, num percentual de 28% do valor total pago com recursos do Fundeb (R\$ 367.143,79), nos exercícios de 2016 e 2017. Tal situação decorre de a empresa ter incorrido em custos inferiores aos discriminados em sua proposta de preços (nas rotas três a seis), por ter realizado sublocação irregular total das rotas contratadas, pagando aos terceirizados um valor fixo mensal.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“11. Pagamentos superfaturados à Novaloc Transportes e Locações Ltda, por sobrepreço, no valor de R\$ 101.713,79.

Em relação a este ponto, o Município de Tamandaré passa a esclarecer alguns aspectos importantes, os quais elidirão a conclusão ofertada pelo Relatório Preliminar de que

haveria sobrepreço em relação à contratação da empresa NOVALOC TRANSPORTES E LOCAÇÕES LTDA para o transporte escolar municipal.

Inicialmente, destaca-se que existe uma grande diferença entre contratar pessoas físicas diretamente e contratar uma empresa especializada na prestação de serviço de transporte escolar. O preço de um contrato com empresa especializada na prestação de qualquer tipo de serviço é, naturalmente, mais elevado do que o valor total pago em um contrato com pessoa física prestadora de serviços. Afinal, o serviço prestado por uma empresa envolve gastos com determinados encargos e custos que não estão presentes num contrato direto com determinado indivíduo.

Por exemplo, a empresa responsável por oferecer o transporte escolar em determinado município fica encarregada de conseguir mão-de-obra, o que acaba por incluir no preço contratado o valor a ser pago pelos encargos sociais; responsabiliza-se pela manutenção dos veículos, com a reposição de peças, pneus, lavagens, etc.; possui custos operacionais com manutenção do estabelecimento comercial sede da prestadora de serviços, além da despesas com pagamento de energia elétrica, telefone, pessoal administrativo, etc.

Em virtude dessas circunstâncias, a contratação de determinada empresa torna-se mais elevada do que a pura e simples contratação de pessoas físicas para a execução dos serviços. **Ora, caso o Município de Tamandaré considerasse a contratação de pessoa física, é preciso ter em mente que, além de ser mais custoso e demorado para a Edilidade conseguir diversas pessoas para realizar as rotas planejadas no processo licitatório, o valor pago diretamente a um prestador de serviços, que não empresa, não envolve nenhuma das garantias acima mencionadas.**

Além disso, a execução deste tipo de serviço envolve eventuais danos materiais, por exemplo, no caso de colisão com outro veículo. Ora, na hipótese de um contrato firmado entre a Prefeitura e uma empresa, existe a garantia da empresa em relação à cobertura destes tipos de prejuízos, já que a mão-de-obra, e tudo que os envolve, são de sua responsabilidade, o que não seria possível imaginar com a contratação de pessoas físicas, motoristas, para a execução dos mesmos serviços.

Inclusive, é importante destacar que esta é prática comum, em que a empresa prestadora de serviços se responsabiliza por todos os prejuízos causados a terceiros em razão dos serviços prestados, como seria o caso de uma colisão do ônibus escolar com veículo de terceiro, o que corrobora a ideia de que existe uma grande diferença, na questão financeira, entre contratar uma empresa e contratar diretamente uma pessoa física.

Reportando-se ao caso em discussão, verifica-se que a empresa NOVALOC detinha custos com a execução do contrato. Isto porque, evidencia-se o pagamento de: manutenção dos veículos, com a reposição de peças, pneus, lavagens, etc.; custos operacionais com manutenção do estabelecimento comercial sede da prestadora de serviços; despesas com pagamento de energia elétrica, telefone, pessoal administrativo, etc.

Neste sentido, a forma de contratação considerada pelo Relatório Preliminar para a realização do cálculo mostra-se inviável, já que requer que a Administração Pública firme contrato diretamente com diversas pessoas físicas, para a execução do contrato em inúmeras rotas! O que, na maioria das vezes, principalmente em cidades

do interior, se mostra extremamente difícil, tendo em vista a dificuldade de se conseguir motoristas habilitados para a execução deste tipo de serviço.

Por isso mesmo, inclusive, seria praticamente impossível conseguir todos esses profissionais em uma única licitação, o que demandaria mais recursos gastos pela prefeitura, diferentemente do que ocorreu no caso em apreço, em que foi suficiente a realização de licitação única, já que uma empresa especializada em prestar esse tipo de serviço deve se encarregar de providenciar motoristas habilitados e a frota condizente com o que consta no contrato. Menos tempo e recursos gastos pelo Município do que se caso precisasse realizar os mesmos contratos diretamente.

Por consequência, resta evidente que o valor de um contrato com uma empresa prestadora de serviços de transporte escolar inevitavelmente será maior do que o preço pago a pessoa física, motivo pelo qual é descabida a comparação constante o Relatório Preliminar. Portanto, seria impossível exigir que qualquer empresa ofereça o mesmo serviço que um indivíduo pelo mesmo preço, posto que aquela traz embutido em seu valor todas as responsabilidades que este último deixa para a Administração Pública.

Ao concluir que houve contratação antieconômica, em virtude da comparação realizada com os preços pagos pela empresa às pessoas subcontratadas, o Relatório Preliminar dá a entender que o preço que deveria ter sido pago pela contratação seria aquele pago às pessoas físicas, o que somente seria possível caso a própria prefeitura contratasse diretamente as pessoas responsáveis por realizar o serviço de transporte escolar em Tamandaré.

Não há que se falar em contratação antieconômica visto que os preços praticados pela empresa estavam dentro dos parâmetros do mercado à época, LEVANDO-SE EM CONSIDERAÇÃO TODOS OS CUSTOS ENVOLVIDOS NA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA, NÃO DE PESSOAS FÍSICAS. Portanto, com base unicamente no comparativo entre os preços pagos à empresa e aqueles repassados às pessoas físicas, não há como se constatar um sobrepreço.

Inclusive, é importante mencionar que para a composição dos preços, devem ser levadas em consideração inúmeras circunstâncias, conforme anteriormente citado, a saber: o quantitativo de rotas, a qualidade das estradas, a dificuldade para acessá-las ou o fato de serem, ou não, povoadas. Todos esses fatores contribuem para se alcançar o preço proposto pela empresa e não foram levados em consideração quando da elaboração do Relatório Preliminar.

Por todo o exposto, fica claro que não houve contratação antieconômica em relação à empresa NOVALOC TRANSPORTES, seja porque os preços pagos incluíam os riscos da execução do contrato e os demais custos envolvidos, a exemplo da manutenção da frota, seja porque os valores eram compatíveis com o que existia no mercado. Deste modo, não cabe falar em sobrepreço, devendo tal apontamento ser afastado do Relatório Preliminar.”

Análise do Controle Interno

Os argumentos utilizados pelo gestor partem do pressuposto de que a Novaloc Transportes e Locações Ltda executou regularmente o contrato avençado, incorrendo em todos os custos que foram relacionados em sua proposta de preços.

Entretanto, por meio de entrevistas com os motoristas dos transportes terceirizados que estavam executando os serviços contratados, foi evidenciado que, pelo menos a partir do exercício de 2016, as rotas foram irregularmente realizadas, por sublocação total dos serviços, com motoristas/proprietários de veículos da localidade.

Desta forma, a Novaloc estava apenas incorrendo em custos administrativos e pagamentos de valores fixos aos motoristas que realizaram as rotas, elementos que foram utilizados para o cálculo do custo real da empresa para a realização das rotas três a seis, nos exercícios de 2016 e 2017.

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. Impropriedades na apresentação da prestação de contas de recursos do Fundeb repassados para a Associação Padre Enzo a título de subvenções.

Fato

Nos exercícios de 2016 e de 2017, foram repassados, a título de subvenções, recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb para a Associação Padre Enzo (CNPJ nº 03.620.722/0001-37), na ordem de R\$ 810.000,00, sendo R\$ 360.000,00 em 2016 e R\$ 450.000,00 em 2017.

Ao realizar análise nas prestações de contas apresentadas, para os valores das referidas subvenções, constatou-se que foram realizados pagamentos da folha de pessoal referentes a duas funcionárias realizados por meio de transferência eletrônica para uma única conta corrente.

Nas folhas de pagamentos, relativas ao período de março de 2016 a setembro de 2017, verificou-se a existência das seguintes funcionárias:

- Coordenadora de Projetos (M. das G. S.)
- Diretora Administrativa (Z. T. E.)

Ocorre que os pagamentos, de ambas as funcionárias, foram realizados por meio de transferências eletrônicas para uma única conta corrente (Banco do Brasil, ag. 3924, c/c 1.2294-7), que tem como favorecido a Diretora Administrativa, conforme evidenciado nos extratos bancários.

Ressalta-se que, nas folhas de julho e de agosto de 2017, o salário da Diretora Administrativa está zerado e que foi transferido para sua conta o valor referente ao salário da Coordenadora de Projetos (M. das G. S.), conforme extratos bancários dos meses de julho e de agosto de 2017.

No mês de outubro de 2017, apesar de constarem na folha de pagamento as duas funcionárias, verificou-se transferência eletrônica do salário da Coordenadora de Projetos para a conta corrente da Diretora Administrativa, e o salário da Diretora Administrativa foi apenas transferido em novembro. A folha da primeira parcela do 13º salário de ambas funcionárias foi paga em novembro por meio de transferências eletrônicas para a conta da Diretora Administrativa.

Logo, não restou comprovada a existência, tampouco a despesa realizada com a Coordenadora de Projetos.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou o seguinte (nomes de pessoas físicas preservados por meio da apresentação apenas das iniciais) :

“Em relação às supostas despesas não comprovadas (item a), a partir da documentação ora colacionada aos autos – DOC. 02, tem-se a identificação dos credores, conforme quadro abaixo:

Quadro: Despesas sem documentação comprobatória.

<i>Data</i>	<i>Histórico</i>	<i>Credor</i>	<i>Valor</i>
05/06/17	Cheque compensado (850091)	P. da S. O.	R\$ 1.149,02
06/06/17	Cheque compensado (850092)	J. P. da S.	R\$ 1.244,24
20/06/17	Transferência on line	BR Papeis Net Eireli	R\$ 2.324,08
03/08/17	Cheque compensado (850093)	A. V. S. de O.	R\$ 626,16
12/09/17	Cheque compensado (850094)	C. E. da S.	R\$ 640,41
10/10/17	Cheque compensado (850095)	C. E. da S.	R\$ 798,81
06/11/17	Cheque compensado (850096)	C. E. da S.	R\$ 830,04
	TOTAL		R\$ 7.612,76

No que se refere à ausência de atestos nas notas fiscais (item b), apesar da ocorrência de tal falha, esta possui natureza formal, que não possui gravidade para macular o Relatório de Auditoria. No entanto, apesar da ocorrência de tal, o departamento de contabilidade notificou os beneficiários no sentido de atestarem as notas e colocar número do Convênio na documentação fiscal, para que não ocorra tal falha novamente.

Em relação ao pagamento da folha de pessoal, referentes a dois empregados realizados por meio de transferência eletrônica para uma única conta corrente (item c), deve-se mencionar que as funcionárias M. das G. S. e Z. T. E. possuem conta conjunta,

conforme demonstra o documento emitido pelo Banco do Brasil – DOC 02 que motivou a divergência apontada no relatório preliminar.

E no que se refere ao pagamento da Diretora Administrativa, se esclarecer nesta oportunidade que não houve pagamento no mês mencionado no Relatório Preliminar em vista do auxílio doença por ela auferido. Portanto, não houve qualquer irregularidade quanto a tal fato.

Ademais, no que se refere ao item “d”, relativo à não apresentação de toda a documentação exigível na Prestação de Contas, o Município de Tamandaré, nesta oportunidade, apresenta a documentação indicada no Relatório Preliminar de Auditoria nos subitens i, ii e iii – DOC. 2. O mesmo se diga quanto à prestação de contas do mês de dezembro/2017 (item e), cuja documentação é apresentada nesta oportunidade – DOC. 02.”

Análise do Controle Interno

Diante da resposta do gestor e dos documentos apresentados, fazem-se as seguintes considerações:

a) Despesas não comprovadas: o gestor apresentou documentação de suporte comprovando a execução das despesas.

b) Notas fiscais não atestadas e sem a identificação do convênio: o gestor informou ter notificado os beneficiários para atestarem as notas e colocarem o número do convênio na documentação fiscal. Apesar de não ter disponibilizado documentação comprobatória da notificação, por se tratar de falha formal, entende-se que o gestor adotou medidas com fins de sanar a falha identificada.

c) Pagamentos da folha de pessoal referentes a duas funcionárias realizados por meio de transferência eletrônica para uma única conta corrente: o gestor apresentou um documento do Banco do Brasil referente a pedido de encerramento da conta corrente. Porém, o documento apresentado não deixa claro que se trata de conta conjunta, nem constam no documento os dados das referidas funcionárias, mas tão somente os seus nomes nos campos das assinaturas. Destaca-se que as assinaturas nesses campos são iguais para ambas as funcionárias, como se uma mesma pessoa tivesse assinado por ambas. Logo, a resposta do gestor não elidiu o fato apontado.

d) Não apresentação de toda a documentação exigível na Prestação de Contas: foi apresentada a documentação que faltava, ainda que intempestivamente, datada de março de 2018.

e) Não apresentação da prestação de contas relativa ao mês de dezembro de 2017: o gestor enviou a referida prestação de contas.

Perante o exposto, entende-se que o gestor apresentou documentação elidindo as falhas apontadas, à exceção de não ter comprovado o fato de duas funcionárias receberem o salário por meio de uma mesma conta corrente.

2.2.2. Restrição à competitividade e direcionamento da contratação no pregão presencial n.º 01/2017 - Aquisição de ônibus seminovos, no valor de R\$ 750.000,00 para empresa de parente do Prefeito, Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda.

Fato

Analizou-se o Processo Licitatório n.º 001/2017, referente ao Pregão Presencial n.º 001/2017, para a contratação de empresa especializada para a aquisição de cinco ônibus seminovos tipo rodoviário, que resultou em contrato com a empresa Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda., de CNPJ n.º 14.246.589/0001-17, no valor de R\$ 750.000,00, constatando-se restrição à competitividade e direcionamento da licitação.

Verificou-se, inicialmente, que a aquisição dos veículos foi realizada por meio de pregão presencial, em lugar de pregão eletrônico.

Contatou-se, ainda, existência de cláusulas restritivas no edital, quanto à especificação do objeto, sem qualquer justificativa. O termo de referência determinou que o ano de fabricação e modelo dos ônibus deveriam ser 2009/2010. Observa-se que, com esta especificação, os concorrentes não poderiam ofertar ônibus mais novos.

Ainda sobre as especificações do objeto, apesar de não ser necessariamente uma cláusula restritiva, chama a atenção o fato de ter sido licitado ônibus tipo rodoviário, ao invés de ônibus específicos para transporte escolar, conforme tratado em constatação específica deste Relatório.

Outra questão relevante é que não foi definido, no termo de referência do edital, a quilometragem máxima aceita nos ônibus ofertados pelos licitantes, fator fundamental na análise das condições dos veículos a serem adquiridos.

Verificou-se, ainda, que não houve publicação do aviso do edital em jornais de grande circulação, conforme determina o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União – TCU, Quarta edição.

Diante deste cenário de restrição à competitividade, destaca-se que apenas uma empresa participou do certame. Trata-se da Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda., de CNPJ n.º 14.246.589/0001-17, empresa cujo sócio administrador é primo do atual prefeito de Tamandaré, de CPF n.º ***.907.754-** e sobrinho do prefeito anterior, de CPF n.º ***.684.544-**.

A respeito do julgamento do pregão, chama a atenção que, apesar do termo de referência do certame determinar o fornecimento de cinco ônibus de ano de fabricação e modelo 2009/2010, foram ofertados dois ônibus de ano de fabricação e modelo 2010/2011. A aquisição de veículos mais novos, de fato, é melhor para a Administração, no entanto, o edital não permitiu que outras empresas apresentassem propostas desta natureza.

Outro fato relevante, acerca da homologação do objeto para a Veneza, é que não consta do processo comprovação da inspeção dos veículos, após a habilitação, conforme exigência do edital, os documentos apresentados, após solicitação da Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, não estão datados.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Inicialmente, no que se refere à utilização do Pregão Presencial, e não do Pregão Eletrônico, tem-se que a utilização desta última modalidade de licitação necessita de aprimoramento e treinamento por parte dos servidores públicos municipais que integram a comissão de licitação. Neste caso, o Município de Tamandaré vem adotando todas as medidas necessárias para a utilização do Pregão Eletrônico, em substituição do Presencial, nas licitações que envolvam recursos da União Federal.

Por outro lado, quanto à exigência dos anos de fabricação dos ônibus adquiridos, esclarece-se que a intenção do Município de Tamandaré era a aquisição de veículos usados, mas que possuísem plenas condições de utilização e com preços acessíveis, motivando a indicação no edital dos anos de fabricação em 2009 a 2011. Ora, como se sabe, veículos destes anos ainda não considerados seminovos, muito embora possuam preços mais baixos.

Por outro lado, quanto à publicação do edital em jornal de grande circulação, impõe-se mencionar que o artigo 40, inciso I, da Lei 10.420/2002, apenas exige que a publicação seja realizada no Diário Oficial da União, o que fora realizado pelo Município de Tamandaré em relação ao Pregão 01/2017. Não houve, portanto, qualquer ilegalidade que pudesse justificar a restrição de competitividade, muito embora a Prefeitura Municipal tenha adotado medidas para realizar as publicações das licitações também em jornal de grande circulação”.

Análise do Controle Interno

a) Adoção de pregão presencial, em lugar de eletrônico:

O Acórdão TCU n.º 4.624/2016 – Primeira Câmara, discorreu que:

“(…) O pregão, instituído pela Lei 10.520/2002, impôs importantes alterações na sistemática da licitação. Apesar das grandes vantagens comparativas, em especial a celeridade processual, a aplicação do pregão era, à época da sua criação, facultativa. Entretanto, a partir de 1º de julho de 2005, quando entrou em vigência o Decreto 5.450/2005, essa modalidade licitatória tornou-se obrigatória, preferencialmente na forma eletrônica, para todas as compras e contratações de bens e serviços comuns do governo federal.

(…) Na esteira do mandamento contido nesse normativo, o TCU consolidou o entendimento de que, nas licitações realizadas no âmbito da União para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatório o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável (Acórdãos 1.455/2011-TCU-Plenário, 1.631/2011-TCU-Plenário, 137/2010-TCU-1ª Câmara, 1.597/2010-TCU-Plenário, 2.314/2010-TCU-Plenário, 2.368/2010-TCU-Plenário, 2.807/2009-TCU-2ª Câmara, 2.194/2009-TCU-2ª Câmara, 988/2008-TCU-Plenário e 2.901/2007-TCU-1ª Câmara).

(...) Assim, a ausência de utilização da modalidade licitatória em detrimento ao pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviços comuns, sem a devida justificativa de sua inviabilidade, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada do TCU.”

Dos fatos apontados, constata-se que, o argumento de que o município de Tamandaré/PE, à época da contratação, não dispunha de pessoal treinado para a utilização de pregão eletrônico, não justifica a utilização de pregão presencial, uma vez que a obrigatoriedade da utilização de pregão preferencialmente na modalidade eletrônica, foi estabelecida em no exercício de 2005, enquanto que a licitação em tela ocorreu no exercício de 2017, doze anos após a publicação do Decreto n.º 5.450/2005, tendo o município disposto de tempo hábil e suficiente para a viabilização de estrutura para a utilização do pregão eletrônico.

b) Restrição à oferta de ônibus de anos de fabricação 2009/2010.

A Prefeitura não apresentou estudos que justificassem a aquisição de ônibus limitada aos exercícios de 2009 e 2010, demonstrando pesquisas de preços de mercado de veículos com essas características, cruzando dados com a quilometragem percorrida pelos ônibus pesquisados, elemento significativo no estabelecimento do valor de mercado de veículos, e demonstrando as limitações de recursos do município para realizar as aquisições.

Também não foi justificado porque não poderiam ser ofertados veículos com anos de fabricação superiores, ampliando a competitividade do certame.

c) Ausência de publicação do aviso do edital em jornais de grande circulação.

A Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, determina em seu art. 9º que aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Por sua vez, o artigo 21 da Lei n.º 8666/93 determina que:

“Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

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

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

2.2.3. Aquisição de veículos inadequados ao transporte dos estudantes da zona rural, no valor de R\$ 750.000,00, com recursos do Fundeb.

Fato

Analisou-se o Processo Licitatório n.º 001/2017, referente ao Pregão Presencial n.º 001/2017, para a contratação de empresa especializada para a aquisição de cinco ônibus seminovos tipo rodoviário, que resultou em contrato com a empresa Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda., de CNPJ n.º 14.246.589/0001-17, no valor de R\$ 750.000,00,, constatando-se aquisição inadequada de ônibus rodoviário para o transporte de estudantes da zona rural do município.

Verificou-se que consta no item 2.1 do termo de referência (fl. 30) que *“A presente proposição, para aquisição de ônibus seminovo tipo rodoviário, justifica-se pela necessidade de adequação de frota própria (ônibus escolares), visando o transporte suficiente para tamanha demanda, principalmente para o transporte escolar diário de estudantes da educação básica da zona rural”*.

Ou seja, a Prefeitura informou que a principal necessidade de transportes é para alunos da zona rural, no entanto, licitou ônibus tipo rodoviário, o qual não está plenamente apto a transportar os estudantes para as escolas em época de chuvas, por não conseguir trafegar em estradas de terra alagadas.

Observando-se a utilização a que se destinavam os ônibus, transporte de estudantes da zona rural, não foi justificado no processo as razões do edital ter exigido ônibus tipo rodoviário, ao invés de ônibus específicos para a zona rural, a exemplo dos utilizados no Programa Caminho da Escola, o Ônibus Rural Escolar – ORE.

Ressalta-se que o governo federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e em parceria com o Inmetro, oferece um veículo com especificações exclusivas, próprias para o transporte de estudantes, e adequado às condições de trafegabilidade das vias das zonas rural e urbana brasileira, por intermédio do Programa Caminho da Escola.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“No que se refere a este ponto, deve-se mencionar que a Prefeitura Municipal de Tamandaré terminou por optar pela aquisição de veículos do tipo rodoviário, em virtude do custo benefício das rotas a serem praticadas para o transporte escolar municipal. Isto porque, como se sabe, várias das escolas municipais encontram-se localizadas em endereços adequados ao transporte por meio de ônibus rodoviário.

Não obstante tal fato, o transporte dos alunos matriculados nas escolas localizadas na zona rural do Município de Tamandaré vem sendo realizado, até mesmo através dos ônibus

rodoviários, já que muitas das rotas são acessíveis através dos citados veículos. Desta forma, não merece procedência os apontamentos constantes do Relatório Preliminar deste órgão.”

Análise do Controle Interno

O argumento do gestor não procede devido a não ter sido informado em que rotas rurais os veículos novos estão sendo utilizados e não ter sido evidenciado que esses eventuais trechos rurais podem e estão sendo feitos por veículos urbanos.

Ressalta-se que há um contrato vigente de veículos terceirizados, modelo Toyota, para transporte dos estudantes da zona rural, fato que comprova a dificuldade de acesso em determinadas localidades.

2.2.4. Fragilidades nas pesquisas de preços efetuadas pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE no âmbito do pregão presencial n° 001/2017. Impossibilidade de garantir a compatibilidade dos valores pagos pela Prefeitura com os preços de mercado.

Fato

Analizou-se o Processo Licitatório n.º 001/2017, referente ao Pregão Presencial n.º 001/2017, para contratação de empresa especializada para a aquisição de cinco ônibus seminovos tipo rodoviário, que resultou em contrato com a empresa Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda., de CNPJ n.º 14.246.589/0001-17, no valor de R\$ 750.000,00, constatando-se que a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE não comprovou, de forma apropriada, que os preços dos veículos adquiridos encontravam-se na média de mercado.

A realização de prévia pesquisa de preços é ato obrigatório nas contratações públicas, conforme dispõem o art. 40, § 2º, II e o art. 43, IV da Lei n° 8.666/93. Esta estimativa, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e ao ato convocatório divulgado, tem por finalidade, dentre outras, assegurar a existência de recursos orçamentários para o pagamento da despesa com a contratação e balizar, de forma objetiva, o julgamento das ofertas apresentadas pelos licitantes.

Constatou-se que foram apensadas ao processo três cotações de preços com empresas do ramo de transporte. Verificou-se, no entanto, que nenhuma delas menciona qual a quilometragem dos veículos cotados, aspecto fundamental para a definição de preços de um objeto dessa natureza. Além disso, verificou-se ausência de inclusão no processo de parâmetro oficial de preços, como a Tabela da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), uma referência na definição de preços médios de veículos no mercado nacional. Diante do exposto, entende-se que a documentação contida no processo não é suficiente para garantir a adequação dos preços contratados aos valores praticados no mercado.

A título de exemplificação, ainda sobre esse aspecto de custo da aquisição, em pesquisa realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União – CGU, em 21 de maio de 2018, com dois revendedores, para 28 ônibus com características semelhantes aos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE em termos de quantidade de passageiros (44) e modelo (17.203 EOD), acrescentando-se que 89% dos ônibus cotados

adicionalmente tinham o diferencial de possuírem ar condicionado, obteve-se um preço médio de R\$ 132.222,22. Este valor é cerca de 12% menor do que o pago pelo município, apesar dos veículos cotados pela CGU serem mais novos e com ar condicionado.

Quadro - Cotação de preços de ônibus com 45 lugares - Modelo 17.203 EOD.

Nr.	Empresa vendedora	Fabricação	Ano	Descrição	Placa Final	Km rodados	Preço
1	JLS	2010	2010	Marcopolo Ideale 770	8	464.007	125.000,00
2	JLS	2010	2010	Marcopolo Ideale 770	8	-	125.000,00
3	JLS	2010	2010	Marcopolo Ideale 770	8	511.172	125.000,00
4	JLS	2011	2011	Marcopolo Ideale 770	6	-	130.000,00
5	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	0	570.479	130.000,00
6	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	0	419.830	130.000,00
7	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	5	-	130.000,00
8	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	2	365.921	130.000,00
9	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	3	-	130.000,00
10	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	0	586.147	130.000,00
11	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	1	552.200	130.000,00
12	JLS	2011	2011	Marcopolo Ideale 770	6	543.807	130.000,00
13	JLS	2011	2011	Marcopolo Ideale 770	6	532.163	130.000,00
14	JLS	2011	2011	Marcopolo Ideale 770	6	549.905	130.000,00
15	JLS	2011	2011	Marcopolo Ideale 770	6	583.580	130.000,00
16	JLS	2011	2011	Marcopolo Ideale 770	5	610.777	130.000,00
17	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	7	456.430	130.000,00
18	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	1	554.573	130.000,00
19	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	3	482.467	130.000,00
20	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	3	509.266	130.000,00
21	JLS	2011	2011	Marcopolo Ideale 770	5	546.388	130.000,00
23	JLS	2011	2011	Marcopolo Ideale 770	6	531.495	130.000,00
24	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	2	476.746	130.000,00
25	JLS	2010	2011	Marcopolo Ideale 770	2	500.378	140.000,00
26	Unitrans/JLS	2010	2010	Neobus Spectrum Rod OF 1418	4	476.746	145.000,00
27	Unitrans/JLS	2010	2010	Marcopolo Ideale 770 OF 1418	7	476.746	150.000,00
28	Unitrans/JLS	2010	2010	Marcopolo Ideale OF 1418	8	476.746	160.000,00
Média	-	-	-	-	-	-	132.222,22

Fonte: Pesquisa realizada no site dos fornecedores JLS S.A. (CNPJ/MF Nº 52.548.435/0001) e Unitrans (CNPJ: 13.190.756/0001-92) em 21 de maio de 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Em relação a este item, o Município de Tamandaré, no momento da contratação da empresa Veneza Diesel Caminhões e Ônibus LTDA. realizou pesquisa de mercado junto a

três outras empresas, conforme constante no processo de licitação auditado pela Controladoria Geral da União.

A partir desta pesquisa de mercado, a administração municipal estipulou o preço máximo a ser praticado na licitação. E, quando da abertura das propostas, constatou-se que os valores ofertados pela empresa ganhadora encontravam-se dentro do valor máximo da licitação, não havendo qualquer irregularidade na adjudicação e homologação do certame.

Neste sentido, verifica-se que o Município de Tamandaré, de fato, realizou pesquisa de mercado para a aquisição de ônibus seminovos por meio do Processo Licitatório n.º 001/2017, referente ao Pregão Presencial n.º 001/2017, em estrito cumprimento ao artigo 40, S 20, II e o art. 43, IV da Lei no 8,666/93. Tal fato, por si só, demonstra a boa-fé dos gestores e servidores públicos envolvidos nesta aquisição, motivo pelo qual tal fato jamais poderia ser tido como irregularidade.

Não obstante tal fato, o Município de Tamandaré vem empreendendo esforços para aprimorar a pesquisa de mercado no âmbito das licitações municipais, para que a cotação de preços não se restrinja a orçamentos de empresas, mas também seja realizada em banco de preços públicos, através de comparativo com licitações de outros municípios da região, etc.”

Análise do Controle Interno

A pesquisa de preços realizada pelo gestor foi falha e incompleta. Primeiramente, uma das três empresas cotadas foi a vencedora do certame, adicionalmente não foi solicitada a quilometragem dos ônibus cotados, bem como o próprio edital não estipulou a quilometragem máxima percorrida aceita no certame, aspecto fundamental para a definição de preços de um objeto desta natureza.

As falhas nas cotações comprovaram-se com o fato de terem sido adquiridos cinco ônibus a um custo total de R\$ 750.000,00, quando a pesquisa realizada pela CGU constatou um valor médio de aquisição de R\$ 661.111,10, para ônibus mais novos e com ar condicionado, ou seja, veículos com qualidade maior e com custo menor do que os adquiridos, gerando uma diferença total na compra de cerca de R\$ 88.888,90, equivalendo a cerca de 12% do valor pago Pela Prefeitura de Tamandaré/PE.

2.2.5. Execução parcial do objeto do contrato firmado com a Link Card Administradora de Benefícios Eirelle - EPP.

Fato

Analizou-se o Processo Licitatório n.º 025/2016, referente ao Pregão Presencial n.º 004/2016, destinado à contratação de serviços de implantação e operação de sistema informatizado de gerenciamento para manutenção preventiva e corretiva, fornecimento de peças, pneus e acessórios, serviços de mecânica, elétrica geral, funilaria, aquisição de combustíveis, óleos lubrificantes e correlatos, onde foi firmado contrato com a empresa Link Card Administradora de Benefícios Eirelle – EPP, de CNPJ n.º 12.039.966/0001-11, verificando-se execução parcial do contrato.

A licitação consistiu em um lote único com dois itens. O item 01 consistiu na contratação de serviços para implantação e operação de um sistema informatizado, via internet, integrado de gerenciamento de frota de veículos, com vistas à prestação de serviços contínuos e ininterruptos de manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças, pneus e assessorios, serviço de mecânica, elétrica geral, funilaria, pintura, ar condicionado, troca de óleo, lavagem, borracharia e demais para os veículos automotores da frota da Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Saúde e Secretaria de Assistência Social, com rede de estabelecimentos credenciados.

O item 02 consistiu na contratação de serviços de gerenciamento de frota de veículos com operação de sistema informatizado, via internet, integrado, com vistas ao fornecimento contínuo e ininterrupto de combustíveis, óleos lubrificantes e correlatos para os veículos automotores da frota da Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Saúde e Secretaria de Assistência Social, com rede de estabelecimentos credenciados.

A Prefeitura informou que o item 01 do certame não vem sendo executado pela licitante vencedora, fato comprovado pelos pagamentos efetuados à Link Card referirem-se unicamente ao item 02 do certame.

Apesar do item 02 da licitação estar sendo prestado, não restou comprovado que o sistema informatizado para sua execução foi implantado e está em operação. Sobre essa questão, o gestor limitou-se a informar que não foram emitidos relatórios de fiscalização da execução do contrato firmado com a Link Card Administradora de Benefícios Eirelle – EPP., permanecendo a implantação do sistema pendente de comprovação.

Por fim, não se verificou no processo aplicação das penalidades previstas no contrato à Link por execução parcial do objeto.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Quanto a este item, o Relatório Preliminar aponta que quanto ao item 02 do Pregão Presencial 04/2016, não houve a comprovação de que o sistema informatizado para a execução do objeto da licitação teria sido implantado pela empresa Link Card Administradora de Benefícios Eirelle — EPP. Por este motivo, a equipe da CGU aponta que permaneceria pendente de comprovação a implantação deste sistema.

Neste caso, o Município de Tamandaré esclarece que, quando ao referido item 02 do Pregão 04/2016, este se referia a implantação de cartões individuais de abastecimento de combustíveis para a frota de veículos municipais, sendo destinados às várias secretarias municipais e aos servidores nelas lotados.

No entanto, após a finalização do certame, com o início do cumprimento do objeto, a Administração Municipal concluiu pela inviabilidade de implantação dos cartões de abastecimentos individuais, haja vista a dificuldade em realizar a devida fiscalização e o controle da utilização dos mesmos, já que seriam inúmeros cartões distribuídos por todas as

secretarias municipais, o que demandaria o dispêndio de recursos e pessoal para garantir a utilização devida dos cartões.

Ademais, outra circunstância que inviabilizou a implantação do sistema de cartões individuais referiu-se à negativa dos postos de combustíveis em aceitar as taxas de administração cobradas pela referida empresa.

Diante deste cenário, a administração municipal optou por implantar a utilização de um cartão único por secretária, sob a responsabilidade de cada Secretário Municipal. Desta forma, apesar da modificação neste aspecto, o objeto da licitação, qual seja, a implantação dos cartões de abastecimento, foi devidamente cumprido pela empresa Link Card Administradora de Benefícios Eirelle — EPP.

Dessa maneira, não há falar na ocorrência de irregularidade que justifique a permanência no Relatório Preliminar elaborado por este órgão de controle, especialmente quando levado em consideração que o referido contrato perdeu sua vigência em 08/07/2018.”

Análise do Controle Interno

O gestor não enviou comprovação da implantação do sistema, o qual inclui a emissão de relatórios, a exemplo dos citados no item 1.2.6 do Termo de Referência – Lote Único Item 02, Anexo VIII do edital, qual seja, *“Emissão de relatórios operacionais, gerenciais e financeiros, em planilhas editáveis (...), de controle das despesas dos veículos da frota, individuais e globais, com possibilidade de filtragem por: veículos, lotação, tipo de combustível, lubrificante e correlato, estabelecimentos ou usuário.”*

Ressalta-se que, ainda que o Sistema tenha sido implantado nos moldes propostos pelo gestor, não há como afirmar que os custos incorridos seriam os mesmos, visto que o Sistema a que o gestor se refere aparenta ser menos complexo do que o efetivamente contratado.

2.2.6. Restrição à competitividade em processo licitatório para aquisição de combustíveis, óleos lubrificantes e correlatos.

Fato

Analizou-se o Processo Licitatório n.º 015/2015, referente ao Pregão Presencial n.º 004/2015, para aquisição de combustíveis, óleos lubrificantes e correlatos, onde foi firmado contrato com a empresa José Sizenando Henrique Lyra Junior - ME, de CNPJ n.º 10.627826/0002-10, no valor de R\$ 903.876,00, verificando-se restrição à competitividade do certame.

Verificou-se restrição à competitividade pelos seguintes aspectos do processo licitatório:

a) Não houve publicação do aviso do certame em jornais de grande circulação, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 9.236/2011 – TCU – 1ª Câmara.

b) Utilização de pregão presencial em lugar de pregão eletrônico.

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.

Ressalta-se que só compareceu à licitação a empresa contratada, sendo que atualmente existem sete postos de combustíveis em Tamandaré-PE.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“No que se refere ao item "a" deste tópico, novamente impõe-se mencionar que o artigo 40, inciso I, da Lei 10.420/2002, apenas exige que a publicação seja realizada no Diário Oficial da União, o que fora realizado pelo Município de Tamandaré em relação ao Pregão 004/2015. Não houve, portanto, qualquer ilegalidade que pudesse justificar a restrição de competitividade, muito embora a Prefeitura Municipal tenha adotado medidas para realizar as publicações das licitações também em jornal de grande circulação.

Por outro lado, quanto ao item "b", também faz-se a ressalva de que a utilização do Pregão Eletrônico necessita de aprimoramento e treinamento por parte dos servidores públicos municipais que integram a comissão de licitação. Neste caso, o Município de Tamandaré vem adotando todas as medidas necessárias para a utilização do Pregão Eletrônico, em substituição do Presencial, nas licitações que envolvam recursos da União Federal.”

Análise do Controle Interno

a) Quanto à ausência de publicação do aviso do edital em jornais de grande circulação.

A Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada pregão, determina em seu art. 9º que aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Por sua vez, o artigo 21 da Lei n.º 8666/93 determina que:

“Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

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

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

b) No que se refere à utilização de pregão presencial em lugar de pregão eletrônico:

O Acórdão TCU n.º 4.624/2016 – Primeira Câmara, discorreu que:

“(…) O pregão, instituído pela Lei 10.520/2002, impôs importantes alterações na sistemática da licitação. Apesar das grandes vantagens comparativas, em especial a celeridade processual, a aplicação do pregão era, à época da sua criação, facultativa. Entretanto, a partir de 1º de julho de 2005, quando entrou em vigência o Decreto 5.450/2005, essa modalidade licitatória tornou-se obrigatória, preferencialmente na forma eletrônica, para todas as compras e contratações de bens e serviços comuns do governo federal.

(…) Na esteira do mandamento contido nesse normativo, o TCU consolidou o entendimento de que, nas licitações realizadas no âmbito da União para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatório o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável (Acórdãos 1.455/2011-TCU-Plenário, 1.631/2011-TCU-Plenário, 137/2010-TCU-1ª Câmara, 1.597/2010-TCU-Plenário, 2.314/2010-TCU-Plenário, 2.368/2010-TCU-Plenário, 2.807/2009-TCU-2ª Câmara, 2.194/2009-TCU-2ª Câmara, 988/2008-TCU-Plenário e 2.901/2007-TCU-1ª Câmara).

(…) Assim, a ausência de utilização da modalidade licitatória em detrimento ao pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviços comuns, sem a devida justificativa de sua inviabilidade, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência consolidada do TCU.”

Dos fatos apontados, constata-se que, o argumento de que o município de Tamandaré/PE, à época da contratação, não dispunha de pessoal treinado para a utilização de pregão eletrônico, não justifica a utilização de pregão presencial, uma vez que a obrigatoriedade da utilização de pregão preferencialmente na modalidade eletrônica, foi estabelecida em no exercício de 2005, enquanto que a licitação em tela ocorreu no exercício de 2015, dez anos após a publicação do Decreto n.º 5.450/2005, tendo o município disposto de tempo hábil e suficiente para a viabilização de estrutura para a utilização do pregão eletrônico.

2.2.7. Falhas nos critérios de julgamento das propostas adotados no âmbito do pregão presencial n.º 04/2015, resultando em contratação a preços acima do mercado.

Fato

Analizou-se o Processo Licitatório n.º 015/2015, referente ao Pregão Presencial n.º 004/2015, para aquisição de combustíveis, óleos lubrificantes e correlatos, onde foi firmado contrato com a empresa José Sizenando Henrique Lyra Junior - ME, de CNPJ n.º 10.627826/0002-10, no valor de R\$ 903.876,00.

Da análise da proposta de preços do licitante vencedor do certame, único que compareceu à licitação, verificou-se sobrepreço.

No julgamento do certame não foi atendido o item 8.5.4.1 do edital, o qual determinou que o critério de julgamento da licitação deveria ser o de menor valor fixo sobre o preço médio semanal dos combustíveis praticados na região divulgado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

A Prefeitura utilizou como parâmetro o registro do preço médio dos postos de Recife/PE, no entanto, deveria ter utilizado o preço médio dos postos do Cabo de Santo Agostinho/PE, município mais próximo de Tamandaré/PE. Tal decisão resultou na contratação de combustíveis a preços acima dos valores de mercado, conforme detalhado a seguir.

- Gasolina (340.000 litros):

Preço de Recife: R\$ 3,504

Preço do Cabo de Santo Agostinho: R\$ 3,320

Preço contratado: R\$ 3,42

Valor total do Cabo de Santo Agostinho: $3,32 \times 340.000 \text{ litros} = \text{R\$ } 1.128.800,00$

Valor do sobre-preço: $\text{R\$ } 1.162.800,00 - \text{R\$ } 1.128.800,00 = \text{R\$ } 34.000,00$.

- Diesel (696.000 litros):

Preço de Recife: R\$ 2,857

Preço do Cabo de Santo Agostinho: R\$ 2,828

Valor contratado: R\$ 2,85

Valor total do Cabo de Santo Agostinho: $2,828 \times 696.000 = \text{R\$ } 1.968.288,00$

Valor do sobre-preço: $\text{R\$ } 1.983.600,00 - \text{R\$ } 1.968.288,00 = \text{R\$ } 15.312,00$.

- Valor total do sobrepreço de gasolina e diesel: R\$ 49.312,00.

Os preços retrocitados foram retirados de pesquisas anexas ao processo, no entanto, não foi possível realizar análise ao longo da execução do contrato, uma vez que o site da ANP não permite realizar pesquisas estipulando-se o período de referência, disponibilizando-se apenas dados atuais.

Ressalta-se que, como a Prefeitura utilizou como parâmetro o registro do preço médio dos postos de Recife/PE, em lugar de ter utilizado o de postos mais próximos ao município de Tamandaré/PE, e houve acréscimos frequentes nos preços do contrato, sem a devida demonstração de que se encontravam no valor de mercado, conclui-se que o contrato foi executado com sobrepreço nos exercícios em que esteve vigente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“No que se refere a este ponto, deve-se mencionar que a despeito da utilização como parâmetro dos preços de combustíveis do Município do Recife, e não daqueles mais próximos ao Município de Tamandaré, a administração municipal realizou pesquisa de mercado, de modo a subsidiar os preços contratados. Neste caso, não há falar em sobrepreço, uma vez que os valores contratados encontravam-se dentro daquele máximo exigido pela licitação.

Inclusive, os orçamentos para estimativas de preços foram realizados também nos municípios próximos, a exemplo de Rio Formoso, Sirinhaém. Por outro lado, no dia da sessão de julgamento, o Pregoeiro consultou a Agência da ANP, conforme consta nas páginas 103 a 112 do Processo nº 015/2015, Pregão 004/2015 — DOC. 03, constatando que os parâmetros dos preços encontravam-se dentro daqueles de mercado.

Não obstante tal fato, é imperioso destacar que o Município de Tamandaré vem adotando medidas para aprimorar as pesquisas de mercado que embasem as licitações realizadas pela municipalidade, com a adoção dos mais variados parâmetros, a exemplo de pesquisa em banco de preços públicos, em outras prefeituras, etc. Desse modo, este apontamento deve ser afastado do Relatório Preliminar.”

Análise do Controle Interno

A respeito das informações prestadas pelo gestor, tem-se os seguintes argumentos a tecer:

Para o estabelecimento do preço máximo admitido no certame, o gestor, de fato, apresentou cinco formulários para cotação de preços, descritos a seguir:

- Um posto em Rio Formoso/PE com o formulário todo preenchido;
- Um posto em Tamandaré/PE, José Sizenando Henriques Lyra Júnior, vencedor do certame, com o formulário todo preenchido;
- Um posto em Sirinhaém/PE, cujo formulário deixou de apresentar cerca de 57% dos itens da planilha;
- Um posto em Barreiros/PE, cujo formulário não foi preenchido, porém continha o carimbo do posto e assinatura de seu preposto; e
- Um posto em Tamandaré/PE, cujo formulário também não foi preenchido e continha escrito a mão “Comercial Combustíveis Lima Ltda, CNPJ n.º 03.572.011/0001-34” e o endereço e assinatura do responsável da empresa.

Analisando-se os fatos apontados, observa-se que as pesquisas de preços de gasolina e óleo diesel foram falhas e baseadas nos preços de apenas três fornecedores, um de Sirinhaém, um de Rio Formoso e um de Tamandaré, o qual foi o vencedor do certame.

Ressalta-se que não se compreende o fato de dois representantes dos postos de Barreiros e Tamandaré terem assinado o formulário para cotação de preços sem apresentar as respectivas cotações.

Portanto, as pesquisas de preços efetuadas pelo gestor deveriam ter sido completadas com a análise dos preços dos combustíveis praticados na região, divulgados pela ANP, utilizando-se como parâmetro o município mais próximo a Tamandaré/PE, uma vez que as pesquisas

da agência contemplam uma quantidade significativa de postos, refletindo de fato, a posição do mercado fornecedor local. Desta forma, o preço máximo fixado pela Prefeitura de Tamandaré para os itens do certame ficou acima do valor do mercado de Tamandaré.

Quando do julgamento do certame, o pregoeiro consultou os preços fixados pela ANP, utilizando como parâmetro os preços médios dos combustíveis de Recife/PE, inferiu que os preços da proposta do licitante vencedor se encontravam dentro dos valores do mercado local, mas na verdade cometeu um equívoco, pois estes eram valores do mercado da região metropolitana de Recife, e não do município de Tamandaré/PE.

2.2.8. Irregularidades nos termos aditivos ao contrato firmado em 13 de agosto de 2015, com José Sizenando Henrique Lyra Júnior - ME, CNPJ 10.627.826/0002-10, para fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes e correlatos. Acréscimo contratual acima do limite legal.

Fato

Analizou-se o Processo Licitatório n.º 015/2015, referente ao Pregão Presencial n.º 004/2015, para aquisição de combustíveis, óleos lubrificantes e correlatos, onde foi firmado contrato com a, empresa José Sizenando Henrique Lyra Junior - ME, de CNPJ n.º 10.627826/0002-10, no valor de R\$ 903.876,00, verificando-se impropriedades na formalização dos termos aditivos e pagamentos efetuados, conforme segue:

a) Constatou-se celebração de termos aditivos que acarretaram aumento de quantitativos superior aos 25% de acréscimo no valor contratual permitido pela Lei n.º 8666./93. O acréscimo total foi de 41,17%, ou seja, 16,17% acima da permissão legal.

O Contrato foi firmado no valor de R\$ 903.876,00. No entanto, a Prefeitura de Tamandaré/PE pagou à José Sizenando Henrique Lyra Junior - ME o valor de R\$ 1.275.985,68 (41,17%), ou seja, o valor pago de R\$ 146.140,68 não poderia ter sido realizado por exceder o limite legal.

b) Verificou-se celebração de termos aditivos com prazo indeterminado.

O Termo Aditivo n.º 008/2016, de 29 de dezembro de 2016, prorrogou a vigência do contrato até quando perdurassem os saldos remanescentes de 2016, sem estabelecer o período de início e fim da vigência. Ressalta-se que a Lei nº 8.666/93 proíbe a prorrogação de contratos por prazo indeterminado.

c) Constatou-se a celebração de termos aditivos com vigência retroativa.

A vigência do contrato foi regularmente prorrogada apenas até 31 de dezembro de 2016, por intermédio do Termo Aditivo n.º 005/2016, de 11 de agosto de 2016. No entanto, os serviços continuaram a ser prestados até maio de 2017, de forma irregular, pois as supostas prorrogações não foram realizadas ou publicadas na forma da lei, conforme a seguir descrito:

O Termo Aditivo n.º 008/2016, de 29 de dezembro de 2016, prorrogou a vigência do contrato até quando perdurassem os saldos remanescentes de 2016, sem estabelecer o período de início e fim da vigência.

O Termo aditivo n.º 010/2017, de 29 de maio de 2017, prorrogou a vigência do contrato de 01 de março a 31 de maio de 2017, no entanto, deferia ter sido realizado e publicado até o final do mês de fevereiro.

d) Verificou-se impropriedade na celebração dos termos aditivos, quanto a não apresentação de pesquisas de mercado que comprovassem que os preços praticados pela empresa ainda eram os mais vantajosos para a Administração à época de sua formalização, não atendendo ao disposto nos itens 13.6.1 e 13.7 do edital do certame.

e) Nos termos n.º 001/2015, 002/2015, 003/2016, 004/2016, 005/2016, constatou-se que não foram apresentados os pareceres da Assessoria Jurídica do Município, não atendendo ao art. 38 da Lei n.º 8.666/93.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio de expediente, de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou as seguintes informações:

“Quanto a ao item "a", "b" e "c", tem-se que se tratam de falhas formais, no que diz respeito aos limites para aditivo de contrato e quanto à indicação da vigência do termo. Inclusive, mais especificamente quanto ao item "b", tem-se que apesar da não indicação da vigência contratual no termo aditivo, no sistema SAGRES do Tribunal de Contas, pag. 208, Processo Nº 15/2015, consta que o prazo de vigência do Aditivo 008/2016 foi de 01/01/2017 a 31/03/2017 - DOC. 03.

Ademais, deve-se mencionar que o objeto desta contratação, qual seja, o fornecimento de combustíveis, óleos lubrificantes e correlatos, não poderia sofrer solução de continuidade, o que motivou a elaboração de aditivo, nos moldes das justificativas de fls. 2016 a 223 do Processo nº 15/2015. Neste caso, tem-se que levar em consideração os Princípios da Proporcionalidade e da Razoabilidade.

Por outro lado, deve-se mencionar que, a despeito da não realização de pesquisa de mercado, e levando-se em consideração a natureza do objeto licitado, que jamais poderia ser interrompido, os valores aditivados ainda eram vantajosos, já que foram mantidos os preços praticados desde o início do contrato, que certamente estaria defasados”.

Análise do Controle Interno

Com relação ao item “a”, o §1º do artigo 65 da Lei n.º 8.666/93 determina que *“O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos”*.

A lei das licitações determina que o limite máximo permitido de acréscimos nos quantitativos dos contratos formalizados é de 25%, enquanto que o contrato foi aditivado em

41,17%. Tal situação não se trata de mera formalidade já que ensejou pagamento acima do permitido por lei no valor de R\$ 146.140,68.

No que se refere ao item “b”, o Acórdão n.º 6.692/2012 – TCU – 2ª Câmara, discorre sobre irregularidades com frontal desobediência a ditames da Lei n.º 8.666/1993, inclusive quanto à prorrogação de contrato por prazo indeterminado, não se tratando, portanto, de questão meramente formal.

Com relação ao item “c”, celebração de termos aditivos ao contrato extinto:

O Acórdão n.º 273/2014 – TCU – 1ª Câmara discorre a respeito de expedição de aditivo a contrato extinto, utilizando contrato irregular para fundamentar despesas suportadas por recursos federais, contrariando o art. 3º, da Lei n.º 8.666/1993 e o entendimento do TCU, conforme itens 16 e 17 do voto do Acórdão n.º 909/2003 - Plenário, e item 14, do voto do Acórdão n.º 2.199/2006 – Plenário.

Os itens 16 e 17 do Acórdão n.º 909/2003 – Plenário discorrem que a *“extinção do contrato é a cessação do vínculo obrigacional entre as partes pelo integral cumprimento de suas cláusulas ou pelo seu rompimento, através da rescisão ou da anulação. Todas estas são formas de extinção do contrato, normais ou excepcionais, que fazem desaparecer as relações negociais entre os contratantes, deixando apenas as consequências da execução ou da inexecução contratual.*

(...) Assim, mostra a doutrina que, havendo a extinção contratual e, conseqüentemente, a dissolução do vínculo entre as partes, não há como se restabelecer o contrato. Esse, aliás, é o teor da jurisprudência emanada desta Corte expressa no Voto anexo à Decisão n.º 531/1993-Plenário, conforme explicitado abaixo, e seguidamente repetida em várias deliberações (Decisão n.º 796/1996-Plenário, entre outras).”

O item 14 do Acórdão n.º 2.199/2006 – Plenário discorre sobre:

“Primeiro, o restabelecimento de um contrato que já se encontrava encerrado há mais de um ano. Contratos encerrados não podem ser “reavivados” ao bel-prazer do gestor. A prática significa a introdução da balbúrdia na Administração Pública. Se aceita como regular, estar-se-ia a permitir que qualquer ajuste já extinto, não importando há quanto tempo, poderia ser retomado, sem maiores justificativas. Admitida a hipótese, caem por terra todos os princípios constitucionais relativos à Administração Pública, incluindo o da obrigatoriedade de licitação. O aproveitamento de contrato já extinto significa, no meu entendimento, em contratação sem licitação fora das estritas exceções previstas em lei. A questão já foi examinada por este Tribunal no TC-005.295/2002-4, em situação em tudo semelhante à que se apresenta nestes autos. No Voto condutor do Acórdão n.º 909/2003-Plenário.”

Diante dos acórdãos do Tribunal de Contas da União retrocitados, evidencia-se que a questão em tela, longe de ser meramente formal, contraria todos os princípios constitucionais relativos à administração pública.

A lei n.º 8.666/93 objetiva obter o fornecimento de objetos ou prestação de serviços com preços vantajosos para a administração, a realização de pesquisa de mercado antes das prorrogações dos contratos visa a verificação de que os preços contratados são ainda

vantajosos para a administração. Desta forma, a ausência de pesquisas de preços quando da prorrogação de contratos, elimina um importante instrumento para análise se os preços contratados permanecem vantajosos para a Administração.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação dos recursos do Fundeb não está adequada em determinados aspectos no município de Tamandaré/PE e exige providências por parte da Prefeitura para sua regularização

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

- Não utilização do pregão eletrônico nas licitações do município.
- Ausência de documentação comprobatória da aplicação dos recursos repassados para a Ação Comunitária de Tamandaré a título de subvenções.
- Impropriedades na apresentação da prestação de contas de recursos repassados para a Associação Padre Enzo a título de subvenções.
- Restrição à competitividade e direcionamento da contratação no pregão presencial n.º 01/2017, no valor de R\$ 750.000,00, resultando em contratação de empresa de parente do Prefeito, a Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda.
- Aquisição de veículos inadequados ao transporte dos estudantes da zona rural da empresa Veneza Diesel Caminhões e Ônibus Ltda.
- Execução parcial do objeto do contrato firmado com a Link Card Administradora de Benefícios Eirelle - EPP.
- Restrição à competitividade em processo licitatório para aquisição de combustíveis, cujo contrato foi firmado com José Sizenando Henrique Lyra Junior.
- Contratação a preços acima do mercado com José Sizenando Henrique Lyra Junior, no valor de R\$ 903.876,00, decorrente de falhas nos critérios de julgamento das propostas do certame.
- Irregularidades nos termos aditivos ao contrato firmado com José Sizenando Henrique Lyra Júnior, resultando em acréscimo contratual acima do limite legal.
- Pagamentos superfaturados à Novaloc Transportes e Locações Ltda, por sobrepreço, no valor de R\$ 101.713,79.
- Pagamentos indevidos à Novaloc Transportes e Locações Ltda no valor total de R\$ 49.774,43, referente a serviços não prestados, no exercício de 2017.
- Realização de despesas na conta do Fundeb sem apresentação de documentação comprobatória.

Ordem de Serviço: 201800707

Município/UF: Tamandaré/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE TAMANDARE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.380.712,24

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Município de Tamandaré/PE, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes do Programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)/Ampliação das Práticas de Gestão Participativa, de Controle Social, de Educação Popular em Saúde e Implementação de Políticas de Promoção da Equidade. As análises objetivaram avaliar, dentre outros aspectos, o cumprimento de controles implementados pelo Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, que dispõe, dentre outros aspectos, sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Municípios, em decorrência da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1.990; e da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1.990, quais sejam:

- A manutenção dos recursos em conta específica e movimentação realizada exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados.
- Se eventuais saques para pagamento em dinheiro possuíam justificativa circunstanciada, e demais controles exigidos pelo Decreto.
- Além dos controles exigidos pelo Decreto, foi avaliado se o extrato bancário da conta específica possuía a identificação do beneficiário do recurso. Como a conta avaliada é do Banco do Brasil, tal informação foi extraída do Portal “*Saúde com Transparência*”.

As análises foram feitas a partir das despesas efetuadas com Recursos Federais da Média e Alta Complexidade, no ano de 2017, tendo o município recebido R\$ 1.927.217,60 nesse período. A amostra utilizada contemplou os maiores débitos à conta do bloco, bem como os débitos sem a identificação do beneficiário final no extrato bancário, totalizando R\$ 1.380.712,24.

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. Transferência de recursos da conta específica da Média e Alta Complexidade, no montante de R\$ 339.660,00, no ano de 2017, para conta do Fundo Municipal de Saúde, para a realização de despesas do Centro de Atenção Psicossocial.

Fato

A partir da análise das informações constantes do Portal “*Saúde com Transparência*”, foram identificadas diversas transferências de recursos da conta específica do Bloco da Média e Alta Complexidade, no ano de 2017, para a Conta Corrente nº 12.249-1 (Banco do Brasil; Agência nº 3924-1), de titularidade do Fundo Municipal de Saúde de Tamandaré/PE (CNPJ nº 10.298.603/0001-75). Acerca desse repasse, tecemos as seguintes considerações:

a) Foram detectadas 12 transferências, no valor de R\$ 28.305,00 cada, totalizando R\$ 339.660,00.

b) A Secretaria Municipal de Saúde declarou que a conta beneficiária dos recursos é específica para o Centro de Atenção Psicossocial - CAPS e que os recursos custearam despesas desse programa.

c) Avaliando os comprovantes de despesas do CAPS (conta que recebeu os recursos) no exercício de 2017, evidenciam-se novas transferências para outras contas municipais, referentes à folha de pagamento:

- R\$ 207.795,03 para a Conta nº 42.136-7 (Banco do Brasil; Agência nº 3924-1).

- R\$ 37.916,14 para a Conta nº 6.211-1 (Banco do Brasil; Agência nº 3924-1).

Diante de todo o exposto, evidencia-se o descumprimento do disposto no Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, haja vista a exigência da realização da despesa exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. Nesse caso, o recurso é transferido para diversas contas, antes de chegar ao beneficiário final.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, datado de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos quanto ao fato apontado:

“Já neste ponto, de acordo com o Relatório Preliminar, analisando-se as informações constantes do Portal “Saúde com Transparência”, foram identificadas

transferências de recursos da conta específica do Bloco da Média e Alta Complexidade, no ano de 2017, para a Conta Corrente de titularidade do Fundo Municipal de Saúde de Tamandaré/ PE.

Em relação a tais transferências, a Secretaria Municipal de Saúde declarou que a conta beneficiária dos recursos é específica para o Centro de Atenção Psicossocial - CAPS; porém, avaliando-se os comprovantes de despesas do CAPS, no exercício de 2017, verificaram-se novas transferências para outras contas municipais, referentes à folha de pagamento.

Em conclusão, apontou-se que a transferência de recursos para outras contas municipais está em desacordo com o disposto no Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, haja vista a exigência da movimentação, por meio eletrônico, mediante crédito em conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços devidamente identificados. Ou seja, o recurso é transferido para diversas contas, antes de chegar ao beneficiário final.

Aqui, informe-se que o Fundo Municipal de Saúde de Tamandaré/ PE abriu a Conta nº 12.249-1, referente ao Centro de Atenção Psicossocial - CAPS; através desta, foram recebidos recursos na ordem de R\$ 339.660,00 (trezentos e trinta e nove mil seiscentos e sessenta reais).

Nesse sentido, tal como explanado no tópico anterior, trata-se de recursos transferidos da conta nº 12.249-1 CAPS para conta nº 42.136-7 FOPAG, do Banco do Brasil.

Aqui, informe-se, mais uma vez, que a folha de pagamento não é adimplida diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde ao Servidor, que é o beneficiário final. Mais especificamente, os recursos são transferidos eletronicamente da conta nº 12.249-1 CAPS para conta FOPAG (folha de pagamento) nº 42.136-7, do Banco do Brasil, juntamente com a relação dos Servidores e as respectivas contas bancárias; finalmente, o Banco do Brasil é responsável pela remessa dos valores para conta dos beneficiários finais (Servidor).

Também, com o fito de corroborar as informações aqui postas, sugere-se que a Controladoria Geral da União oficie o Banco do Brasil, para averiguar os respectivos depósitos nas contas dos Servidores.

Por fim, informe-se a transferência, da conta nº 12.249-1 CAPS para conta nº 6.211-1 FUS, da importância de R\$ 37.916,14 (trinta e sete mil, novecentos e dezesseis reais e quatorze centavos), relativas às retenções de INSS/SERVIDOR e IRRF das folhas de pagamento.

*Da mesma maneira, como bem demonstrado nas linhas acima, **não há falar em quaisquer irregularidades quanto ao ponto em análise.***

Análise do Controle Interno

Acerca da manifestação do gestor e dos fatos apontados, tecemos as seguintes considerações:

a) Os recursos do Bloco da Média e Alta complexidade devem ser movimentados em conta específica, conforme descrito no fato.

b) No caso em tela, parte dos recursos é transferida para a Conta Corrente nº 12.249-1 (Banco do Brasil; Agência nº3924-1). Tal fato, por si só, já demonstra impropriedade na utilização dos recursos, pois não respeitou a legislação quanto ao uso da conta específica. Dessa conta, ainda há transferências para outras. Dessa forma, ainda que as novas transferências sejam para folha de pagamento ou retenções dessa folha, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto à impropriedade apontada, haja vista que a movimentação dos recursos por diversas contas antes de chegar ao beneficiário final dificulta o controle, bem como dificulta a vinculação do recursos com o objetivo pelo qual o mesmo foi transferido ao município.

3. Conclusão

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o Município de Tamandaré/PE não atentou, de forma adequada, para os controles implementos pelo Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011, tendo em vista que foram detectados casos em que o beneficiário do recurso não recebe diretamente da conta específica da Média e Alta Complexidade. Trata-se de transferências no montante de R\$ 339.660,00, para a Conta Corrente nº 12.249-1 (Banco do Brasil; Agência nº3924-1), de titularidade do Fundo Municipal de Saúde de Tamandaré/PE (CNPJ nº 10.298.603/0001-75), tendo a Secretaria Municipal de Saúde informado que se trata de conta específica para as despesas do Centro de Atenção Psicossocial – CAPS. Nesse caso, foi identificado que, antes de chegar ao beneficiário final, parte desses recursos é transferida, novamente, para outras contas.

Além de transferências para outras contas, foram identificadas despesas sem o nome e CPF/CNPJ do beneficiário no extrato bancário. Essas despesas totalizaram R\$ 44.278,37, das quais R\$ 38.624,55 foram para pagamento de energia, água e telefone, correspondendo à cerca de 87% do total. As demais foram pagamentos de boletos e transferências para poupança, sendo que, em todos os casos, havia documentação comprobatória da despesa, não havendo, portanto, irregularidade.

Por fim, cabe destacar que não foram evidenciados saques da conta específica da Média e Alta Complexidade.

Diante de todo o exposto, vê-se que houve transferência de recursos da Média e Alta Complexidade para outras contas, em desacordo com os preceitos do Decreto nº 7.507, de 27 de junho de 2011.

Ordem de Serviço: 201800732

Município/UF: Tamandaré/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE TAMANDARE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 820.815,00

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Município de Tamandaré/PE, com o objetivo de avaliar aspectos relevantes do Programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) / Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde. As análises contemplaram avaliação, por amostragem, de aspectos financeiros e operacionais relativos a três propostas de investimentos, cuja soma totaliza R\$ 820.815,00:

- Proposta nº 10298.603000/1150-01, no montante de R\$ 746.460,00, cujo recurso foi liberado em 21 de outubro de 2016, e que corresponde a 90,94% do total avaliado.

- Proposta nº 10298.603000/1160-03, no montante de R\$ 19.300,00, cujo recurso foi liberado em 20 de dezembro de 2016, correspondente a 2,35% do total.

- Proposta nº 10298.603000/1160-02, no montante de R\$ 55.050,00, cujo recurso foi liberado a partir de 06 de junho de 2017, e equivale a 6,70% do total.

Cabe destacar que, apenas na primeira proposta retrocitada, houve execução financeira até o final de março de 2018. Diante do cenário, as análises efetuadas focaram nos seguintes aspectos:

a) A efetividade na execução da Proposta nº 10298.603000/1150-01, momento em que foi avaliado o adequado planejamento das aquisições, com foco na compatibilidade entre os equipamentos adquiridos e os serviços atualmente prestados pelo hospital, avaliando se os equipamentos foram tempestivamente utilizados, trazendo melhorias ao atendimento da população.

b) Se a utilização dos recursos da Proposta nº 10298.603000/1150-01 respeitou os prazos estabelecidos na Portaria nº 3.134, de 17 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a transferência de recursos financeiros de investimento do Ministério da Saúde aos municípios, qual seja, 24 meses após o efetivo recebimento do recurso.

c) A existência de tombamento nos equipamentos referentes à Proposta nº 10298.603000/1150-01, indicando que os mesmos foram incorporados ao patrimônio municipal.

d) Conciliação bancária da conta específica referente à Proposta nº 10298.603000/1150-01.

e) A tempestividade da aplicação financeira dos recursos, enquanto não utilizados, aspecto avaliado para as três propostas.

f) A compatibilidade entre os preços de aquisição e os praticados no mercado.

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. Presença de equipamentos ociosos (nunca utilizados) no momento da vistoria, em montante superior a R\$ 460.000,00.

Fato

Foi identificado que diversos equipamentos adquiridos com recursos federais do Bloco de Investimentos (Proposta nº 10298.603000/1150-01), para equipar o Hospital Municipal de Tamandaré/PE, nunca foram utilizados, sendo que, parte deles foi adquirida há quase dois anos e muitos já perderam a garantia. Segue detalhamento:

Quadro: Equipamentos adquiridos com recursos federais de investimentos que nunca foram utilizados.

Equipamento	Valor (R\$)	Data Emissão da Nota Fiscal	Data do Atesto do Recebimento	Data Expiração da Garantia	Período de Ociosidade
Ventilador Pulmonar LUFT 3	33.000,00	04/07/2016	04/07/2016	04/07/2017	1 ano e 9 meses
Autoclave de 254 litros	68.990,00	29/07/2016	29/07/2016	29/07/2017	1 ano e 9 meses
Foco Teto LED Duplex 4LE/4LE	35.900,00	27/07/2016	27/07/2016	27/07/2017	1 ano e 9 meses
Calandra de 1 rolo 1,60 x 320	14.890,00	29/07/2016	29/07/2016	29/07/2017	1 ano e 9 meses
Centrífuga Basculante 20 Kg	15.000,00	29/07/2016	29/07/2016	29/07/2017	1 ano e 9 meses
Foco Auxiliar SKYLED 120	12.900,00	02/08/2016	02/08/2016	02/08/2017	1 ano e 8 meses
Mesa Cirúrgica KSS MECÂNICA	16.500,00	02/08/2016	02/08/2016	02/08/2017	1 ano e 8 meses
Secadora de Roupas - Hospitalar	21.000,00	16/02/2017	Não identificado	17/08/2018	1 ano e 2 meses
14 Camas Hospitalares - Tipo Fawler – Mecânica Adulto	58.800,00	14/08/2017	14/08/2017	14/08/2018	8 meses
Coluna Retrátil Elétrica	9.400,00	17/08/2017	17/08/2017	17/08/2018	8 meses
Seladora Horizontal FR 900S	5.900,00	17/08/2017	17/08/2017	17/08/2018	8 meses
Bomba de Infusão	5.800,00	03/07/2017	03/07/2017	03/07/2018	9 meses
Cardioversor Bifásico	14.900,00	03/07/2017	03/07/2017	03/07/2018	9 meses

Equipamento	Valor (R\$)	Data Emissão da Nota Fiscal	Data do Atesto do Recebimento	Data Expiração da Garantia	Período de Ociosidade
Vivo					
Desfibrilador	6.700,00	03/07/2017	03/07/2017	03/07/2018	9 meses
Bisturi eletrônico	19.490,00	14/08/2017	14/08/2017	14/08/2018	8 meses
Aparelho de Anestesia	82.300,00	14/08/2017	14/08/2017	14/08/2018	8 meses
Lavadora NOVAMEC 50 KG	43.000,00	04/10/2017	04/10/2017	04/10/2018	6 meses
01 Oxímetro de Pulso Portátil	2.155,00	14/08/2017	14/08/2017	14/08/2018	8 meses
	466.625,00				

Fonte: Vistoria da equipe de fiscalização; comprovantes de despesas; e informações fornecidas pelo gestor (Ofício CI nº 38/2018, de 2 de maio de 2018).

Das informações constantes da tabela, associadas à vistoria realizada e à análise documental, tecemos as seguintes considerações:

- a) Trata-se de equipamentos importantes para o atendimento à população e para o adequado funcionamento do hospital. O montante dos equipamentos nunca utilizados até o momento da vistoria da equipe de fiscalização supera o valor de quatrocentos e sessenta mil reais, o que corresponde a mais de 62% dos recursos do projeto.
- b) Considerando a data da vistoria da equipe de fiscalização (25 de abril de 2018), os equipamentos se encontram parados entre “seis meses” e “um ano e nove meses”, aproximadamente.
- c) O valor dos equipamentos ociosos há mais de um ano soma R\$ 218.180,00, correspondendo a cerca de 29% dos recursos do projeto.
- d) Diversos equipamentos já perderam a garantia antes da utilização e outros em breve terão a garantia expirada. O valor dos equipamentos nunca utilizados e já fora da garantia do fabricante soma R\$ 197.800,00, correspondente a aproximadamente 26,4% do total do projeto.
- e) Além dos equipamentos citados, foram identificados outros ociosos, de menor materialidade, tais como: dois armários vitrine; um refrigerador; nove suportes de humper; e duas mesas de mayo. Tais equipamentos foram adquiridos por R\$ 5.445,00, na sua totalidade.
- f) Apesar de todos os equipamentos estarem localizados no Hospital Municipal, nenhum deles estava tombado, indicando que estava incorporado ao patrimônio da Prefeitura Municipal.
- g) Abaixo seguem fotos de parte dos equipamentos ociosos, que deveriam estar à disposição da população:



Foto – Aparelho de anestesia, Tamandaré, 25 de abril de 2018.



Foto – Parte das 14 camas tipo fawler, Tamandaré, 25 de abril de 2018.



Foto – Autoclave, Tamandaré, 25 de abril de 2018.



Foto – Foco cirúrgico, Tamandaré, 25 de abril de 2018.



Foto – Mesa cirúrgica, Tamandaré, 25 de abril de 2018.



Foto – Ventilador pulmonar, Tamandaré, 25 de abril de 2018.



Foto – Bisturi Elétrico, Tamandaré, 25 de abril de 2018.



Foto – Cardioversor, Tamandaré, 25 de abril de 2018.

	
<p>Foto – Centrífuga, Tamandaré, 25 de abril de 2018.</p>	<p>Foto – Coluna retrátil, Tamandaré, 25 de abril de 2018.</p>

Diante de todo o exposto, evidencia-se que foram efetuadas despesas sem o alcance dos objetivos do programa, tendo como consequência o desperdício de recursos públicos no montante de R\$ 466.625,00.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, datado de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos quanto ao fato apontado:

“Neste tópico, de acordo com o Relatório Preliminar, diversos equipamentos adquiridos com recursos federais do Bloco de Investimentos (Proposta nº 10298.603000/1150-01), para equipar o Hospital Municipal de Tamandaré/ PE, nunca foram utilizados, sendo que, parte deles foi adquirida há quase dois anos e muitos já perderam a garantia.

Apontou-se que o montante dos equipamentos nunca utilizados supera o valor de R\$ 460.000,00 (quatrocentos e sessenta mil reais), correspondente a mais de 62% dos recursos do projeto; que os equipamentos se encontram parados entre “seis meses” e “um ano e nove meses”, aproximadamente; que o valor dos equipamentos ociosos há mais de um ano soma R\$ 218.180,00 (duzentos e dezoito mil, cento e oitenta reais), correspondente a cerca de 29% dos recursos do projeto; que o valor dos equipamentos nunca utilizados e já fora da garantia do fabricante soma R\$ 197.800,00 (cento e noventa e sete mil e oitocentos reais), correspondente a aproximadamente 26,4% do total do projeto.

Também, foram identificados outros ociosos, de menor materialidade, adquiridos por R\$ 5.445,00 (cinco mil reais, quatrocentos e quarenta e cinco reais), na sua totalidade.

Apesar de todos os equipamentos estarem localizados no Hospital Municipal, nenhum deles estava tombado, indicando que estava incorporado ao patrimônio da Prefeitura Municipal.

Assim, conclui-se que foram efetuadas despesas sem o alcance dos objetivos do programa, tendo como consequência o desperdício de recursos públicos, no montante de R\$ 466.625,00 (quatrocentos e sessenta e seis mil seiscientos e vinte e cinco reais).

Ocorre que, como será demonstrado seguir, não há falar em qualquer desperdício de recursos públicos no caso em comento.

Aqui, informe-se que, no exercício de 2016, foi feito o Processo Licitatório nº 09/2016, para a aquisição dos equipamentos objeto do Relatório Preliminar objurgado, bem como que, em relação a alguns itens, a licitação fora fracassada e/ou deserta. Já no exercício de 2017, foi feito o Processo Licitatório nº 014/2017, com o fito de adquirir o restante dos itens complementares.

A realização dos processos licitatórios acima mencionados, em decorrência de expressa determinação legal, por si só, justificaram o atraso na utilização dos equipamentos por parte da Administração Pública. Aqui, importante mencionar que a observância obrigatória do Princípio da Legalidade, em especial a Lei de Licitações e Contratos, por parte dos Entes Federativos.

Ainda, informe-se que o Hospital Municipal de Tamandaré/PE, para melhor operacionalização dos equipamentos em comento, teve que passar uma ampla reforma, o que também justifica o atraso na instalação e funcionamento dos referidos equipamentos.

Dessa maneira, como visto nas linhas acima, repita-se que não há falar em qualquer desperdício de recursos públicos no caso em comento, já que, após a realização do devido Processo Licitatório, em atendimento às determinações da Lei de Licitações e Contratos, bem como após a reforma do Hospital Municipal de Tamandaré/PE, para melhor operacionalização dos equipamentos em referência, o material adquirido está sendo utilizado, observando-se a finalidade pública que embasou a sua aquisição.

Por fim, quanto ao fato de que os equipamentos localizados no Hospital Municipal não estavam tombados, de modo a indicar a incorporação ao patrimônio da Prefeitura Municipal, esclareça-se que houve um problema com o banco de dados do Departamento de Patrimônio. Porém, conforme se comprova na oportunidade (DOC. 02), todos os equipamentos do Fundo Municipal de saúde foram tombados e incorporados ao patrimônio do Município, o que ilide quaisquer irregularidades porventura existentes.

*Dessa maneira, como demonstrado nas linhas acima, **não há falar em quaisquer irregularidades quanto ao ponto em análise.***

Análise do Controle Interno

Acerca da manifestação do gestor e dos fatos apontados, tecemos as seguintes considerações:

a) As informações de atrasos na utilização dos equipamentos devido à necessidade de realizar o processo licitatório não procedem, haja vista que a situação descrita é de equipamentos já adquiridos, ou seja, cujo processo licitatório foi concluído.

b) O gestor informa que os equipamentos já estão em uso. A documentação apresentada demonstra que, de fato, partes dos equipamentos foram postos em utilização após os apontamentos da CGU, tais como a lavadora e a calandra.

Foi demonstrado, ainda, que diversos equipamentos do bloco, tais como o foco cirúrgico, a mesa cirúrgica, a coluna retrátil, o ventilador pulmonar e o aparelho de anestesia estão instalados. Entretanto, não foi enviada documentação comprovando a efetiva utilização dos mesmos, tal como dados de produção de cirurgias realizadas no bloco após a reforma.

Além disso, foram enviadas fotos de outros equipamentos, mas também não foi possível evidenciar a efetiva funcionalidade dos mesmos.

c) Quanto à necessidade de reforma, impactando a utilização dos equipamentos, a equipe de fiscalização entende não ser razoável adquirir os equipamentos sem as suas condições para a utilização, ou, ao menos, estando próximo de ter as condições necessárias. A necessidade de reforma não pode justificar a manutenção de equipamentos parados pelo período descrito no relatório, onde parte não foi utilizada por cerca de um ano e nove meses.

d) Diante de todo o exposto, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto ao não atendimento dos objetivos pretendidos com os recursos de investimentos, haja vista que a documentação apresentada não comprova a efetiva utilização da maior parte dos equipamentos citados inicialmente.

e) Quanto ao tombamento, o gestor demonstra que a impropriedade já se encontra sanada.

2.1.2. Não aplicação tempestiva dos recursos, ocasionando perdas de receitas, que poderiam ser convertidas em mais equipamentos para as unidades de saúde.

Fato

Foi identificado que os recursos de duas propostas de aquisição de equipamentos não foram aplicados tempestivamente na poupança, contrariando o disposto na Portaria nº 3.134, de 17 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a transferência de recursos financeiros de investimento do Ministério da Saúde aos municípios. Segue detalhamento:

Tabela: Perdas de receita em decorrência da não aplicação tempestiva dos recursos.

Proposta	Valor (R\$)	Data recebimento do Recurso	Data do início da aplicação dos recursos	Perdas de receita
10298.603000/1160-03	19.300,00	20/12/2016	20/12/2017	1.349,00
10298.603000/1160-02	55.050,00	06/06/2017	20/12/2017	1.786,00
Total				3.135,00

Fonte: Extratos bancários.

Tomando como base a remuneração da caderneta de poupança, houve perdas de receita em montante aproximado de R\$ 3.135,00. Apesar da baixa materialidade, tomando-se como base os equipamentos e valores estimados na Proposta nº 10298.603000/1160-02, evidencia-se que esse valor daria para comprar diversos equipamentos, tais como os citados a seguir:

Tabela: Equipamentos que poderiam ser adquiridos caso os recursos tivessem sido aplicados.

Equipamento	Valor estimado (R\$)
Mesa de reunião	500,00
Nebulizador portátil	300,00
Cilindro de gases medicinais	900,00
Mesa de exames	700,00
Tela de projeção	700,00
Total	3.100,00

Fonte: Proposta de Aquisição de Equipamento/Material Permanente nº 10298.603000/1160-02.

Cabe destacar que a Portaria nº 3.134, de 17 de dezembro de 2013, estabelece que os rendimentos sejam utilizados para a aquisição de novos equipamentos e materiais permanentes financiáveis e constantes da proposta habilitada pelo Ministério da Saúde. Ou seja, a não aplicação tempestiva de recursos impacta diretamente os objetivos do programa e o atendimento à população.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, datado de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos quanto ao fato apontado:

“No tópico em questão, de acordo com o Relatório Preliminar, os recursos de duas propostas de aquisição de equipamentos (10298.603000/1160-03 e 10298.603000/1160-02) não foram aplicados tempestivamente na poupança, contrariando o disposto na Portaria nº 3.134, de 17 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a transferência de recursos financeiros de investimento do Ministério da Saúde aos municípios.

Tomando como base a remuneração da caderneta de poupança, apontou-se uma perda de receita em montante aproximado de R\$ 3.135,00, valor este que daria para comprar diversos equipamentos, tomando-se como base os equipamentos e valores estimados na Proposta nº 10298.603000/1160-02.

Por fim, consignou-se que a não aplicação tempestiva de recursos impacta diretamente os objetivos do programa e o atendimento à população, nos termos da Portaria nº 3.134, de 17 de dezembro de 2013.

Ocorre que, é patente que não se pode falar em impacto direto nos objetivos do programa e no atendimento à população quando da não aplicação tempestiva do valor de R\$ 3.135,00, valor este considerado ínfimo.

Não obstante esta falha, no tocante a este valor, o Tesouro Municipal fez o devido ressarcimento das Contas Correntes, a saber:

- *Conta Corrente nº 13.056-7, valor de RS 1.349,00;*
- *Conta Corrente nº 13.174-1, valor de RS 1.786,00.*

*Da mesma maneira, como bem demonstrado nas linhas acima, **também não há falar em quaisquer irregularidades quanto ao ponto em análise.***

Análise do Controle Interno

Acerca da manifestação do gestor e dos fatos apontados, tecemos as seguintes considerações:

a) Apesar da baixa materialidade, o entendimento da equipe de fiscalização é de que há impacto nos objetivos do programa, haja vista que, com os recursos não auferidos, daria para adquirir novos equipamentos para as unidades de saúde. Além disso, a baixa materialidade das receitas perdidas se deve pelo baixo valor dos investimentos pactuados. Dessa forma, não é razoável deixar de aplicar o recurso de investimento pelo período de um ano, como no caso da Proposta nº 10298.603000/1160-03.

b) O gestor informa que fez o ressarcimento dos valores apontados, nas suas respectivas contas correntes. Entretanto, a origem do ressarcimento é de outra conta pública (PM Tamandaré – FUS). Dessa forma, o entendimento da equipe de fiscalização é de que essa não é a maneira correta de devolução dos recursos, oriundos de um desperdício, pela não aplicação financeira.

Diante de todo o exposto, mantemos o entendimento inicial quanto ao 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

Verificou-se, por meio do presente trabalho, que o Município de Tamandaré/PE não planejou de forma adequada as aquisições de equipamentos hospitalares, tendo em vista que, no momento da fiscalização, não dispunha de condições para o adequado uso dos mesmos, tendo como consequência, para a Proposta nº 10298.603000/1150-01, a ociosidade (equipamentos nunca utilizados em montante superior a R\$ 460.000,00 – mais de 62 % do total), com perda da garantia, em diversos casos, antes do início de funcionamento.

No que se refere à Proposta nº 10298.603000/1160-03 e à Proposta nº 10298.603000/1160-02, identificou-se que ainda não houve execução financeira, ou seja, não foram adquiridos equipamentos e, conseqüentemente, não trouxeram melhorias para o atendimento da população. Entretanto, apesar do recurso já se encontrar à disposição de Secretaria Municipal de Saúde há mais de um ano para a Proposta nº 10298.603000/1160-03, o município se encontra dentro dos prazos estabelecidos pela Portaria nº 3.134, de 17 de dezembro de 2013, para a aquisição dos equipamentos. Outro aspecto observado, em relação a essas duas propostas, foi a não aplicação tempestiva dos recursos em caderneta de poupança, ocasionando perdas de receitas em montante aproximado de R\$ 3.135,00. Trata-se de valor com baixa materialidade, mas que poderia ser revertido em mais equipamentos para as unidades de saúde do município.

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: 201800730

Município/UF: Tamandaré/PE

Órgão: MINISTERIO DA SAUDE

Instrumento de Transferência: Fundo a Fundo ou Concessão

Unidade Examinada: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE TAMANDARE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 1.000.000,00

1. Introdução

O presente trabalho foi realizado no Município de Tamandaré/PE, com o objetivo de avaliar aspectos financeiros e operacionais relevantes do Programa Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), Ação Promoção da Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos na Atenção Básica em 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 e do Bloco da Média a Alta Complexidade. O total de despesas efetuadas pelo município com recursos federais dos programas citados, no período avaliado (2016; 2017; janeiro e fevereiro de 2018), gira em torno de R\$ 1.000.000,00.

Diante do contexto, 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 e 2017; bem como análise da compatibilidade dos comprovantes de despesas do Bloco da Atenção Básica e Média e Alta Complexidade (com medicamentos e material médico-hospitalar) com os respectivos extratos bancários, sendo conciliada uma despesa no montante de R\$ 979.982,73.

- Avaliação da eventual realização de despesas inelegíveis para os fins propostos em cada programa, tendo sido utilizada a mesma amostra da conciliação bancária.

- Avaliação, por amostragem (testados 37 medicamentos na Central de Abastecimento Farmacêutica e 27 em cinco unidades de saúde da família), da efetiva disponibilidade à população dos medicamentos do Componente Básico da Assistência Farmacêutica constantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais.

- Avaliação, por amostragem, dos controles existentes no município para o gerenciamento do estoque dos medicamentos e materiais médico-hospitalares 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 ou sistema semelhante para controle de estoque na Central de Abastecimento Farmacêutica e nas unidades de saúde do município; tentativa de comparar o estoque físico na Central de Abastecimento Farmacêutica e o constante nos controles implementados pelo município (não realizado, devido à ausência de controle); análise do efetivo registro das aquisições dos medicamentos no Hórus ou em outro sistema de controle, por meio de comparação dos quantitativos constantes em notas fiscais com as entradas no sistema (para tal análise foi utilizada amostra de Notas Fiscais que totalizam R\$ 233.984,20), sendo impossível avaliar o registro das aquisições, devido à ausência de controle de estoque.

- Avaliação da regularidade das aquisições de medicamentos e materiais médico-hospitalares adquiridos por meio de adesão a Atas de Registro de Preços, referente ao Pregão Presencial nº 17/2013, do Município de Rio Formoso/PE; e ao Pregão Presencial nº 02/2017, do Município de Pilar/PB. Tal análise teve foco nos seguintes aspectos: vigência da ata no momento da adesão; estimativa adequada, pelo Município de Tamandaré/PE, dos quantitativos contratados por meio das adesões; compatibilidade dos preços contratados (e efetivamente pagos) pelas adesões, com os praticados no mercado (a análise dos preços contemplou, também, a adesão à Ata de Registro de Preços do Município de Conceição/PB); regularidade das prorrogações contratuais; análise de favorecimento às empresas contratadas; e, eventuais pagamentos por material médico-hospitalar em quantidade acima das necessidades do Município de Tamandaré/PE.

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 montante de R\$ 82.548,76, na amostra avaliada, nas aquisições de medicamentos e material médico-hospitalar por meio de adesão a Atas de Registro de Preços (Rio Formoso/PE, Pilar/PB e Conceição/PB).

Fato

Foram identificados medicamentos e materiais médico-hospitalares adquiridos com preços acima dos de mercado nas adesões pelo Município de Tamandaré/PE a atas de registro de preços de Rio Formoso/PE, Pilar/PB e Conceição/PB (cabe destacar que a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE não disponibilizou a documentação da formalização da adesão à Ata do Município de Conceição/PB. Dessa Forma, as análises foram realizadas apenas com os comprovantes de despesas). Para tal análise, a equipe comparou os valores das aquisições com a mediana dos preços de 2017 do “*Painel de Preços do Ministério do Planejamento*” (a maior mediana entre as aquisições de Pernambuco ou do Brasil inteiro). Segue detalhamento da situação verificada, onde, inicialmente, serão mostradas as informações da adesão à Ata de Rio Formoso/PE e, posteriormente (na segunda tabela), as informações da Adesão à Ata de Pilar/PB e à Ata de Conceição/PB.

Tabela: Superfaturamento na adesão à Ata de Rio Formoso/PE, que culminou na contratação da Empresa “Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico

Hospitalar LTDA”, cujas despesas foram efetuadas, no ano de 2016, com recursos federais da Farmácia Básica e do Bloco da Atenção Básica.

Medicamento/ Material	Quantidade Adquirida	Preço Unitário – R\$	Preço de Mercado (unitário) – R\$	Preço Total – R\$	Valor de Mercado (total) – R\$	Prejuízo – R\$	% de sobrepço
Hidroclorotia zida 25 MG - Comp.	278.400	0,06	0,03	16.704,00	8.352,00	8.352,00	100,00
Colagenase Associada àCloranfenico 1- 30 g	698	17,75	11,28	12.389,50	7.873,44	4.516,06	57,36
Aldactone 25 mg (espironolacto na)	12.000	0,96	0,21	11.520,00	2.520,00	9.000,00	357,14
TOTAL						21.868,06	

Fonte: Comprovantes das despesas com medicamentos e “Painel de Preços do Ministério do Planejamento”.

Tabela: Superfaturamento na adesão à Ata de Pilar/PB e à Ata de Conceição/PB, que culminou na contratação da Empresa “ALMED Aldênio Distribuidora de Medicamentos e Material Médico Hospitalar LTDA - ME”, cujas despesas foram efetuadas, nos anos de 2017 e 2018, com recursos federais da Farmácia Básica, do Bloco da Atenção Básica e do Bloco da Média e Alta Complexidade.

Medicamento/ Material	Quantidade Adquirida	Preço Unitário – R\$	Preço de Mercado (unitário) – R\$	Preço Total – R\$	Valor de Mercado (total) – R\$	Prejuízo – R\$	% de sobrepço
Luva para procedimento não estéreoPP - Caixa com 100	280	26,70	17,92	7.476,00	5.017,60	2.458,40	49,00
Luva para procedimento não estéreo P - Caixa com 100	740	26,70	17,92	19.758,00	13.260,80	6.497,20	49,00
Luva para procedimento não estéreo M - Caixa com 100	740	26,70	17,92	19.758,00	13.260,80	6.497,20	49,00
Luva para procedimento não estéreo G - Caixa com 100	680	26,70	17,92	18.156,00	12.185,60	5.970,40	49,00
Metronidazol 250 mg	34.000	0,18	0,13	6.120,00	4.420,00	1.700,00	38,46
Albendazol 400 MG Comp.	15.400	1,30	0,54	20.020,00	8.316,00	11.704,00	140,74

Medicamento/ Material	Quantidade Adquirida	Preço Unitário – R\$	Preço de Mercado (unitário) – R\$	Preço Total – R\$	Valor de Mercado (total) – R\$	Prejuízo – R\$	% de sobrepço
Sulfametoxazol + trimetropina (400/80) Mg - comp.	36.000	0,17	0,11	6.120,00	3.960,00	2.160,00	54,55
Sinvastatina 40 MG - Comp.	23.350	0,30	0,18	7.005,00	4.203,00	2.802,00	66,67
Sinvastatina 20 MG - Comp.	20.000	0,36	0,10	7.200,00	2.000,00	5.200,00	260,00
Ibuprofeno 300 MG - comp.	18.300	0,33	0,22	6.039,00	4.026,00	2.013,00	50,00
Enalapril 20 mg - Comp.	28.700	0,18	0,08	5.166,00	2.296,00	2.870,00	125,00
Dipirona Gotas (500 mg/ml) - 10 ml	3.600	1,10	0,88	3.960,00	3.168,00	792,00	25,00
Eritromicina Suspensão 250 mg (60 ml)	340	7,80	5,48	2.652,00	1.863,20	788,80	42,34
Colagenase Associada à Cloranfenicol 1 - 30 g	150	23,00	11,28	3.450,00	1.692,00	1.758,00	103,90
Butilbrometo de Escopolamina + Dipirona (4/500 - Ampola 5 ml)	800	3,30	1,65	2.640,00	1.320,00	1.320,00	100,00
Clindamicina 300mg/2ml - Ampola	200	6,50	2,93	1.300,00	586,00	714,00	121,84
Dexametasona 4 mg - 2,5ml - Sol. Injetável	600	1,80	0,84	1.080,00	504,00	576,00	114,29
Diclofenaco Sódico 75 mg (3ml/ampola)	400	1,25	0,65	500,00	260,00	240,00	92,31
Enoxaparina 40 mg injetável - 0,4 ml	80	24,00	15,35	1.920,00	1.228,00	692,00	56,35
Heparina Sódica Frasco com 5 ml - 5.000 UI/ml	90	14,00	9,65	1.260,00	868,50	391,50	45,08
Hidrocortisona 100 MG - Injetável - Frasco	240	6,00	2,88	1.440,00	691,20	748,80	108,33

Medicamento/ Material	Quantidade Adquirida	Preço Unitário – R\$	Preço de Mercado (unitário) – R\$	Preço Total – R\$	Valor de Mercado (total) – R\$	Prejuízo – R\$	% de sobrepço
Ampola							
Omeprazol Injetável 40 mg	140	8,90	5,80	1.246,00	812,00	434,00	53,45
Tenoxicam 20 mg - Sol. Injetável	190	8,50	4,64	1.615,00	881,60	733,40	83,19
Azitromicina 500 mg Comp.	9.000	0,90	0,72	8.100,00	6.480,00	1.620,00	25,00
TOTAL						60.680,70	

Fonte: Comprovantes das despesas com medicamentos e material médico-hospitalar; e “Painel de Preços do Ministério do Planejamento”.

Os dados evidenciam um superfaturamento no montante de R\$ 82.548,76, considerando as duas aquisições por meio de adesão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, datado de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos quanto ao fato apontado:

“Neste ponto, de acordo com o Relatório Preliminar, medicamentos e materiais médico-hospitalares foram adquiridos com preços acima dos de mercado nas adesões pelo Município de Tamandaré/PE a atas de registro de preços de Rio Formoso/PE, Pilar/PB e Conceição/PB. Para tal análise, compararam-se os valores das aquisições com a mediana dos preços de 2017 do “Painel de Preços do Ministério do Planejamento”.

Evidenciou-se um superfaturamento no montante de R\$ 82.548,76, considerando as duas aquisições por meio de adesão.

Ocorre que, para justificar a suposta ocorrência de sobrepreço, a metodologia utilizada pela CGU não poderá justificar a sua real ocorrência, em virtude de vários aspectos a seguir mencionados.

Por exemplo, para se verificar cabalmente que houve sobrepreço, deve-se não apenas comparar os valores das aquisições com a mediana dos preços de 2017 do “Painel de Preços do Ministério do Planejamento”, tal como ocorreu no presente caso. Ao contrário, devem ser analisados, também, os custos com o transporte dos medicamentos e materiais médico-hospitalares, com a estocagem, com os encargos sociais do pessoal envolvido na distribuição, com encargos e custos da empresa enquanto pessoa jurídica (que envolvem o pagamento de tributos, taxas, etc.), além de demais custos administrativos para o próprio funcionamento da empresa (pagamento de energia elétrica, telefone, pessoal administrativo, etc.), tudo em relação ao Município de Tamandaré.

Neste sentido, a cotação considerada pela CGU para a realização do cálculo não se mostra a mais acertada ao caso, pois mostra amplamente genérica.

Não há que se falar em contratação antieconômica, visto que os preços praticados pela empresa contratada estavam dentro dos parâmetros de mercado à época. Portanto, com base unicamente no comparativo entre os valores das aquisições com a mediana dos preços de 2017 do “Painel de Preços do Ministério do Planejamento”, não se pode afirmar a ocorrência prejuízo ao erário.

Por todo o exposto, fica claro que não houve contratação antieconômica por parte da Prefeitura Municipal Tamandaré, seja porque os preços pagos eram condizentes com os praticados em mercado, seja pela impossibilidade de comparação unicamente com a mediana dos preços de 2017 do “Painel de Preços do Ministério do Planejamento”, conforme exhaustivamente delineado acima.”

Análise do Controle Interno

Acerca da manifestação do gestor e dos fatos apontados, tecemos as seguintes considerações:

a) De forma sintética, as alegações do gestor tentam desconstruir a referência utilizada pela CGU para estabelecer se houve ou não preços acima dos de mercado.

b) A CGU utilizou como referência a mediana dos Preços do Ministério do Planejamento. Por prudência, escolheu a maior entre a mediana das aquisições de Pernambuco ou do Brasil. A validade da escolha do parâmetro utilizado pode ser evidenciada pelo disposto na Instrução Normativa Nº 3/2017 do Ministério do Planejamento, segundo a qual, a pesquisa no Painel de Preços é um dos parâmetros prioritários para estimar os preços a serem adquiridos.

Diante de todo o exposto, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto ao superfaturamento da contratação.

2.1.2. Ausência de controle de estoque de medicamentos e material médico-hospitalar, impedindo a comprovação do recebimento das aquisições, no montante de R\$ 233.984,20, correspondente a 100% da amostra avaliada.

Fato

A partir de informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Saúde de Tamandaré/PE e por meio de vistoria realizada no Almoxarifado Central de Medicamentos, foi identificada a ausência de controle de estoque, haja vista a não utilização do HÓRUS - Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica para gerenciamento das medicações, destacando-se que se trata de um sistema gratuito, disponibilizado pelo Ministério da Saúde, para gerenciamento de medicações, que também pode ser usado para controle de outros materiais médico-hospitalares; a ausência de outro sistema para gerenciamento de medicações e material médico-hospitalar; e a ausência de outro tipo de controle, no almoxarifado central. Como consequências da situação encontrada, destacam-se os seguintes aspectos:

a) Impossibilidade de comprovar o efetivo recebimento das medicações e matérias médico-hospitalares adquiridos com recursos federais. Para tal análise, a equipe de fiscalização

elaborou amostra de oito notas fiscais, que totalizam R\$ 233.984,20, as quais não foram possíveis comprovar o registro em qualquer controle de estoque, estando, portanto, os recursos sujeitos à glosa.

b) Salvo por contagem física, não é possível saber o “estoque atual”, a qualquer momento, dos medicamentos constantes do almoxarifado central.

Diante de todo o exposto evidencia-se que o município não implementou controles de estoque para os medicamentos e materiais médico-hospitalares adquiridos com recursos federais, apesar da materialidade e relevância dessas aquisições.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, datado de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos quanto ao fato apontado:

“Neste aspecto, de acordo com o Relatório Preliminar, foi identificada a ausência de controle de estoque, haja vista a não utilização do HÓRUS - Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica para gerenciamento das medicações; a ausência de outro sistema para gerenciamento de medicações e material médico hospitalar; e a ausência de outro tipo de controle, no almoxarifado central.

Diante de tal situação, apontou-se a impossibilidade de comprovar o efetivo recebimento das medicações e materiais médico-hospitalares adquiridos com recursos federais. Também, consignou-se a impossibilidade de saber o “estoque atual” a qualquer momento, salvo por contagem física, dos medicamentos constantes do almoxarifado central.

Inicialmente, quanto a não utilização do HÓRUS - Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica para gerenciamento das medicações, é sabido que tal sistema é usado apenas para realizar o controle dos medicamentos estratégicos, ao passo que o Relatório da CGU refere-se apenas à aquisição dos medicamentos no valor 233.984,20.

No entanto, a Prefeitura Municipal vem empreendendo esforços para implantar sistemas informatizados para o controle de recebimento de materiais médico-hospitalares. No entanto, como se sabe, a adoção de tais procedimentos demanda certo período de tempo.

Ademais, este órgão de controle deve levar em consideração que, apesar da não implantação de sistema informatizado, ainda que de forma manual. Tal fato, certamente, deve ser levado em consideração.”

Análise do Controle Interno

Acerca da manifestação do gestor e dos fatos apontados, tecemos as seguintes considerações:

a) O gestor cita a utilização do Hórus para medicamentos estratégicos. Ocorre que, não havia registro de entrada de nenhuma das notas fiscais selecionadas na amostra, em nenhum sistema de controle.

b) O gestor cita que deve ser levado em consideração o controle manual. Entretanto, o registro das notas fiscais também não é feito em nenhum controle manual.

c) O Hórus é disponibilizado pelo Ministério da Saúde para o controle de medicamentos. Caso o município não deseje utilizar esse sistema gratuito, entende-se como razoável a necessidade de implantação de outro mecanismo de controle informatizado. Além de medicamentos, o Hórus também permite o registro de materiais médico-hospitalares.

Diante de todo o exposto, a equipe mantém o entendimento quanto à ausência de controle de estoque de medicamentos e materiais médico-hospitalares.

2.1.3. Pagamento, por 77.000 unidades de escova ginecológica descartável (quantidade acima das necessidades locais - correspondente a aproximadamente 10 para cada mulher com 15 ou mais anos), no ano de 2016, no montante de R\$ 21.267,40.

Fato

Analisando os comprovantes das despesas realizadas junto à Empresa “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico Hospitalar LTDA*” (CNPJ nº 09.441.460/0001-20), contratada por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços de Rio Formoso/PE, foi identificado que o município de Tamandaré/PE pagou por 770 caixas (com 100 unidades cada) de escova ginecológica descartável no ano de 2016, totalizando 77.000 unidades, com recursos federais do Bloco da Média e Alta Complexidade. Entretanto, avaliando informações do município, constantes na página oficial da internet do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, identificou-se que a população feminina, de 15 ou mais anos, do Município de Tamandaré/PE, corresponde a cerca de 8.042 mulheres (população estimada para 2017 de 23.100 pessoas, dos quais 69,9% têm 15 ou mais anos e 49,8% são do sexo feminino).

Dessa forma, evidencia-se que o município pagou por 77.000 unidades de escovas ginecológicas (aproximadamente 10 para cada habitante do sexo feminino acima de 15 anos), no ano de 2016, ao custo total de R\$ 21.267,40, quantidade acima das necessidades do local. Conforme tratado em item específico, não há controle acerca do estoque de medicamentos e material médico-hospitalar, não sendo possível, dessa forma, confirmar o efetivo recebimento do quantitativo pago.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, datado de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos quanto ao fato apontado:

“No tópico aqui respondido, de acordo com o Relatório Preliminar, o Município pagou por 77.000 unidades de escovas ginecológicas (aproximadamente 10 para cada habitante do sexo feminino acima de 15 anos), no ano de 2016, ao custo total de R\$ 21.267,40, quantidade acima das necessidades do local, levando-se em consideração informações do próprio Município, constantes na página oficial da internet do IBGE.

Também, apontou-se a ausência de controle do estoque de medicamentos e material médico-hospitalar, não sendo possível, dessa forma, confirmar o efetivo recebimento do quantitativo pago.

Ocorre que, não se pode chegar à conclusão de que a quantidade adquirida pelo Ente Público está acima das necessidades do local, considerando-se apenas que “a população feminina, de 15 ou mais anos, do Município de Tamandaré/PE, corresponde a cerca de 8.042 mulheres (população estimada para 2017 de 23.100 pessoas, dos quais 69,9% têm 15 ou mais anos e 49,8% são do sexo feminino)”.

Isso porque, por exemplo, há campanhas realizadas pelo Município de Tamandaré em períodos sazonais, como o mês de janeiro, período no qual a Edilidade recebe muitas mulheres em idade fértil, atendidas nas Unidades de Saúde, para prevenção do câncer ginecológico. Em relação a tais campanhas, que não são restritas apenas à população feminina do Município, utiliza-se a ginecológica descartável em volume maior, não podendo ser considerado unicamente os dados do IBGE.

Da mesma forma, também a título de exemplo, esse material também é utilizado nas palestras em Escolas e Associações Municipais, pelo PSE – Programa de Saúde nas Escolas. Mais uma vez, demonstra-se a utilização da escova descartável em volume maior, não podendo ser considerado unicamente os dados do IBGE.

Sobre a ausência de controle acerca do estoque de medicamentos e material médico-hospitalar, tal como já pormenorizado em oportunidade anterior, a Prefeitura Municipal vem empreendendo esforços para implantar sistemas informatizados para o controle de recebimento de materiais médico-hospitalares. No entanto, como se sabe, a adoção de tais procedimentos demanda certo período de tempo.

Ademais, este Órgão de Controle deve levar em consideração que, apesar da não implantação de sistema informatizado, ainda que de forma manual. Tal fato, certamente, deve ser levado em consideração.”

Análise do Controle Interno

Acerca da manifestação do gestor e dos fatos apontados, tecemos as seguintes considerações:

- a) Quanto ao parâmetro utilizado pela CGU, questionado pelo gestor, a equipe entende que se trata de uma referência bastante plausível para comparar os quantitativos adquiridos e as necessidades do município para a aquisição de escova ginecológica descartável.
- b) O gestor informa diversas ações onde são utilizadas as escovas ginecológicas descartáveis. Entretanto, não apresenta documentação comprobatória da sua utilização.
- c) Em ponto específico sobre controle de estoque, foi evidenciada a ausência de registro das notas fiscais de medicamentos e materiais médico-hospitalares, inclusive em controle manual. Em sua manifestação o gestor cita um possível controle manual, mas não apresenta nenhuma documentação registrando as entradas das escovas no estoque da Secretaria de Saúde, bem como a sua distribuição, de modo a se comprovar a efetiva utilização do quantitativo de escovas adquiridas.

Diante de todo o exposto, o entendimento da equipe de fiscalização é de que as informações apresentadas não são suficientes para se comprovar o efetivo recebimento e utilização de 77.000 escovas ginecológicas descartáveis.

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. Ausência de justificativa técnica para estimar os quantitativos contratados por meio de adesões a atas de registro de preços. Prorrogações irregulares de contratos decorrentes da adesão à ata de registros de preços do Município de Rio Formoso/PE.

Fato

Para fornecimento de medicações e outros materiais hospitalares, nos exercícios de 2015 a 2018, o município de Tamandaré/PE, dentre outros processos de contratação, aderiu à Ata de Registro de Preços do Pregão Presencial nº 17/2013 (Processo Licitatório nº 60/2013) do Município de Rio Formoso/PE e à Ata de Registro de Preço do Pregão Presencial nº 02/2017, do Município de Pilar/PB, tendo sido detectadas irregularidades nesse processo de adesão.

A análise da documentação da adesão à Ata de Rio Formoso evidenciou que o Município de Tamandaré/PE estimou os quantitativos a serem adquiridos com base na mesma quantidade licitada pelo município de Rio Formoso/PE ou em um percentual dessa, sem nenhum critério técnico objetivo constante do processo de aquisição, contrariando o art. 15, § 7º, inciso II da Lei nº 8.666/93, segundo o qual, nas compras realizadas pela Administração Pública, as unidades e as quantidades a serem adquiridas devem ser definidas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação. A adesão sem adequada estimativa levou o município a consumir menos medicamentos e materiais médico-hospitalares que o contratado para um período de doze meses, o que serviu de justificativa para prorrogações sucessivas contratuais, conforme tratado posteriormente. Segue detalhamento:

Quadro: Equivalência entre quantitativo licitado por Rio Formoso/PE e o contratado, por adesão, por Tamandaré/PE.

Lote/Objeto	Equivalência entre quantitativo licitado por Rio Formoso/PE e o contratado, por adesão, por Tamandaré/PE	Observações
Lote 1 – Farmácia Básica	Foram testados os 30 primeiros itens e observado que a adesão correspondia a cerca de 30% do licitado por Rio Formoso/PE.	Dezoito medicamentos foram exatos 30% do quantitativo licitado por Rio Formoso/PE. Os demais testados variaram de 27,7 a 30,5%.

Lote/Objeto	Equivalência entre quantitativo licitado por Rio Formoso/PE e o contratado, por adesão, por Tamandaré/PE	Observações
Lote 3 – Material Médico Hospitalar/Material Penso	Foram testados os 36 primeiros itens e observado que a adesão correspondia a 30% do licitado por Rio Formoso/PE para todos os medicamentos, com exceção do item 15 (cuja adesão correspondeu a 100% do licitado).	Para os itens 9 e 20, que são cotados em unidade, a planilha de Tamandaré/PE apresenta uma estimativa da contratação de um número fracionado (928,8 e 10,8 unidades), correspondente a exatamente 30% do registrado na Ata de Rio Formoso/PE (3.096 e 36 unidades, respectivamente).
Lote 4 – Material Permanente	Tamandaré/PE solicitou adesão ao mesmo quantitativo licitado por Rio Formoso/PE para os 17 itens do Lote.	
Lote 5 – Medicamentos Hospitalares	Tamandaré/PE solicitou adesão ao mesmo quantitativo licitado por Rio Formoso/PE para os 50 itens do Lote.	
Lote 6 – Odontológico	Tamandaré/PE solicitou adesão ao mesmo quantitativo licitado por Rio Formoso/PE para os 81 itens do Lote.	
Lote 7 – Laboratório	Tamandaré/PE solicitou adesão ao mesmo quantitativo licitado por Rio Formoso/PE para os 25 itens do Lote.	

Fonte: Proposta de Adesão do Município de Tamandaré/PE e documentação do processo licitatório do Município de Rio Formoso/PE, que faz parte da documentação apresentada por Tamandaré/PE.

Os dados evidenciam que Tamandaré/PE não utilizou critérios técnicos para estimar os quantitativos solicitados na adesão. Conforme consta do quadro, para medicamentos básicos, a título de exemplo, utilizou o critério aproximado de 30% do licitado por Rio Formoso/PE (conforme amostra avaliada); já para medicamentos hospitalares, solicitou adesão da mesma quantidade licitada por Rio Formoso/PE. Cabe destacar que não foi detectada nenhuma explicação, no processo, justificando o fato de, para 4 lotes (material permanente, medicamentos hospitalares, odontológico e laboratório), o Município de Tamandaré/PE solicitar adesão à exata quantidade licitada por Rio Formoso/PE.

Conforme explicado adiante, a execução contratual demonstrou que os quantitativos foram superestimados, e o saldo remanescente dos medicamentos serviu de justificativa para prorrogações sucessivas contratuais, sem respaldo legal, favorecendo as empresas contratadas.

De forma análoga à adesão à Ata do Município de Rio Formoso/PE, a Secretaria Municipal de Saúde de Tamandaré/PE não estimou, de forma adequada, os quantitativos a serem adquiridos por meio de adesão à Ata do Município de Pilar/PB, que culminou na contratação da Empresa “*ALMED Aldênio Distribuidora de Medicamentos e Material Médico Hospitalar LTDA - ME*”, pelo montante de R\$ 672.086,40, tendo em vista que solicitou adesão para 202 itens de medicamentos, sendo que, em 201 itens, os quantitativos requeridos foram iguais aos licitados pelo Município de Pilar/PB. Cabe destacar que, apenas para o item 16 (amiodarona 200 mg – comprimido) houve divergência nos quantitativos, onde Tamandaré/PE solicitou 23.300 unidades e o Município de Pilar/PE contratou 2.300, ou seja, a diferença, a primeira vista, foi por erro de digitação.

Tendo em vista que não foram encontrados, nos processos de contratação, critérios técnicos para estimar as quantidades contratadas, foi feita uma análise comparativa entre as adesões

aos dois municípios. Essa análise corroborou o entendimento quanto à ausência de critérios para estimar as necessidades de Tamandaré/PE. Segue detalhamento:

Tabela: Comparação entre os quantitativos contratados pelo Município de Tamandaré/PE por meio de Adesão à Ata de Rio Formoso/PE versus Ata de Pilar/PB.

Medicamento	Unidade	Pilar	Rio Formoso	Relação (Adesão Rio Formoso/Adesão Pilar)
Ácido Fólico 5 mg - Comp.	Comprimido	28.500	216.000	7,58
Anlodipino 10 mg Comp.	Comprimido	19.000	100.000	5,26
Cefalexina 250 mg/5ml – suspensão	Frasco	1.330	2.200	1,65
Cinarizina 75 mg comp.	Comprimido	7.600	18.000	2,37
Dexametasona 1g - creme	Bisnaga	1.330	20.000	15,04
Furosemida 40 mg - comp.	Comprimido	76.000	535.400	7,04
Hidralazina 20mg/ml - sol. Inj. Amp. Com 1 ml	Ampola	475	3.600	7,58
Ibuprofeno 200 mg - comp.	Comprimido	1.900	2.880	1,52
Loratadina 10 mg - comp.	Comprimido	13.300	10.800	0,81
Metilergometrinainj.	Ampola	475	3.600	7,58
Neomicina + bacitracina pomada	Bisnaga	1.330	14.400	10,83
Tenoxican 20mg injetável	Ampola	190	3.000	15,79

Fonte: Contratos formalizados a partir das adesões às Atas de Registro de Preços.

Das informações constantes da tabela e da documentação apresentada acerca da formalização das adesões, tecemos as seguintes considerações:

- a) Os contratos formalizados a partir das adesões tiveram um prazo de vigência inicial de doze meses.
- b) Para doze medicamentos avaliados, o quantitativo contratado por meio de Adesão à Ata de Rio Formoso/PE foi superior em onze casos ao quantitativo contratado por meio de adesão à Ata de Pilar/PB.
- c) O quantitativo contratado por meio de Adesão à Ata de Rio Formoso/PE, em três casos, dentre doze avaliados, foi superior a dez vezes o quantitativo contratado pela adesão à Ata de Pilar/PE, chegando a mais de quinze vezes nos casos dos seguintes medicamentos: “dexametasona 1g – creme” e “tenoxican 20mg – injetável”.

Diante do contexto, onde as contratações foram realizadas sem critérios técnicos para estimar os quantitativos a serem adquiridos, observou-se que, a partir da adesão à Ata do Município de Rio Formoso/PE, o Município de Tamandaré/PE formalizou contrato com

duas empresas: “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico Hospitalar LTDA*” (CNPJ nº 09.441.460/0001-20), no valor de R\$ 1.342.382,02; e “*Cirúrgica Comercial Vida LTDA – ME*” (CNPJ nº 07.534.484/0001-06), no montante de R\$ 1.087.499,66, cabendo destacar que os contratos foram assinados na mesma data (dentro da vigência da Ata de Rio Formoso) e tinham a mesma vigência inicial (doze meses), terminando em 21 de outubro de 2015.

Terminado o prazo de vigência inicial, os dois contratos foram aditivados, inicialmente, até 22 de abril de 2016, ou seja, seis meses. Conforme consta dos contratos, há renovação do prazo de validade e dos saldos remanescentes. Posteriormente, os contratos foram novamente aditivados, dessa vez, até 31 de dezembro de 2016, novamente renovando o prazo de validade e prorrogando os saldos remanescentes dos medicamentos. Por fim, o contrato com a Empresa “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico Hospitalar LTDA*” foi prorrogado até “*31 de julho de 2017 ou até a perduração dos respectivos saldos*”, conforme consta do contrato.

Os dados apresentados demonstram que as prorrogações sucessivas favoreceram as empresas, haja vista extrapolarem o prazo de duração do contrato previsto na Lei nº 8.666, que deveria ser restrito à vigência dos créditos orçamentários, ou seja, doze meses.

Além disso, as prorrogações sucessivas para utilização do saldo remanescente ao Contrato de Adesão à Ata de Registro de Preços de Rio Formoso/PE demonstram que, ao não utilizar critérios objetivos para determinar o quantitativo licitado, a Secretaria Municipal de Saúde de Tamandaré/PE superestimou suas necessidades, levando-se em consideração um período de doze meses, ao ponto que, em 31 de dezembro de 2016, o contrato com a Empresa “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material médico Hospitalar LTDA*” tinha mais de dois anos de vigência e ainda não tinha executado 100% das quantidades contratadas, sendo, novamente prorrogado. No que se refere ao aspecto legal, além de extrapolar o período de um ano, o contrato com a Empresa “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material médico Hospitalar LTDA*”, na prática, foi aditado com prazo indeterminado, haja vista prorrogação até “*31 de julho de 2017 ou até a perduração dos respectivos saldos*”, contrariando a Lei de Licitações e Contratos.

Diante de todo o exposto, vê-se que o Município de Tamandaré/PE não estimou de forma técnica os quantitativos contratados por meio de adesão a atas de registro de preços, superestimando as quantidades contratadas por Adesão à Ata de Rio Formoso/PE, prorrogando, sem respaldo legal, os contratos formalizados (a partir da adesão à Ata de Rio Formoso/PE), favorecendo as Empresas “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico Hospitalar LTDA*” e “*Cirúrgica Comercial Vida LTDA – ME*”.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, datado de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos quanto ao fato apontado:

“No tópico em questão, de acordo com o Relatório Preliminar, para fornecimento de medicações e outros materiais hospitalares, nos exercícios de 2015 a 2018, o Município de Tamandaré/PE aderiu à Ata de Registro de Preços do Pregão Presencial nº 17/2013 do Município de Rio Formoso/PE e à Ata de Registro de preço do Pregão Presencial nº 02/2017, do Município de Pilar/PB.”

Dessa maneira, apontou-se que o Ente Público estimou os quantitativos a serem adquiridos com base na mesma quantidade licitada pelo Município de Rio Formoso/PE, ou em um percentual dessa, sem nenhum critério técnico-objetivo. Tal fato resultou, quando da execução contratual, no consumo a menor dos medicamentos e materiais médico-hospitalares contratados para um período de doze meses, bem como serviu para justificar prorrogações contratuais sucessivas.

De forma análoga, a Secretaria Municipal de Saúde de Tamandaré/PE não estimou, de forma adequada, os quantitativos a serem adquiridos por meio de adesão à Ata do Município de Pilar/PB, que culminou na contratação da Empresa “ALMED Aldênio Distribuidora de Medicamentos e Material Médico Hospitalar LTDA – ME”.

Ainda, a partir da adesão à Ata do Município de Rio Formoso/PE, o Município de Tamandaré/PE formalizou contrato com duas empresas: “Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico Hospitalar LTDA” e “Cirúrgica Comercial Vida LTDA - ME”, com a vigência inicial de 12 (doze) meses, terminando em 21 de outubro de 2015. Tais contratos, por sua vez, foram prorrogados.

Nos moldes do Relatório Preliminar, as prorrogações sucessivas favoreceram as empresas acima, haja vista extraporem o prazo de duração do contrato previsto na Lei nº 8.666, que deveria ser restrito à vigência dos créditos orçamentários.

Também, as prorrogações sucessivas para utilização do saldo remanescente ao Contrato de Adesão à Ata de Registro de Preços de Rio Formoso/PE demonstram que, ao não utilizar critérios objetivos para determinar o quantitativo licitado, a Secretaria Municipal de Saúde de Tamandaré/PE superestimou suas necessidades, levando-se em consideração um período de doze meses.

Ainda, o contrato com a Empresa “Padrão Distribuidora de Produtos de Material médico Hospitalar LTDA” foi aditado com prazo indeterminado, haja vista prorrogação até “31 de julho de 2017 ou até a perduração dos respectivos saldos”, contrariando a Lei de Licitações e Contratos.

Sobre o apontamento quanto à ausência de justificativa técnica para estimar os quantitativos contratados através da adesão da Ata de Registro de Preços do Município de Rio Formoso/PE e do Município de Pilar/PB, frise-se que, não obstante o consumo de medicamentos e materiais médico-hospitalares do Município de Tamandaré ter sido menor em um período de 12 (doze) meses, não se pode verificar quaisquer prejuízos ao Ente Público, já que o fornecimento de medicações e outros materiais hospitalares tem solução de continuidade. Inclusive, a CGU não apontou eventuais prejuízos, e nem poderia, já que não ocorreram no caso em comento.

Ademais, no que se refere suposta prorrogação irregular dos contratos aqui tratados, é importante lembrar que a prestação dos serviços de fornecimento de medicações e outros materiais hospitalares se trata de obrigação contínua, uma vez que é essencial para o pleno funcionamento dos hospitais e postos médicos da rede municipal de saúde.

Nesse sentido, o Município de Tamandaré demonstra, de forma inequívoca, a essencialidade e habitualidade na prestação dos serviços de fornecimento de medicações e materiais hospitalares para o atendimento às demandas na área de relevante interesse público, qual seja, a saúde. Por este motivo, era plenamente possível a prorrogação do contrato com base no artigo 57 da Lei 8.666/93, já que se trata de contrato de caráter contínuo.

Aqui, destaca-se que o contrato formalizado era de prestação de serviços de natureza continuada, situação na qual o **TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL já entendeu pela aplicação do artigo 57, inciso II, da Lei 8.666/93, para os contratos de fornecimento contínuo, a exemplo da situação ora analisada, conforme Instrução Normativa abaixo transcrita:**

Fornecimento Contínuo. É admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados, caso a caso.

DECISAO NORMATIVA Nº 03, DE 10 DE NOVEMBRO 1999

*“Dispõe sobre a interpretação extensiva do disposto no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso das suas atribuições que lhe confere o art. 84, inciso XXVI, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução/TCDF nº 38, de 30 de Outubro de 1990, e tendo em vista o decidido pelo Egrégio Plenário, na Sessão realizada em 03 de dezembro de 1998, conforme consta do Processo nº 4.942/95, e Considerando a inexistência de melhores alternativas, como exhaustivamente demonstrado nos autos do Processo 4.942/95, que possibilitem à Administração fazer uso do fornecimento contínuo de materiais; **Considerando o pressuposto de que a Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, não tem por objeto inviabilizar as aquisições de forma continuada de materiais pela Administração, nem foi esta a intenção do legislador; Considerando que, dependendo do produto pretendido, torna-se conveniente, em razão dos custos fixos envolvidos no seu fornecimento, um dimensionamento do prazo contratual com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração; Considerando a similaridade entre o fornecimento contínuo e a prestação de serviços contínuos, vez que a falta de ambos “paralisa ou retarda o trabalho, de sorte a comprometer a correspondente função do órgão ou entidade” (Decisão nº 5.252/96, de 25.06.96 - Processo nº 4.986/95); Considerando a prerrogativa conferida a esta Corte no art. 3º da Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994; Resolve baixar a seguinte DECISÃO NORMATIVA: a) é admitida a interpretação extensiva do disposto no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, às situações caracterizadas como fornecimento contínuo, devidamente fundamentadas pelo órgão ou entidade interessados caso a caso; b) esta decisão entra em vigor na data de sua publicação.”***

No mesmo sentido, o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:

NÚMERO DO PROCESSO: 178/026/06, MATÉRIA: CONSULTA, INTERESSADO: CONSULENTE: DESEMBARGADOR LUIZ ELIAS TAMBARA - PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO (04.07.2006), ÓRGÃO JULGADOR: PLENO, PARECER: TC 000178/026/06 - CONSULTA, CONSULENTE: DESEMBARGADOR LUIZ ELIAS TAMBARA - PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ASSUNTO: CONSULTA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE SER ADOTADA, NAQUELE COLENDO TRIBUNAL, A INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DO DISPOSTO INCISO II, DO ARTIGO 57, DA LEI FEDERAL NÚMERO 8.666/93, EM SUA ATUAL REDAÇÃO, A FIM DE QUE AS SITUAÇÕES DE FORNECIMENTO CONTÍNUO ENCONTREM MELHOR SOLUÇÃO DE EXECUÇÃO.

VISTOS, RELATADOS E DISCUTIDOS OS AUTOS. O E. PLENARIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, EM SESSÃO DE 07 DE JUNHO DE 2006, PELO VOTO DOS CONSELHEIROS EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO, RELATOR, ANTONIO ROQUE CITADINI, EDGARD CAMARGO RODRIGUES, FULVIO JULIÃO BIAZZI, CLAUDIO FERRAZ DE ALVARENGA E RENATO MARTINS COSTA, EM PRELIMINAR, CONHECEU DA CONSULTA FORMULADA. QUANTO AO MÉRITO, ANTE O EXPOSTO NO VOTO DO RELATOR JUNTADO AOS AUTOS, DELIBEROU RESPONDE-LA NO SENTIDO DE QUE, APÓS A ANÁLISE DE CADA CASO EM PARTICULAR, PODERÃO SER RECONHECIDAS SITUAÇÕES EM QUE HÁ UM CONTEXTO DE FORNECIMENTO CONTÍNUO, NAS QUAIS PODERÁ HAVER UMA INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DO ART.57, II, DA LEI DE LICITAÇÕES, PARA O FIM DE SER ADMITIDA A PRORROGAÇÃO DE PRAZO PREVISTA NAQUELE DISPOSITIVO LEGAL, DESDE QUE ESSAS SITUAÇÕES SEJAM DEVIDAMENTE MOTIVADAS PELA ADMINISIRAÇÃO E QUE SEJAM ATENDIDAS AS CONDIÇÕES CUJOS ASPECTOS FORAM DESENVOLVIDOS NO CORPO DO VOTO DO RELATOR.

Portanto, não há falar na ocorrência de irregularidades quanto a esta questão, devendo ser afastada do Relatório Preliminar deste Órgão de controle externo. Repise-se que o fornecimento de medicações e outros materiais hospitalares é serviço essencial, levando-se em consideração o relevante interesse público no tocante à saúde. Ademais, eram habituais, já que estes serviços não poderiam ser interrompidos, sob pena de inúmeros prejuízos à população.”

Análise do Controle Interno

Acerca da manifestação do gestor e dos fatos apontados, tecemos as seguintes considerações:

- a) O gestor admite que o consumo de medicamentos foi menor que o contratado para o período de 12 meses, corroborando, dessa forma, o entendimento quanto à ausência de critérios técnicos para estimar os quantitativos contratados.

b) O gestor apresenta Decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal e de São Paulo, com a finalidade de demonstrar ser plausível a prorrogação contratual das aquisições de medicamentos por mais de um exercício financeiro, por serem de fornecimento contínuo. Entretanto, no caso em tela, o entendimento da equipe de fiscalização da CGU é de que não é razoável se prorrogar sucessivamente os contratos, justificando-se pela necessidade de utilização de saldos remanescentes de medicamentos não utilizados. Dessa forma, vê-se que a superestimativa dos medicamentos contratados foi essencial para as prorrogações contratuais sucessivas.

c) Em muitos aspectos da sua manifestação o gestor aponta a relevância e a necessidade de fornecimento contínuo das medicações e materiais hospitalares. Quanto a esse aspecto, não houve nenhum questionamento pela equipe de fiscalização da CGU. Entretanto, o fato de ser imprescindível para a população e do fornecimento não poder ser interrompido não justifica a ausência do adequado planejamento das aquisições.

Diante de todo o exposto, a equipe de fiscalização da CGU mantém o entendimento quanto à irregularidade na estimativa contratual e nas prorrogações sucessivas do contrato, favorecendo as Empresas “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico Hospitalar LTDA*” e “*Cirúrgica Comercial Vida LTDA – ME*”.

2.2.2. Não disponibilização à população de todos os medicamentos constantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais.

Fato

Com a finalidade de avaliar a efetividade das ações referentes à Assistência Farmacêutica Básica, foi feita uma análise, por amostragem, da disponibilidade à população de medicamentos constantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais elaborada pelo Município de Tamandaré/PE. As análises contemplaram 37 medicamentos no Almoxarifado Central, dos quais 10 eram controlados. Nas cinco unidades de saúde da família visitadas foram avaliados 27 medicamentos (os mesmos, exceto os controlados). Segue detalhamento, onde, inicialmente, constam as informações encontradas no Almoxarifado Central acerca dos 27 medicamentos não controlados avaliados; depois acerca dos 10 controlados, também no Almoxarifado Central; e, por fim, as informações acerca das unidades de saúde da família visitadas.

- ALMOXARIFADO CENTRAL

Quadro: Análise da efetiva disponibilidade dos medicamentos (exceto controlados) no Almoxarifado Central.

Medicamento	Disponível na Unidade	
	SIM	NÃO
Ácido Fólico 5mg (Cap. ou CP.)	X	
Albendazol 400mg (Cap. ou CP.)	X	
Albendazol Suspensão Oral	X	
Amoxicilina (Cap. ou CP.)	X	
Amoxicilina Suspensão Oral		X
Ampicilina 500 MG	X	

Anlodipino 5 MG (Cap. ou CP.)	X	
Azitromicina Suspensão Oral		X
Brometo de Ipratrópio 0,25 MG/ml – 20 ml – gotas	X	
Cefalexina 500 MG (Cap. ou CP.)	X	
Cefalexina Suspensão Oral	X	
Ciprofloxacino 500 MG (Cap. ou CP.)	X	
Dipirona (Cap. ou CP.)	X	
Dipirona Solução Oral	X	
Fluconazol 150 MG (Cap. ou CP.)	X	
Glibenclamida 5 MG (Cap. ou CP.)	X	
Ibuprofeno 300 MG – COMP		X
Ibuprofeno – Gotas		X
Ibuprofeno 600 MG – COMP	X	
Losartana Potássica 50 MG COMP	X	
Metformina 500mg (Cap. ou CP.)		X
Metformina 850mg (Cap. ou CP.)	X	
Metronidazol – gel vaginal	X	
Metronidazol 250 MG (Cap. ou CP.)	X	
Nistatina Creme Vaginal	X	
Paracetamol (Cap. ou CP.)	X	
Paracetamol Gotas	X	
Total de Medicamentos disponível ou não à população	22 de 27 testados	5 de 27 testados
% de medicamentos disponíveis ou não à população	81,50%	18,50%

Fonte: Relatório de vistoria realizada no Almoarifado de Tamandaré/PE, em 23 de abril de 2018.

Quadro: Análise da efetiva disponibilidade dos medicamentos controlados no Almoarifado Central.

Medicamento	Disponível na Unidade	
	Sim	Não
Amitriptilina COMP 25 MG		X
Carbamazepina 200 MG COMP	X	
Clonazepam 2 MG		X
Clonazepam 0,5 MG	X	
Clorpromazina 100 MG	X	
Diazepam 5 MG - COMP	X	
Fenobarbital 100 MG COMP	X	
Fenitoína 100 MG - COMP		X
Fluoxetina 20 MG – COMP		X
Haloperidol 5MG COMP	X	
Total de Medicamentos disponível ou não à população	6 de 10 testados	4 de 10 testados
% de medicamentos disponíveis ou não à população	60%	40%

Fonte: Relatório de vistoria realizada no Almoarifado de Tamandaré/PE, em 23 de abril de 2018.

- UNIDADES DE SAÚDE DA FAMÍLIA

Segue situação encontrada nas unidades de saúde da família, onde “*sim*” significa a disponibilidade do medicamento no momento da visita e “*não*”, a indisponibilidade. Segue detalhamento:

Quadro: Análise da efetiva disponibilidade dos medicamentos nas unidades de saúde da família.

Medicamento	Disponibilidade do medicamento nas Unidades de Saúde da Família					% de unidades sem o medicamento
	Pontal de Tamandaré	Cinco de julho	Leopoldo Lins	Saué e Santo André	Duas Bocas	
Ácido Fólico 5mg (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Albendazol 400mg (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Albendazol Suspensão Oral	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Amoxicilina (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Amoxicilina Suspensão Oral	Sim	Não	Sim	Não	Sim	40%
Ampicilina 500 MG	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	20%
Anlodipino 5 MG (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Azitromicina Suspensão Oral	Não	Não	Não	Não	Não	100%
Brometo de Ipratrópio 0,25 MG/ml – 20 ml – gotas	Sim	Sim	Não	Sim	Não	40%
Cefalexina 500 MG (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	20%
Cefalexina Suspensão Oral	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	20%
Ciprofloxacino 500 MG (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Dipirona (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	20%
Dipirona Solução Oral	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	20%
Fluconazol 150 MG (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Glibenclamida 5 MG (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Ibuprofeno 300 MG – COMP	Não	Não	Não	Não	Não	100%
Ibuprofeno – Gotas	Sim	Sim	Não	Não	Sim	40%
Ibuprofeno 600 MG – COMP	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	20%
Losartana Potássica 50 MG COMP	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Metformina 500mg (Cap. ou CP.)	Não	Não	Não	Não	Não	100%

Medicamento	Disponibilidade do medicamento nas Unidades de Saúde da Família					% de unidades sem o medicamento
	Pontal de Tamandaré	Cinco de julho	Leopoldo Lins	Saué e Santo André	Duas Bocas	
Metformina 850mg (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Metronidazol – gel vaginal	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Metronidazol 250 MG (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	00%
Nistatina Creme Vaginal	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	20%
Paracetamol (Cap. ou CP.)	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	20%
Paracetamol Gotas	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	20%
Total de medicamentos disponíveis por USF	24 de 27 testados	23 de 27 testados	22 de 27 testados	14 de 27 testados	22 de 27 testados	
Total de medicamentos indisponíveis por USF	3 de 27 testados	4 de 27 testados	5 de 27 testados	13 de 27 testados	5 de 27 testados	
Percentual de medicamentos disponíveis por USF	88,90%	85,20%	81,50%	51,85%	81,50%	
Percentual de medicamentos indisponíveis por USF	11,10%	14,80%	18,50%	48,15%	18,50%	

Fonte: Relatório de vistoria realizada nas cinco unidades de saúde da família, visitadas em 24 de abril de 2018.

Das informações constantes dos quadros e das demais análises efetuadas, tecemos as seguintes considerações:

- a) O Almojarifado Central continha cerca de 82% dos medicamentos não controlados avaliados. Entretanto, 5 medicamentos, dentre 27 testados, estavam indisponíveis (cerca de 18%).
- b) 40% dos medicamentos controlados testados estavam indisponíveis no Almojarifado Central.
- c) Cerca de 50% dos medicamentos avaliados estavam indisponíveis nas Unidades de Saúde da Família Saué e Santo André (as duas funcionam na mesma estrutura física). Cabe destacar que se trata de unidades na zona rural, onde há maior dificuldade de se chegar até o centro do município, para ter acesso aos medicamentos.
- d) Os medicamentos “Azitromicina Suspensão Oral”, “Ibuprofeno 300 MG – COMP” e “Metformina 500mg (Cap. ou CP.)” estavam indisponíveis nas cinco unidades visitadas.
- e) Os medicamentos “Amoxicilina Suspensão Oral”, “Brometo de Ipratrópio 0,25 MG/ml – 20 ml – gotas” e “Ibuprofeno – Gotas” estavam indisponíveis em duas das cinco unidades visitadas, correspondendo a 40% de ausência.

f) O município elaborou uma Relação Municipal de Medicamentos Essenciais, e a equipe de fiscalização a utilizou como referência para avaliar a efetividade do programa. Dessa forma, o entendimento é de que 100% dos medicamentos deveriam estar à disposição da população, em todas as unidades do município, haja vista que a relação elaborada não possui diversos medicamentos constantes da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais, ou seja, a partir do momento da elaboração de sua lista, caberia ao município gerenciá-la, de modo a garantir o acesso integral da população aos medicamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento não numerado, datado de 27 de agosto de 2018, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos quanto ao fato apontado:

“No tópico em análise, de acordo com o Relatório Preliminar, o Almoxarifado Central continha cerca de 82% dos medicamentos não controlados avaliados; entretanto, 5 medicamentos, dentre 27 testados, estavam indisponíveis (cerca de 18%).

Ainda, apontou-se que 40% dos medicamentos controlados testados estavam indisponíveis no Almoxarifado Central; que cerca de 50% dos medicamentos avaliados estavam indisponíveis nas Unidades de Saúde da Família Saué e Santo André, que funcionam na mesma estrutura física, na zona rural; que os medicamentos “Azitromicina Suspensão Oral”, “Ibuprofeno 300 MG — COMP” e “Metformina 500mg (Cap. ou CP.)” estavam indisponíveis nas cinco unidades visitadas; que os medicamentos “Amoxicilina Suspensão Oral”, “Brometo de Ipratrópio 0,25 MG/ml - 20 ml – gotas” e “Ibuprofeno — Gotas” estavam indisponíveis em duas das cinco unidades visitadas.

Conclui-se que 100% dos medicamentos constantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais deveriam estar à disposição da população, em todas as unidades do Município; ou seja, a partir do momento da elaboração de sua lista, caberia ao Município gerenciá-la, de modo a garantir o acesso integral da população aos medicamentos.

Ocorre que, não obstante a conclusão posta no Relatório Preliminar objurgado, verifica-se apenas a falta de poucos medicações na CAF e unidades de saúde.

Aqui, informe-se que, no exercício de 2017, foi feito o Processo Licitatório para a aquisição dos medicamentos em questão; também, no exercício de 2018, foi feito um novo Processo Licitatório, que ainda está em conclusão.

A realização dos processos licitatórios acima mencionados, em decorrência de expressa determinação legal, por si só, justificaram o atraso na disponibilização medicamentos à população, por parte da Administração Pública. Aqui, importante mencionar que a observância obrigatória do Princípio da Legalidade, em especial a Lei de Licitações e Contratos, por parte dos Entes Federativos.

Como se vê, a Prefeitura Municipal vem empreendendo esforços para disponibilizar a totalidade dos medicamentos constantes da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais à população; no entanto, como se sabe, a realização de Processos Licitatórios para tal finalidade demanda certo período de tempo.”

Análise do Controle Interno

Acerca da manifestação do gestor e dos fatos apontados, tecemos as seguintes considerações:

- a) O Gestor cita que o relatório descreve a ausência de poucos medicamentos na CAF e unidades de saúde. Entretanto, 40% dos medicamentos controlados testados estavam indisponíveis no Almoxarifado Central, cabendo destacar que esses medicamentos não são distribuídos nas unidades de saúde da família.
- b) A equipe entende como significativa a ausência de cinco, dentre vinte e sete medicamentos testados no Almoxarifado Central, bem como as ausências descritas nas unidades de saúde, haja vista a elaboração de uma relação pelo município, que não contém todos os medicamentos constantes da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais.
- c) Haja vista a essencialidade do fornecimento de medicações, a equipe de fiscalização entende que a realização do devido processo licitatório não pode justificar a ausência de medicamentos, tendo em vista a necessidade de adequado planejamento, a fim da realização do processo licitatório de forma tempestiva.

Diante de todo o exposto, a equipe de fiscalização mantém o entendimento quanto ao fato apontado.

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 Tamandaré/PE, apresenta aspectos que apontam para irregularidades na execução do programa, haja vista a ausência de controle de estoque, impossibilitando avaliar a efetiva entrega dos medicamentos e matérias adquiridos; a não disponibilização, para a população, de todos os medicamentos que fazem parte da Relação Municipal de Medicamentos Essenciais; a ausência de critérios técnicos para estimar os quantitativos contratado por meio de adesão a atas de registro de preço; as prorrogações sucessivas e com prazo de vigência indeterminado do contrato com a Empresa “*Padrão Distribuidora de Produtos de Material Médico Hospitalar LTDA*”, no valor de R\$ 1.342.382,02, formalizado por meio de adesão à Ata de Registro de Preços de Rio Formoso/PE, caracterizando favorecimento à empresa; as prorrogações sucessivas do contrato com a Empresa “*Cirúrgica Comercial Vida LTDA – ME*”, no montante de R\$ 1.087.499,66, também formalizado por meio de adesão à Ata de Registro de Preços de Rio Formoso/PE e caracterizando favorecimento; o sobrepreço na aquisição de medicamentos, no montante de R\$ 82.548,76, na amostra avaliada; e o pagamento de 77.000 unidades de escova ginecológica descartável, no ano de 2016, equivalente a cerca de 10 unidades por habitante do sexo feminino com quinze ou mais anos.

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

Ordem de Serviço: 201800357

Município/UF: Tamandaré/PE

Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Instrumento de Transferência: Não se Aplica

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE TAMANDARE

Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A ação de controle refere-se à fiscalização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) com objetivo de avaliar se a gestão municipal de Tamandaré possui conhecimento e estrutura adequados para a realização do cadastro dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada no Cadastro Único.

Também buscou-se nesse trabalho, conhecer as reais situações em que vivem as famílias que possuem integrantes que recebem BPC, a partir de uma amostra aleatória de beneficiários, bem como identificar inconsistências na declaração de informações no Cadastro Único que podem comprometer a concessão e manutenção dos beneficiários do BPC.

Os trabalhos de campo foram realizados no município de Tamandaré/PE de 23 a 27 de abril de 2018. Para a realização da fiscalização, foi realizada uma visita à Secretaria de Assistência Social, entrevista com a Secretária e com a gestora municipal do Cadastro Único e visita aos beneficiários do BPC, selecionados na amostra aleatória. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames realizados na área de execução do Cadastro Único.

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

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.

2.1.1. Ausência de instrução do Gestor Federal de informar os casos de famílias do BPC localizadas em abrigos ou hospitais.

Fato

Por intermédio de realização de entrevista com o gestor municipal do Cadastro Único, verificou-se que o mesmo não recebeu nenhuma instrução do gestor federal no sentido de informar os casos das famílias do BPC não localizadas no município.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documentação sem número, de 27 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou a seguinte manifestação editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“Em relação a este ponto, importa mencionar que 2017 tratou-se do primeiro ano de gestão do Sr. S. H., e, como anteriormente informado, o mesmo vem empreendendo esforços para aprimorar todos os procedimentos referentes ao BPC.

Portanto, não há que falar na ocorrência de qualquer irregularidades quanto a estas questões, devendo ser afastada do Relatório Preliminar deste órgão de controle externo.”

Análise do Controle Interno

Em que pese o Gestor informar em sua resposta não existir irregularidades quanto a estas questões, verificou-se que o gestor informou, em entrevista realizada com a CGU, a falta de informação do gestor federal no sentido de informar os casos das famílias do BPC não localizadas neste município.

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. O Gestor Municipal está exigindo o CPF de todos os membros familiares do BPC.

Fato

Conforme determinam o Decreto nº 6.241/2007 e normas correlatas, o CPF é obrigatório para todos os membros da família para a concessão do BPC. Dessa forma, os números de CPF de todos os membros deverão ser registrados no Cadastro Único, no campo 5.02 do Bloco 5 – Documentos para permitir a identificação do beneficiário e de sua família no momento da avaliação do beneficiário pelo INSS.

Em entrevista realizada pela CGU com o gestor do Cadastro Único do BPC em Tamandaré, verificou-se que o gestor está exigindo o CPF de todos os membros familiares do BPC, na inscrição do Cadastro Único do BPC.

2.2.2. O Gestor Municipal conhece os campos e Blocos do Cadastro Único que deverão ser preenchidos, específicos das famílias do BPC.

Fato

De acordo com a Instrução Normativa Conjunta SENAC/SNAS nº 24, o entrevistador deve atentar para questões específicas das famílias do BPC. No caso dos beneficiários com deficiência, visando à qualificação das informações do Cadastro Único, é importante atentar especialmente para o preenchimento dos campos do Bloco 6 -Pessoas com Deficiência. Além disso, para o público que já recebe o benefício, é importante atentar para o correto preenchimento, no Cadastro Único, do campo 8.09, item 2 – “Aposentadoria, aposentadoria rural, pensão ou BPC/LOAS”, no qual é obrigatório registrar a renda bruta recebida em função do BPC no formulário do titular do benefício.

O gestor local de Tamandaré informou, em entrevista realizada com a CGU, que conhece os campos e Bloco do Cadastro Único que deverão ser preenchidos, específicos das famílias do BPC.

2.2.3. Identificação das famílias beneficiárias do BPC.

Fato

Com o objetivo de verificar a correta identificação das famílias beneficiárias do BPC, foram selecionadas trinta famílias da amostra para realização de visita e entrevista.

Do total da amostra, vinte e três famílias foram entrevistadas e, com relação à identificação dos beneficiários não foram encontradas situações com divergências, relativamente ao nome, CPF e data de nascimento de beneficiários.

2.2.4. Estrutura de pessoal e logística.

Fato

O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007 e pela Portaria MDS nº 177/2011, é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

De acordo com o art. 6º do Decreto 6.135/2007, são os municípios os responsáveis pelo cadastramento e atualização das famílias no Cadastro Único. Para isso, é necessário que os municípios possuam estruturas de pessoal e logística suficientes para o cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único no prazo estipulado pelo MDS.

Em entrevista realizada pela CGU com o responsável pelo Cadastro Único no município de Tamandaré, o gestor informou que as estruturas de pessoal e logística são adequadas para o

atendimento dos beneficiários do BPC que procuram a Secretaria de Assistência Social para a inscrição no Cadastro Único.

A gestão municipal possui pessoal, computador, acesso à internet, veículos e estrutura logística suficientes para que todas as famílias sejam atendidas e cadastradas no Cadastro Único no prazo estabelecido para a concessão, manutenção e revisão do BPC.

Assim, verificou-se que no município de Tamandaré não há deficiências nas estruturas de pessoal ou logística para a inscrição dos beneficiários do BPC no prazo estabelecido na legislação.

2.2.5. Conhecimento da possibilidade de utilização recursos IGD-PBF e do IGD-SUAS

Fato

O IGD-PBF foi instituído para apoiar a gestão e a execução local do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Já o IGD-SUAS foi criado para auxiliar no aprimoramento da Gestão do SUAS e seus recursos deverão ser utilizados para investimentos em organização, gestão, estruturação, manutenção dos serviços e integração de serviços e benefícios e transferência de renda.

Verificou-se, por meio de entrevista com o gestor do BPC de Tamandaré que o mesmo tem conhecimento da possibilidade de utilizar os recursos do IGD-PBF e do IGD-SUAS para ações voltadas ao cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único. O gestor informou, ainda, que utiliza esses recursos para capacitação, aquisição de computador, impressora, papel, recarga, dentre outros.

Adicionalmente, constatou-se, também, que o gestor utiliza os recursos do IGD em ações voltadas ao cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único a exemplo de capacitação para operadores e gestores, entrega de certificados, dentre outros.

2.2.6. Os entrevistadores foram capacitados.

Fato

A Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24 estabelece que é fundamental que o entrevistador responsável pelo cadastramento da família dos requerentes ou beneficiários do BPC tenha sido capacitado para preencher os formulários do Cadastro Único, conforme modelo de capacitação estabelecida pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

A capacitação dos operadores do Cadastro Único é importante para que o entrevistador possa preencher todas as informações essenciais para a concessão dos benefícios do BPC.

Além disso, a capacitação contribui para o correto preenchimento das questões do Cadastro Único específicas das famílias que possuem beneficiário do BPC. No caso dos beneficiários com deficiência, visando à qualificação das informações do Cadastro Único, é importante o entrevistador atentar especialmente para o preenchimento dos campos do Bloco 6 – Pessoas com Deficiência. Além disso, para o público que já recebe o benefício, é importante atentar para o correto preenchimento, no Cadastro Único, do campo 8.09, item 2 – “Aposentadoria,

aposentadoria rural, pensão ou BPC/LOAS”, no qual é obrigatório registrar a renda bruta recebida em função do BPC no formulário do titular do benefício.

Mesmo que o benefício seja recebido pelo representante legal (por exemplo, tutor ou curador), o entrevistado deverá saber que as informações registradas, como renda, devem ser feitas no cadastro da pessoa com deficiência ou do idoso que é titular efetivo do benefício.

O gestor do Cadastro Único no município de Tamandaré informou que realizou capacitações oferecidas pelo MDS para entrevistador do CadÚnico, para operação do Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) e para gestores, ressaltando-se que o gestor disponibilizou à equipe da CGU cópias dos certificados de capacitação realizados pelo MDS.

2.2.7. Gestor municipal acessa listagem de beneficiários do BPC.

Fato

A gestão municipal deve se organizar para que todas as famílias sejam atendidas e cadastradas. Para auxiliar a organização do trabalho dos municípios, será disponibilizada listagem dos beneficiários do BPC que não foram identificados no Cadastro Único a serem incluídos em 2017, prorrogado para 2018 (Idosos), por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), no endereço:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/sistemagestaobolsafamilia>

A listagem está organizada por município, considerando os endereços das famílias constantes nos registros do INSS.

O gestor do Cadastro Único no município de Tamandaré informou que acessa a listagem dos beneficiários do BPC disponibilizada no SIGPBF, tendo conhecimento de quem são os que devem ser inseridos no Cadastro Único.

2.2.8. O Gestor Municipal realiza atendimento em domicílio aos beneficiários do BPC, idosos ou deficientes, que tenham dificuldade de locomoção.

Fato

Caso o responsável familiar seja beneficiário do BPC e tenha idade igual ou superior a oitenta anos, a gestão do Cadastro Único deverá avaliar a necessidade de realização de atendimento em domicílio. É recomendado o atendimento em domicílio para os beneficiários que sejam responsáveis familiares e tenham dificuldade de locomoção, sejam idosos (com idade igual ou superior a 65 anos) ou pessoas com deficiência.

Em entrevista o gestor do BPC em Tamandaré informou realizar atendimento em domicílio aos beneficiários do BPC (responsáveis familiares), idosos ou deficientes que tenham dificuldade de locomoção.

2.2.9. Beneficiário recebe algum benefício da Assistência Social.

Fato

Com o objetivo de verificar se o beneficiário do BPC recebe algum benefício da Assistência Social, foram selecionadas trinta famílias da amostra para a realização de visita.

Do total da amostra, vinte e três famílias foram entrevistadas e, com relação ao recebimento de benefício de Assistência Social, todos os beneficiários entrevistados informaram espontaneamente que recebem o BPC.

2.2.10. Beneficiário é atendido por algum serviço de Assistência Social.

Fato

Com o objetivo de verificar se o beneficiário do BPC recebe ou é atendido por algum serviço de assistência social, foram selecionadas trinta famílias da amostra para a realização de visita.

Do total da amostra, vinte e três famílias foram entrevistadas e, com relação ao recebimento de benefício de Assistência Social, apuramos as seguintes situações:

- dezenove Beneficiários não recebem ou não são atendidos por algum serviço de assistência social;
- quatro beneficiários recebem ou são atendidos por algum serviço de assistência social na modalidade de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Individuais – PAIF e Abordagem Social.

Quadro 2 - Beneficiários atendidos pela Assistência Social.

Quantidade de famílias entrevistadas	Quantidade de beneficiários não atendidos por serviço de assistência social	Quantidade de beneficiários atendidos por serviço de assistência social
23	19	4
		Tipo do Serviço social recebido
		-Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos; - Abordagem Social.

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações colhidas por ocasião da inspeção física realizada.

2.2.11. Desconhecimento dos beneficiários do BPC da obrigatoriedade de estar inscrito no Cadastro Único e de manter as informações atualizadas para a manutenção dos benefícios.

Fato

Por intermédio de entrevistas realizadas com os beneficiários do BPC – Benefício de Prestação Continuada, em Tamandaré, verificou-se que nove titulares da amostra aleatória de trinta, representando 30% da mesma, não tinham conhecimento da necessidade de manter o Cadastro Único atualizado para a manutenção do BPC:

Quadro 3 - Beneficiários do BPC com desconhecimento da necessidade de inscrição e atualização no Cadastro Único.

Beneficiário BPC	Tipo de BPC recebido	Inscrito no CadÚnico
***.718.854-**	BPC-Idoso	não
***.426.584-**	BPC-Idoso	sim
***.433.914-**	BPC-Idoso	sim
***.463.924-**	BPC-Deficiente	sim
***.783.484-**	BPC-Deficiente	sim
***.712.454-**	BPC-Deficiente	sim
***.389.644-**	BPC-Deficiente	sim
***.104.264-**	BPC-Deficiente	não
***.961.104-**	BPC-Deficiente	sim

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas realizadas pela CGU com titulares do BPC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documentação sem número, de 27 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou a seguinte manifestação editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“Nesse ponto, a CGU informa que, após a realização de uma amostra aleatória de 30 (trinta) pessoas, apenas 9 (nove) detinham informação da necessidade de atualização dos dados cadastrais do CADÚNICO para recebimento do BPC.

Ocorre que, buscando elucidar (sic) quaisquer inconsistências existente, o Município de Tamandaré procedeu com a atualização cadastral de TODOS os beneficiários apontados, bem como, os informando da extrema necessidade de manutenção atualizada dos referidos dados.

Destaca-se que no tocante ao beneficiário de CPF nº XXX.463.924-XX, verificou-se que o mesmo é residente no Município de Japaratinga, estado de Alagoas.

Sendo assim, comprova-se a ausência de quaisquer irregularidade neste item.”

Análise do Controle Interno

Em que pese as explicações do Gestor, o fato é que, verificou-se, por intermédio de entrevistas realizadas pela CGU com beneficiários do BPC, elencados no quadro dois do fato em tela, o desconhecimento da necessidade de os mesmos de manter o Cadastro Único atualizado para a manutenção do BPC.

O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/2007 e pela Portaria MDS nº 177/2011, é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias

brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

Dessa forma, o desconhecimento dos procedimentos por parte dos beneficiários impacta diretamente na eficácia do Programa.

2.2.12. Beneficiários do BPC inscritos no Cadastro Único.

Fato

Com o objetivo de verificar se o beneficiário do BPC encontra-se inscrito no Cadastro Único, foram selecionadas trinta famílias da amostra para a realização de visita.

Do total da amostra, vinte e três famílias foram entrevistadas e, com relação à inscrição no Cadastro Único do benefício de Assistência Social, apurou-se as seguintes situações:

Do total da amostra, verificou-se o seguinte:

- vinte e três beneficiários encontram-se inscritos no Cadastro Único;
- sete beneficiários não se encontram inscritos no Cadastro Único.

Por sua vez, do total de famílias entrevistadas, verificou-se o seguinte:

- vinte e um beneficiários encontra-se inscritos no Cadastro Único;
- dois beneficiários não se encontram inscritos no Cadastro Único

Quadro 4 - Beneficiários inscritos no Cadastro Único.

Quantidade de famílias entrevistadas	Quantidade de beneficiários inscritos no Cadastro Único	Quantidade de beneficiários não inscritos no Cadastro Único
23	19	4

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações colhidas por ocasião da inspeção física realizada.

Por fim, vale ressaltar que não foram encontrados indícios de que o Cadastro foi atualizado pela família após o planejamento da Ordem de Serviço.

2.2.13. Existência de desatualização da composição familiar declarada no Cadastro Único.

Fato

Por intermédio de entrevistas realizadas em amostra aleatória de trinta titulares do BPC – Benefício de Prestação Continuada, em Tamandaré, foram entrevistadas vinte e três famílias, com o objetivo de verificar se a composição familiar declarada no Cadastro Único está de acordo com a encontrada na visita.

Das famílias entrevistadas, verificou-se que seis famílias se encontram desatualizadas com a composição familiar declarada no Cadastro Único, conforme elencadas no quadro a seguir:

Quadro 5 – Inconsistências registradas no Cadastro Único de famílias que possuem beneficiários do BPC.

Código Familiar	Inconsistências identificadas
494998857-66	- Consta no Cadastro Único que reside só o titular do BPC. No entanto, verificou-se in loco que a irmã do beneficiário atualmente reside no domicílio do beneficiário.
945653-84	- Consta no Cadastro Único que residem 4 pessoas no domicílio do titular. No entanto, verificou-se in loco que residem 5 pessoas no domicílio do beneficiário.
51378786-0	- Consta no Cadastro Único que reside só o titular do BPC no domicílio. No entanto, verificou-se in loco que residem a esposa e o titular do BPC no domicílio do beneficiário.
31455511-8	- Consta no Cadastro Único que residem 3 componentes da família no domicílio do titular. No entanto, verificou-se in loco que só o beneficiário reside no seu domicílio.
13001470-24	- Consta no Cadastro Único que residem 3 pessoas no domicílio do titular. No entanto, verificou-se in loco que residem 4 pessoas no domicílio do beneficiário.
19575943-57	- Consta no Cadastro Único que residem 7 pessoas no domicílio do titular. No entanto, verificou-se in loco que residem 8 pessoas no domicílio do beneficiário.

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas realizadas pela CGU com titulares do BPC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documentação sem número, de 27 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou a seguinte manifestação editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“Nesse ponto, aponta da CGU que, após entrevistas realizadas em amostra aleatória de 30 (trinta) titulares do BPC, verificou-se algumas inconsistências, em especial nas informações contidas no CADÚNICO.

Ocorre que, buscando elucidar quaisquer inconsistência existente, o Município de Tamandaré procedeu com a atualização cadastral de TODOS os beneficiários apontados, bem como, os informando da extrema necessidade de manutenção atualizada dos referidos dados.

Destaca-se que no tocante ao beneficiário do CPF XXX.463.924-XX, verificou-se que o mesmo é residente no Município de Japaratinga, estado de Alagoas.

Sendo assim, comprova-se a ausência de quaisquer irregularidade neste item.”

Análise do Controle Interno

Em que pese o Gestor informar que o beneficiário de CPF nº XXX.463.924-XX, (código familiar 31455511-8), reside no município de Japaratinga/AL, verificou-se o seguinte:

1) O Cadastro Único dos beneficiários de códigos familiar nºs 19575943-57 e 945653-84 encontram-se atualizados conforme o que foi verificado in loco em entrevista realizada pela CGU;

2) o Cadastro Único dos beneficiários do BPC de códigos familiar nºs 51378786-0; 31455511-8 e 13001470-24 não estão atualizados de acordo com o encontrado em vistoria realizada pela CGU.

Vale destacar as inconsistências apontadas pela CGU foram obtidas por meio de amostra em trinta beneficiários do BPC em Tamandaré, podendo, portanto, existir um número maior do que foi destacado no fato.

2.2.14. Renda per capita das famílias do BPC em desacordo com as informações contidas no Cadastro Único.

Fato

Por intermédio de entrevistas realizadas em amostra aleatória de trinta titulares do BPC – Benefício de Prestação Continuada, em Tamandaré, foram entrevistadas vinte e três famílias, com o objetivo de identificar se a renda per capita informada no Cadastro Único está de acordo com a encontrada na visita,.

Das famílias entrevistadas, verificou-se que a renda per capita de seis famílias se encontram desatualizadas de acordo com as informações declaradas no Cadastro Único, conforme elencadas no quadro a seguir:

Quadro 6 – Inconsistências registradas no Cadastro Único de famílias que possuem beneficiários do BPC.

Código Familiar	Inconsistências identificadas
494998857-66	- Consta no Cadastro Único que reside só o titular do BPC. No entanto, verificou-se in loco que a irmã do beneficiário atualmente reside no domicílio do beneficiário. Dessa forma, a renda per capita encontra-se desatualizada.
945653-84	- Consta no Cadastro Único que residem 4 pessoas no domicílio do titular. No entanto, verificou-se in loco que residem 5 pessoas no domicílio do beneficiário. Dessa forma, a renda per capita encontra-se desatualizada.
51378786-0	- Consta no Cadastro Único que reside só o titular do BPC no domicílio. No entanto, verificou-se in loco que residem a esposa e o titular do BPC no domicílio do beneficiário. Dessa forma, a renda per capita encontra-se desatualizada.
31455511-8	- Consta no Cadastro Único que residem 3 componentes da família no domicílio do titular. No entanto, verificou-se in loco que só o beneficiário reside no seu domicílio. Dessa forma, a renda per capita encontra-se desatualizada.
13001470-24	- Consta no Cadastro Único que residem 3 pessoas no domicílio do titular. No entanto, verificou-se in loco que residem 4 pessoas no domicílio do beneficiário. Dessa forma, a renda per capita encontra-se desatualizada.
19575943-57	- Consta no Cadastro Único que residem 7 pessoas no domicílio do titular. No entanto, verificou-se in loco que residem 8 pessoas no domicílio do beneficiário. Dessa forma, a renda per capita encontra-se desatualizada.

Fonte: Elaboração própria, com base em entrevistas realizadas pela CGU com titulares do BPC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documentação sem número, de 27 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou a seguinte manifestação editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“Nesse ponto, aponta da CGU que, após entrevistas realizadas em amostra aleatória de 30 (trinta) titulares do BPC, verificou-se algumas inconsistências, em especial nas informações contidas no CADÚNICO.

Ocorre que, buscando elucidar quaisquer inconsistência existente, o Município de Tamandaré procedeu com a atualização cadastral de TODOS os beneficiários apontados, bem como, os informando da extrema necessidade de manutenção atualizada dos referidos dados.

Destaca-se que no tocante ao beneficiário do CPF XXX.463.924-XX, verificou-se que o mesmo é residente no Município de Japaratinga, estado de Alagoas.

Sendo assim, comprova-se a ausência de quaisquer irregularidade neste item.”

Análise do Controle Interno

Em que pese o Gestor informar que o beneficiário de CPF nº XXX.463.924-XX, (código familiar 31455511-8), reside no município de Japaratinga/AL, verificou-se o seguinte:

- 1) O Cadastro Único dos beneficiários de códigos familiar nºs 19575943-57 e 945653-84 encontram-se atualizados conforme o que foi verificado in loco em entrevista realizada pela CGU;
- 2) o Cadastro Único dos beneficiários do BPC de códigos familiar nºs 51378786-0; 31455511-8 e 13001470-24 não estão atualizados de acordo com o encontrado em vistoria realizada pela CGU.

Vale destacar as inconsistências apontadas pela CGU foram obtidas por meio de amostra em trinta beneficiários do BPC em Tamandaré, podendo, portanto, existir um número maior do que foi destacado no fato.

2.2.15. Verificação se beneficiário do BPC possui alguma outra renda própria.

Fato

Com o objetivo de verificar se o beneficiário do BPC possui alguma outra renda própria, foram selecionadas trinta famílias da amostra para a realização de visita.

Do total da amostra, vinte e três famílias foram entrevistadas e, com relação ao recebimento de outra renda própria, todos os entrevistados que foram entrevistados informaram espontaneamente que não recebem outra renda própria. Ademais, não foram encontradas evidências suficientes que esses beneficiários recebem outra renda.

2.2.16. Verificação do meio de recebimento dos beneficiários do BPC.

Fato

Com o objetivo de verificar o meio de recebimentos dos beneficiários do BPC, foram selecionadas trinta famílias da amostra para a realização de visita.

Do total da amostra, vinte e três famílias foram entrevistadas e, com relação ao meio de recebimento dos beneficiários do BPC, verificou-se que todos recebem por intermédio de cartão magnético.

2.2.17. Verificação se a família beneficiária do BPC recebeu visita da assistência social do município ou do INSS.

Fato

Com o objetivo de verificar se a família beneficiária recebeu visita da assistência social do município ou do INSS para verificar as condições da família, foram selecionadas trinta famílias da amostra para a realização de visita.

Do total da amostra, vinte e três famílias foram entrevistadas e, com relação ao recebimento de visita da assistência social do município ou do INSS para verificar as condições da família, verificou-se as seguintes situações:

- dezessete Beneficiários não receberam visitas da assistência social do município ou do INSS para verificar as condições da família;
- seis Beneficiários receberam visitas da assistência social do município ou do INSS para verificar as condições da família, sendo quatro visitas da assistência social do município e duas visitas do INSS.

2.2.18. Conhecimento do gestor municipal do grupo de pessoas que não são obrigados ao registro no Cadastro Único.

Fato

De acordo com o conceito do Cadastro Único, os grupos de pessoas que não têm obrigatoriedade, provisoriamente, da inscrição no Cadastro Único para a concessão e manutenção do BPC são os menores de dezesseis anos ou pessoas interditadas total ou parcialmente e que, em ambos os casos, estejam internados em instituição, abrigo, asilo ou hospital há doze meses ou mais; e que não possuam família de referência estão isentos de fazer inclusão no CadÚnico. Para esses casos, a gestão municipal deverá preencher o Formulário de Impossibilidade de Inclusão no Cadastro Único ou orientar o requerente a procurar diretamente o INSS para requerer o BPC.

Em entrevista realizada com o gestor do BPC em Tamandaré, verificou-se que o mesmo tem conhecimento de quais são os grupos de pessoas que não são obrigados ao registro no Cadastro Único para o requerimento do BPC ou para manutenção desse.

2.2.19. Inconsistência no acompanhamento do cronograma de inclusão dos beneficiários do BPC no Cadastro Único pela Prefeitura de Tamandaré.

Fato

Os beneficiários do BPC e suas famílias que ainda não estejam cadastrados devem ser incluídos no Cadastro Único seguindo cronograma de inclusão definido na Portaria Interministerial nº 2, de 7 de novembro de 2016 e Portaria Conjunta nº 1, de 3 de janeiro de 2017. No ano de 2017, o foco foi os beneficiários idosos (prorrogado para o final de 2018) e suas famílias, e o ano de 2018 será também destinado a pessoas com deficiência e suas famílias. As famílias serão incentivadas a comparecer para cadastramento no mês de aniversário do beneficiário.

Com o objetivo de avaliar se o município está acompanhando o cronograma de inscrição das famílias beneficiárias do BPC no Cadastro Único, foi realizada entrevista com o gestor municipal do Cadastro Único, que informou que acessa a listagem de beneficiários que deverão ser inseridos no CadÚnico e que está acompanhando o respectivo cronograma, contudo não soube informar o seguinte:

- o quantitativo de beneficiários do BPC - idosos e deficientes existentes no município;
- o quantitativo de beneficiários do BPC - idosos e deficientes já incluídos no Cadastro único;
- o quantitativo de beneficiários do BPC – idosos e deficientes não localizados pelo município de Tamandaré para inclusão no CadÚnico;
- o quantitativo de beneficiários do BPC – idosos e deficientes não cadastrados no CadÚnico e não procurados pelo município de Tamandaré;

Destaque-se que o gestor informou saber unicamente que cento e sessenta e sete é o quantitativo total de beneficiários do BPC – idosos e deficientes já cadastrados em Tamandaré.

Vale acrescentar, adicionalmente, que o gestor não soube informar, nem apresentou documentação comprobatória da listagem e das ações realizadas relativas ao BPC.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documentação sem número, de 27 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou a seguinte manifestação editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“No que se refere a este item, tratando-se do primeiro ano de gestão do atual prefeito, há de se mencionar que o mesmo está, de todas as formas possíveis, buscando melhorar e localizar todos os beneficiários do BPC, em especial os idosos e pessoas com deficiência para assim, sanar quaisquer irregularidade que possa existir no Município de Tamandaré.

Ademais, destaca-se que as informações trazidas pelos beneficiários, quando do ingresso no CADÚNICO, são meramente declaratórias, sendo de inteira responsabilidade dos mesmos, qualquer inconsistência existente. Outrossim, como informado anteriormente, por se tratar do primeiro ano de gestão do Sr. S. H., fora determinado diversas medidas para adequar as práticas do Ente Municipal, nos ditames legais do BPC.”

Análise do Controle Interno

O Gestor admite a falha apontada, qual seja, não dispõe de informações suficientes sobre os beneficiários do BPC no município. Cabe apontar que fragilidades na gestão local do Cadastro Único podem comprometer a concessão e manutenção dos beneficiários do BPC.

2.2.20. Beneficiários do BPC, inscritos no Cadastro Único do município de Tamandaré, não localizados.

Fato

A localização das famílias que possuem beneficiários do BPC é necessária para seu acompanhamento, para a inserção destes na rede de serviços socioassistenciais e para a realização dos processos de concessão e de revisão bienal do BPC.

Em inspeção física realizada pela equipe da CGU, não foram localizados sete beneficiários, 23,3% da amostra aleatória de trinta beneficiários do BPC- Benefício de Prestação Continuada, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1 - Beneficiários não localizados.

Beneficiário BPC	Tipo de BPC recebido	Motivo não localização
***.937.964-**	BPC-Idoso	Cadastro excluído
***.797.284-**	BPC-Idoso	Mudou-se para outro município.
***.708.304-**	BPC-Idoso	Não há informações em campo sobre a existência do beneficiário.
***.961.224-**	BPC-Idoso	Não há informações em campo sobre a existência do beneficiário.
***.384.434-**	BPC-Idoso	Mudou-se para outro município.
***.961.104-**	BPC-Deficiente	Mudou-se para outro município.
***.757.084-**	BPC-Deficiente	Mudou-se para outro município.

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações colhidas por ocasião da inspeção física realizada.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documentação sem número, de 27 de agosto de 2018, a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou a seguinte manifestação editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas e aos seus números de CPF, a fim de preservá-las:

“No que se refere a este ponto, a CGU informa que, depois de um análise aleatória de 30 (trinta) beneficiários, não foram localizados 7(sete) beneficiários do BPC.

Entretanto, há de se mencionar que, diferentemente do apontado pela auditoria, à beneficiária titular do CPF nº XXX.797.284-XX e residente do município de Tamandaré, tendo endereço o Engenho Mamucabas, Zona Rural, Município de Tamandaré como referência a casa do Sr. P. C.

No tocante a beneficiária de CPF XXX.937.964-XX, a mesma teve seu benefício excluído, já que, mesmo ao passar o período de 48 (quarenta e oito) meses, referida não fora localizada, nem mesmo se apresentou para atualizar os seus dados cadastrais.

Por fim, com relação aos beneficiários de CPF nº XXX.708.304-XX, XXX.965.224-XX e XXX.384.434-XX, destaca-se que os mesmos não residem no Município de Tamandaré, e sim, no Município de Barreiros.

Sendo assim, comprova-se a ausência de qualquer irregularidade neste item.

Análise do Controle Interno

Em que pese o Gestor informar em sua resposta não existir irregularidade neste item, verificou-se o seguinte:

- O beneficiário CPF nº ***.384.434-**, elencado a ser fiscalizado pela CGU e apontado na manifestação do gestor, bem como os de nº ***.961.104-** e ***.757.084-** que foram objeto de amostra da CGU, apesar de não localizados, por não mais residirem em Tamandaré/PE, constam no Cadastro Único do município de Tamandaré;
- Em que pese o beneficiário de CPF nº ***.937.964-**, de acordo com informações do gestor, esteja com cadastro excluído, consta o mesmo, ainda, no Cadastro Único do município de Tamandaré/PE;
- Em relação ao beneficiário de CPF Nº ***.961.224-**, o gestor não se manifestou relativamente ao mesmo. Ressalte-se que o beneficiário não foi localizado quando da verificação in loco da CGU no endereço desse beneficiário.

Muito embora o gestor tenha informado que os beneficiários ou não residem mais no município de Tamandaré ou ainda que estão com o Cadastro Único excluído, a constatação permanece para conhecimento do gestor federal responsável pelo BPC com vistas a adoção de providências cabíveis que julgar necessárias.

3. Conclusão

Foram identificados problemas relativos a deficiência no acompanhamento dos beneficiários pela Prefeitura, não localização de beneficiários do BPC, desatualização da composição familiar e da renda per capita com as informações declaradas no Cadastro Único e desconhecimento pelos beneficiários das imposições legais do Programa.

Ademais, o processo de cadastramento dos beneficiários do BPC no Cadastro Único, requisito para concessão, manutenção e revisão do benefício, cuja incumbência é da gestão municipal, com prazo limite até o final de 2018, apresenta fragilidades que põem em risco o atingimento das metas desse programa assistencial.

Ordem de Serviço: 201800332
Município/UF: Tamandaré/PE
Órgão: MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
Instrumento de Transferência: Não se Aplica
Unidade Examinada: MUNICIPIO DE TAMANDARE
Montante de Recursos Financeiros: Não se aplica.

1. Introdução

A presente ação de controle refere-se à fiscalização do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Tamandaré/PE e apresenta como objetivo a identificação de falhas ocorridas no cadastro de famílias beneficiárias cuja consequência é a concessão de benefícios indevidos a famílias que não atendem aos critérios de renda estabelecidos pela legislação pertinente ao Programa.

No intuito de avaliar o atendimento aos critérios do Programa Bolsa Família, foi selecionada uma amostra de famílias a serem entrevistadas pelos auditores da CGU, comparando-se as informações colhidas em campo com aquelas registradas no Cadastro Único.

A seleção da amostra foi feita a partir de 03 (três) grupos potencialmente críticos:

- a) Propriedade de veículos: Foram selecionadas 22 (vinte e duas) famílias com pelo menos um integrante na condição de proprietário de veículo;
- b) Existência de dependentes do responsável familiar com vínculo familiar de “outro parente” e “não parente” declarados no Cadastro Único de fevereiro de 2018; nesse grupo, foram selecionadas 03 (três) famílias beneficiárias para serem visitadas;
- c) Manutenção de benefício após o seu cancelamento por indicativo de inconsistência de renda; foram selecionadas 11 famílias desse grupo.

Foram também verificadas as rendas das famílias beneficiárias que possuem algum integrante familiar na condição de “servidor público municipal”, por meio das informações extraídas da Folha de Pagamento dos servidores municipais referente ao mês de fevereiro de 2018, fornecida pelo gestor local.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 23 a 27 de abril de 2018.

Cabe ressaltar que o Relatório decorrente dessa Fiscalização de Entes Federativos (FEF) será apresentado, posteriormente, ao Ministério de Desenvolvimento Social, gestor federal responsável pelos recursos do PBF.

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. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com renda per capita familiar superior ao limite estabelecido na legislação pertinente ao Programa.

Fato

A partir da análise das informações extraídas das bases de dados oficiais do governo federal e da verificação junto aos beneficiários selecionados na amostra da veracidade das informações registradas no Cadastro Único, identificou-se que as famílias relacionadas no quadro a seguir, possuem renda familiar per capita superior ao limite de R\$ 170,00, previsto na legislação pertinente ao programa (art. 18 do Decreto nº 5.209/2004, modificado pelo Decreto nº 8.794/2016):

Quadro 01 – Famílias com Renda Per Capita Incompatível

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
94556717	16075807056	125,00	357,75	O marido da RF foi entrevistado na barbearia da qual é proprietário. Ele informou que a RF encontrava-se, naquele momento, em Recife/PE, onde trabalha como diarista. Entretanto, não pôde/quis informar a renda da RF, alegando que os valores apresentariam grande variabilidade. Confirmou, também, a	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				<p>propriedade de um veículo FIAT Grand Siena.</p> <p>Por fim, o marido da RF informou, ainda, que seus rendimentos na barbearia alcançam, em média, o montante de 1,5 salário mínimo por mês. Assim, considerando que o grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 357,75 (= 1,5 x R\$ 954,00 ÷ 4), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p>	
369191447	16406877676	40,00	747,33	<p>A RF foi entrevistada na Escola Municipal Coronel Othon, onde trabalha como professora e recebe, segundo ela própria informou, cerca de R\$ 1.600,00.</p> <p>Segundo consta da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE referente ao mês de fevereiro/2018, a RF recebe salário bruto no valor de R\$ 1.842,00 e salário líquido no valor de R\$ 1.676,22.</p> <p>Foi, ainda, informado que o marido da RF trabalha na lavoura da cana-de-açúcar como “parceleiro”, sendo remunerado apenas na época de colheita da cana. Ele também cuida de uma fazenda de bananas, que proporciona uma renda mensal média de R\$ 400,00.</p> <p>Desta forma, considerando que o grupo familiar é</p>	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				<p>composto por 3 (três) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 747,33 (= (R\$ 1.842,00 + R\$ 400,00) ÷ 3), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Por fim, a RF informou que nenhum membro de seu grupo familiar permanece como proprietário de qualquer veículo, visto que o último veículo que possuiu foi envolvido em um acidente, após o qual foi classificado como “perda total”.</p>	
2200719426	16501119031	112,00	450,93	<p>A RF informou que recebe o valor de aproximadamente 1 salário-mínimo e que o seu marido, embora não tenha emprego fixo, auferir uma renda média de aproximadamente R\$ 500,00 por mês.</p> <p>Ressalte-se que a RF recebe salário da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE como servidora municipal, conforme registros constantes da folha de pagamentos referente ao mês de fevereiro de 2018. Tais registros indicaram que a RF recebe, na verdade, salário bruto no valor de R\$ 1.303,71 e salário líquido no valor de R\$ 1.227,39.</p> <p>Assim, considerando que o grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas, a renda mensal per capita é</p>	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				<p>de R\$ 450,93 (= (R\$ 1.303,71 + R\$ 500,00) ÷ 4), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Por fim, vale registrar que a RF confirmou a propriedade de um automóvel FIAT Siena.</p>	
2455166627	13042203459	88,00	833,33	<p>Constatou-se que a RF trabalha como professora em uma escola municipal, onde foi entrevistada pela equipe de fiscalização.</p> <p>Segundo consta da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE referente ao mês de fevereiro/2018, a RF recebe salário bruto no valor de R\$ 1.842,00 e salário líquido no valor de R\$ 1.676,22.</p> <p>A RF informou, ainda, que a renda familiar mensal gira em torno de R\$ 2.500,00, somando-se o seu salário com o do marido.</p> <p>Considerando que o grupo familiar é composto por 3 (três) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 833,33 (= R\$ 2.500,00 ÷ 3), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Registre-se, por fim, que a composição familiar foi alterada, visto que consta do Cadastro Único que a RF residia com dois filhos, enquanto verificou-se que,</p>	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				atualmente, a RF reside com um filho e com o seu cônjuge, permanecendo, de qualquer forma, o grupo familiar com 3 (três) integrantes.	
4406909869	20338070502	6,00	238,50	<p>Constatou-se que a RF trabalha como professora em uma escola municipal, onde foi entrevistada pela equipe de fiscalização.</p> <p>Durante a entrevista, a RF informou que recebe salário no valor de 1 salário mínimo (R\$ 954,00), o que foi confirmado por meio de consulta à folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE referente ao mês de fevereiro/2018. Tal consulta revelou que a RF recebe salário bruto no valor de R\$ 954,00 e salário líquido no valor de R\$ 877,68.</p> <p>Considerando que o grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 238,50 ($= R\\$ 954,00 \div 4$), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p>	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.
4191530470	10554657500	0,00	954,00	<p>O RF informou que recebe o valor de cerca de 1 salário-mínimo ($= R\\$ 954,00$), referente à sua aposentadoria.</p> <p>Desta forma, considerando que o grupo familiar é composto por apenas 1 (uma) pessoa, que é o próprio Responsável Familiar, a renda mensal</p>	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				<p>per capita é de R\$ 954,00, ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Por fim, o RF informou que vendeu todos os veículos que possuía, em razão da necessidade de custear tratamento médico para sério problema de visão que adquiriu.</p>	
1912035995	16484758981	50,00	294,13	<p>A RF informou que trabalha como gari, recebendo o valor de aproximadamente 1 salário-mínimo (= R\$ 954,00).</p> <p>Segundo consta da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE referente ao mês de fevereiro/2018, a RF recebe, na verdade, salário no valor de R\$ 1.176,51.</p> <p>Constatou-se, ainda, que a RF possui uma pequena loja de produtos alimentícios na entrada de sua residência. Segundo informou a RF, a loja somente possui maior movimento na temporada de férias (de dezembro até o carnaval), quando o município recebe muitos turistas em razão de se localizar na zona litorânea. De fato, na ocasião da visita realizada pela equipe de fiscalização, não havia nenhum cliente na loja.</p> <p>Portanto, considerando apenas o salário de gari e levando-se em conta que o</p>	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				<p>grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 294,13 (= R\$ 1.176,51 ÷ 4), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Registre-se, por último, a RF confirmou a propriedade de um automóvel Chevrolet Prisma.</p>	
2189971594	20477513055	33,00	234,44	<p>A composição familiar foi alterada, visto que o pai e a mãe da RF vieram residir com a família. Assim, foram acrescentados dois parentes com renda.</p> <p>Segundo informado pela RF, cada um dos pais recebe aposentadoria no valor de aproximadamente R\$ 915,00.</p> <p>Consulta realizada junto à base de dados do Sistema de Benefícios da Previdência Social (SISBEN) revelou que a mãe da RF recebe aposentadoria no valor bruto de R\$ 937,74 e líquido de R\$ 919,00.</p> <p>Considerando que, com a inclusão dos pais da RF, o grupo passou a contar com 8 (oito) integrantes, a renda mensal per capita atualmente é de R\$ 234,44 (= 2 x R\$ 937,74 ÷ 8), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p>	Grande número de pessoas na família registradas como “outro parente” ou “não parente”, dependentes do RF.
2113204479	16452762088	102,00	316,58	A RF informou que o	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				<p>marido trabalha e recebe o valor de 1 salário-mínimo (= R\$ 954,00).</p> <p>Vale acrescentar que consulta à base de dados do Sistema de Benefícios da Previdência Social (SISBEN) revelou que um dos membros do grupo familiar recebe R\$ 312,33 a título de pensão por morte previdenciária por meio de sua representante legal, a saber, a RF.</p> <p>Considerando que o grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 316,58 (= (R\$ 954,00 + R\$ 312,33) ÷ 4), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Registre-se que durante a visita realizada pela equipe de fiscalização, a RF confirmou a propriedade do veículo FIAT Uno de placa P*Y 5**9 (PE TAMANDARÉ), tendo sido também verificado que o padrão da casa em que reside o grupo familiar é superior ao do beneficiário típico do programa.</p>	
2729179402	20633282027	40,00	318,00	<p>A RF informou que, diferentemente do que se encontra registrado no Cadastro Único, o seu grupo familiar é composto atualmente não apenas por ela, tendo sido acrescentados o cônjuge/companheiro e um filho. Acrescentou, ainda,</p>	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				<p>que o marido recebe o valor de 1 salário-mínimo (= R\$ 954,00).</p> <p>Considerando que o grupo familiar é composto atualmente por 3 (três) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 318,00 (= R\$ 954,00 ÷ 3), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Por último, cumpre mencionar que a RF negou ter possuído quaisquer veículos automotores porventura registrados em seu nome.</p>	
1303284561	20138531905	37,00	238,50	<p>A RF informou que o marido trabalha e recebe o valor de 1 salário-mínimo (= R\$ 954,00).</p> <p>Considerando que o grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 238,50 (= R\$ 954,00 ÷ 4), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Registre-se, por fim, que a RF não confirmou a propriedade de veículos registrados em seu nome.</p>	Veículos
3275272187	16104992758	245,00	A família não forneceu valores à equipe de fiscalização.	<p>A renda familiar mensal per capita registrada no próprio Cadastro Único é de R\$ 245,00, ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Durante a entrevista</p>	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Renda per capita declarada no CadÚnico (R\$)	Renda per capita informada na visita e compatível com a situação encontrada (R\$)	Situação Verificada	Amostra
				<p>realizada pela equipe de fiscalização, a RF confirmou a propriedade de um veículo Volkswagen Fox.</p> <p>A RF afirmou, ainda, que o marido trabalha como pedreiro, sem que, entretanto, soubesse/quisesse informar sua renda.</p> <p>Por último, cumpre mencionar que a RF confirmou a propriedade de um Volkswagen Fox por parte de seu marido, sendo que tal veículo foi encontrado pela equipe de fiscalização estacionado na garagem da residência da família beneficiária.</p>	

Fonte: Informações obtidas a partir de: a) Cadastro Único; b) Consultas ao Sistema SISBEN; c) Consultas à folha de pagamentos da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE referente a fevereiro de 2018; d) Entrevistas com beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra; e) Verificação “in loco” das condições de residência dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra.

De acordo com o Quadro 01, verifica-se que as famílias nele indicadas possuem renda per capita atual incompatível com a legislação do Programa, visto que as remunerações apuradas no momento da visita pela CGU demonstraram-se superiores àquelas informadas no cadastramento ou na última atualização cadastral.

Por fim, como encaminhamentos para os casos relacionados no Quadro 01, verifica-se a necessidade de revisão imediata dos dados do Cadastro Único e benefícios do Programa.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal apresentou as seguintes justificativas, por intermédio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018:

“No que se refere a este item, após informada tal situação, o Ente Municipal realizou a atualização cadastral dos mesmos, repassando tais informações para o Ministério do Desenvolvimento Social, para que assim, sejam tomadas as medidas cabíveis.

Ressalte-se que, o papel do Ente Municipal é colher informações e repassa-las ao Ente competente, o que, devidamente fora feito, conforme documentação anexa. Sendo assim, não há como impor nenhuma irregularidade ao Município de Tamandaré.

Outrossim, cabe, unicamente, ao Ministério do Desenvolvimento Social, após análise das informações repassadas pelo Ente Municipal, tomar as medidas cabíveis sobre irregularidades existentes.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou o “Formulário Principal de Cadastramento” para cada uma das famílias indicadas no Quadro 01 como comprovação de que realizou a alegada atualização cadastral. Ressalte-se que o mencionado documento se trata de um formulário-padrão elaborado pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social, sendo utilizado exatamente para o (re)cadastro das famílias no Cadastro Único.

A análise dos formulários em questão revelou o seguinte:

Quadro 02 – Famílias com Renda Per Capita Incompatível

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Análise da CGU	Amostra
94556717	16075807056	<p>As informações colhidas pelo entrevistador foram no sentido de que a RF trabalha fazendo “bicos” em Recife. No momento, ela trabalha como doméstica, sem carteira assinada, recebendo um salário mensal de R\$ 954,00 (salário mínimo).</p> <p>Quanto ao marido da RF, as informações fornecidas ao entrevistador foram de que ele trabalha como barbeiro em um ponto de comércio localizado na sua própria residência e que recebe por volta de R\$ 1.200,00 por mês.</p> <p>Embora as informações prestadas ao entrevistador quanto à renda do marido da RF não sejam exatamente aquelas apresentadas à equipe de fiscalização da CGU, a renda familiar per capita ainda permanece acima do limite permitido pela legislação, alcançando o montante de R\$ 538,50 (= (R\$ 954,00 + R\$ 1.200,00) ÷ 4).</p>	Veículos
369191447	16406877676	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam aquelas prestadas anteriormente à equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que a RF recebe mensalmente salário de R\$ 1.842,00.</p> <p>Também foi confirmado junto ao entrevistador que o cônjuge/companheiro da RF trabalha por</p>	Veículos

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Análise da CGU	Amostra
		<p>conta própria e recebe R\$ 400,00 por mês.</p> <p>Considerando que o grupo familiar é composto por 3 (três) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 747,33 (= (R\$ 1.842,00 + R\$ 400,00) ÷ 3), confirmando-se, assim, o valor apurado pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União, que é superior ao limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p>	
2200719426	16501119031	<p>As informações colhidas pelo entrevistador são no sentido de que a RF recebe o salário mensal de R\$ 954,00 (salário mínimo).</p> <p>No entanto, cabe frisar que, conforme já relatado, o exame dos registros constantes da folha de pagamentos referente ao mês de fevereiro de 2018 indicou que a RF recebe, na verdade, salário bruto no valor de R\$ 1.303,71 e salário líquido no valor de R\$ 1.227,39.</p> <p>Quanto ao marido da RF, foi informado ao entrevistador que ele trabalha por conta própria, auferindo R\$ 400,00 por mês.</p> <p>Esse valor também difere dos R\$ 500,00 informados anteriormente à equipe de fiscalização Controladoria-Geral da União.</p> <p>Vale, por fim, destacar que, mesmo considerando os valores informados ao entrevistador, a renda familiar per capita ainda permanece acima do limite permitido pela legislação, alcançando o montante de R\$ 338,50 (= (R\$ 954,00 + R\$ 400,00) ÷ 4).</p>	Veículos
2455166627	13042203459	<p>As informações colhidas pelo entrevistador foram no sentido de que a RF recebe salário bruto de R\$ 1.842,00 e que o seu marido faz “bicos”, recebendo R\$ 350,00 por mês.</p> <p>Embora as informações prestadas pela RF ao entrevistador quanto à renda do seu marido diverjam daquelas fornecidas à equipe de fiscalização da CGU, a renda familiar per capita ainda permanece acima do limite permitido pela legislação, alcançando o montante de R\$ 730,67 (= (R\$ 1.842,00 + R\$ 350,00) ÷ 3).</p>	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.
4406909869	20338070502	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam aquelas anteriormente apuradas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que a RF recebe salário no valor de R\$ 954,00 por mês e de que o grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas.</p>	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Análise da CGU	Amostra
		Dessa maneira, confirma-se que a renda mensal per capita é de R\$ 238,50 (= R\$ 954,00 ÷ 4), superior ao limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.	
4191530470	10554657500	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam os fatos apurados pela equipe da Controladoria-Geral da União no sentido de que o RF é o único integrante de seu grupo familiar e que recebe aposentadoria no valor mensal de R\$ 954,00.</p> <p>A renda familiar per capita (R\$ 954,00) encontra-se, portanto, acima do limite permitido pela legislação.</p>	Veículos
1912035995	16484758981	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam aquelas prestadas à equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que a RF é servidora pública e recebe salário de cerca de R\$ 1.176,00.</p> <p>Além disso, foi informado ao entrevistador que o cônjuge/companheiro da RF trabalha por conta própria, recebendo R\$ 200,00 por mês.</p> <p>Portanto, considerando o salário da RF informado anteriormente à equipe da Controladoria-Geral da União, o valor recebido mensalmente pelo seu cônjuge/companheiro e, ainda, levando-se em conta que o grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 344,13 (= (R\$ 1.176,51 + R\$ 200,00) ÷ 4), ultrapassando o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p> <p>Registre-se, por fim, que a RF confirmou ao entrevistador a propriedade de um automóvel.</p>	Veículos
2189971594	20477513055	<p>As informações colhidas em campo pelo entrevistador foram no sentido de que apenas a mãe da RF passou a residir com a família. Assim, o grupo familiar passou a totalizar 7 (sete) integrantes.</p> <p>Quanto à renda dos integrantes da família, confirmou-se que a mãe da RF recebe aposentadoria (valor declarado de R\$ 954,00) e que a própria RF auferia renda mensal de R\$ 200,00.</p> <p>Levando-se em conta tais informações, a renda per capita mensal é de R\$ 164,86 (= (R\$ 954,00 + R\$ 200) ÷ 7), encontrando-se, portanto, ainda dentro do limite estabelecido pela legislação.</p>	Grande número de pessoas na família registradas como “outro parente” ou “não parente”, dependentes do RF.

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Análise da CGU	Amostra
2113204479	16452762088	<p>As informações colhidas pelo entrevistador foram no sentido de que a RF recebe pensão no valor de R\$ 318,00.</p> <p>Também foi informado ao entrevistador que o cônjuge/companheiro da RF trabalha por conta própria e que auferir rendimentos mensais no valor de R\$ 2.100,00.</p> <p>Dessa forma, considerando que o grupo familiar é composto por 4 (quatro) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 604,50 (= (R\$ 2.100,00 + R\$ 318,00) ÷ 4), superior ao limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p>	Veículos
2729179402	20633282027	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam aquelas apuradas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que o grupo familiar é composto por 3 (três) integrantes.</p> <p>Confirmam, ainda, que o cônjuge/companheiro da RF auferir remuneração mensal no valor de R\$ 954,00 e que, dessa forma, a renda mensal per capita é de R\$ 318,00 (= R\$ 954,00 ÷ 3), superior ao limite estabelecido na legislação.</p>	Veículos
1303284561	20138531905	<p>As informações colhidas em campo pelo entrevistador foram no sentido de que o cônjuge/companheiro da RF é empregado com carteira assinada e que recebe R\$ 1.004,00 como remuneração mensal, além de a família ser composta por 4 (quatro) integrantes.</p> <p>Assim, a renda familiar per capita alcança o montante de R\$ 251,00 (= R\$ 1.004,00 ÷ 4), ultrapassando, portanto, o limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p>	Veículos
3275272187	16104992758	<p>No caso desse grupo familiar, a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE não apresentou o “Formulário Principal de Cadastramento” no intuito de comprovar a realização de atualização cadastral.</p> <p>Permanecem, portanto, as informações fornecidas à equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União, com base nas quais apurou-se a renda mensal per capita de R\$ 245,00, registrada no próprio Cadastro Único e superior ao limite estabelecido na legislação pertinente ao programa.</p>	Veículos

Fonte: “Formulário Principal de Cadastramento” apresentado pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE no intuito de comprovar a realização de atualização cadastral.

Conclui-se que o recadastramento empreendido pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE confirmou que todas as famílias indicadas nos Quadros 01 e 02, à exceção do grupo familiar de código nº 2189971594 (NIS RF nº 20477513055), apresentam renda *per capita* acima do limite estabelecido pela legislação pertinente ao Programa Bolsa Família. É mister, portanto, que a prefeitura informe o Ministério do Desenvolvimento Social acerca de todas as situações ora examinadas a fim de que a concessão dos respectivos benefícios seja imediatamente revista, bem como apure a eventual ocorrência de dolo com vistas ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

2.2.2. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com indícios de renda per capita familiar superior ao limite estabelecido na legislação (art. 18 do Decreto nº 5.209/2004, modificado pelo Decreto nº 8.794/2016) por serem proprietárias de veículos.

Fato

Verifica-se por meio da análise das regras do Programa que não há impedimento para que famílias beneficiárias sejam proprietárias de veículos, desde que tais grupos familiares atendam aos critérios da renda.

Por outro lado, levando-se em conta que o público alvo do Programa são famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 170,00, considera-se que a propriedade de veículos acima de R\$ 20.000,00 é um forte indicativo de que esses grupos familiares podem ter fornecido informações inverídicas de renda com a finalidade de ingressarem ou de se manterem no Programa.

Assim, foi realizado um cruzamento de dados dos beneficiários do PBF de Tamandaré/PE com a base de dados de propriedade de veículos do governo federal, no intuito de identificar famílias beneficiárias que podem estar fora do perfil para o recebimento de benefícios do Programa.

Como resultado, foram identificadas 38 famílias beneficiárias que possuem algum integrante familiar proprietário de veículo(s) com valor(es) acima de R\$ 20.000,00. Essa situação aponta para a necessidade de realização de uma reavaliação da condição de beneficiários do Programa.

Quadro 03 – Famílias Beneficiárias Proprietárias de Veículos

NIS do Responsável Familiar (RF)	NIS do Responsável Familiar (RF)
19041966938	20338061414
16588868686	16508279751
16547094643	20905349835
21255600049	16196913124
21221816766	16620484019
23700303498	19027337899
12746553459	16265702689
23616859227	23640780643
16303203893	16493920842
16391028207	23601581848
16152538220	16644902457
16104992758	20338048825

NIS do Responsável Familiar (RF)	NIS do Responsável Familiar (RF)
21216906507	10631739359
16271141022	16488273370
10788992888	16427931610
16452680677	16385348254
20338072262	16097520167
16097481161	20338061341
23796892244	21218900409

Fonte: Cruzamento de dados dos beneficiários do PBF de Tamandaré/PE com a base de dados de propriedade de veículos do governo federal.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal apresentou as justificativas transcritas a seguir, por intermédio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018. Ressalte-se que, no intuito de preservar a intimidade das pessoas eventualmente mencionadas, os respectivos nomes serão representados por meio de suas iniciais.

“No que se refere a este ponto, a CGU informa que, de um (sic) análise, verificou-se a existência de famílias beneficiadas pelo bolsa família que detinham a propriedade de veículos, o que, seria um forte indício de irregularidade no valor de renda per capita informado.

Ocorre que, buscando elucidar (sic) quaisquer inconsistência (sic) existente (sic), o Município de Tamandaré procedeu com a atualização cadastral de TODOS os beneficiários apontados, bem como, os informando da extrema necessidade de manutenção atualizada dos referidos dados.

Entretanto, alguns beneficiários do bolsa família, conforme documentação em anexo, se negaram a prestar informações, são eles: NIS nº 19027337899 – L. M. C. S., NIS nº 16588868686 e W. S. S., NIS nº 23700303498.

Ademais, quanto a Sra. V. F. S., NIS nº 23700303498, segundo informações prestadas, não há certeza sobre sua localização. Por fim, quanto a Sra. R. M. O., NIS nº 20338061341, informou-se a sua exclusão do CADÚNICO, na data de 18/07/2017.

Sendo assim, comprova-se a ausência de quaisquer irregularidade (sic) neste item.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou o “Formulário Principal de Cadastramento” para as famílias cujos responsáveis foram indicados no Quadro 03 como comprovação de que realizou a atualização cadastral. Ressalte-se que o mencionado documento se trata de um formulário-padrão elaborado pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social, sendo utilizado exatamente para o (re)cadastro das famílias no Cadastro Único.

Apresentou, ainda, declarações expedidas pelo Coordenador do Cadastro Único no município a fim de atestar as situações específicas mencionadas nas justificativas apresentadas.

Considera-se que a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE adotou providências parciais ao realizar o cadastramento das famílias apontadas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no presente ponto, restando pendente a suspensão dos benefícios das famílias beneficiárias que se negaram a prestar informações ao gestor local. É necessário, ainda, que a prefeitura informe o Ministério do Desenvolvimento Social acerca de todas as situações ora examinadas a fim de que a concessão dos benefícios seja revista nas situações em que grupos familiares apresentem renda familiar *per capita* superior aos limites previstos na legislação pertinente ao Programa Bolsa Família, bem como apure a eventual ocorrência de dolo com vistas ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

2.2.3. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com composição familiar incorreta ou desatualizada.

Fato

Nos casos em que a família tem composição familiar diferente daquela registrada no Cadastro Único, tal divergência pode impactar tanto na sua condição de elegibilidade ao Programa, quanto no valor do benefício a ser recebido.

No quadro a seguir estão relacionadas as famílias que apresentaram divergência entre a composição familiar declarada durante as visitas realizadas pela equipe de fiscalização e a composição familiar registrada no Cadastro Único, sendo que, mesmo após a atualização das informações, tais famílias não têm a sua condição de beneficiárias do Programa Bolsa Família alterada, ou seja, permanecem elegíveis ao Programa.

Por outro lado, para esses casos, considerando que as situações encontradas podem alterar o valor dos benefícios a serem recebidos, há indicativo para que o gestor municipal promova a atualização das informações dessas famílias no Cadastro Único.

Quadro 04 – Inconsistências na Composição Familiar

Código Familiar	NIS do Responsável Familiar (RF)	Causa	Amostra
2454111004	16152538220	Segundo informações prestadas pela RF, sua filha (NIS 16280071503) se mudou. Houve, assim, a exclusão de parente sem renda.	Veículos
2070330052	21221816766	De acordo com informações prestadas pela RF, houve acréscimo de um parente sem renda, a saber, sua filha recém-nascida (3 meses de idade).	Veículos
2401066527	20631533235	Segundo informações prestadas pela RF, um dos integrantes da família (NIS 20729691688) se mudou. Desta forma, ocorreu a exclusão de “não parente” ou “outro parente” sem renda.	Grande número de pessoas na família registradas como “outro parente” ou “não parente”, dependentes do RF.
507124030	16416351278	De acordo com informações fornecidas pela RF, atualmente o seu cônjuge/companheiro reside com ela, na mesma casa.	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.

Código Familiar	NIS do Responsável Familiar (RF)	Causa	Amostra
		<p>Informou, ainda, a RF que o cônjuge/companheiro não possui emprego fixo/renda certa, fazendo “bicos”. Houve, portanto, acréscimo de parente com renda, porém incerta, e que não foi informada pela RF.</p> <p>A equipe de fiscalização constatou durante a visita realizada que a casa onde a RF e seu cônjuge/companheiro residem apresenta padrão típico dos beneficiários do programa.</p>	
3278843550	12746553459	<p>A RF informou que, desde a última atualização cadastral, o cônjuge/companheiro passou a residir com ela, ao passo que um de seus filhos se mudou (NIS 21040831933).</p> <p>O filho que se mudou não possuía renda e o cônjuge/companheiro trabalha como carreteiro, sendo que a RF não soube informar a renda dele.</p> <p>Assim, houve acréscimo da renda familiar per capita em razão dos rendimentos do cônjuge/companheiro, cujos valores, entretanto, não foram informados pela RF.</p> <p>De qualquer forma, consulta realizada junto ao Sistema de benefícios da Previdência Social (SISBEN) revelou que a RF recebe valores referentes a pensão por morte previdenciária desde 07/11/2012, e que tais proventos alcançaram o montante de R\$ 418,00, em junho de 2017.</p> <p>Assim, sem que sejam considerados os rendimentos do cônjuge/companheiro da RF (que não foram informados pela RF) e levando-se em conta que o grupo familiar é composto atualmente por 3 (três) pessoas, a renda mensal per capita é de R\$ 139,33 (= R\$ 418,00 ÷ 3), permanecendo, portanto, dentro dos parâmetros estabelecidos na legislação para a permanência no Programa.</p>	Veículos

Fonte: Informações obtidas a partir de: a) Cadastro Único; b) Consultas ao Sistema SISBEN; c) Entrevistas com beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra; d) Verificação “in loco” das condições de residência dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra.

Além dos casos registrados acima, foram também identificadas divergências quanto à composição das famílias elencadas no Quadro 05 a seguir, sendo que, em tais casos, as famílias se tornaram inelegíveis para o programa em razão do aumento da renda familiar *per capita*, que ultrapassou o limite previsto na legislação, a saber, R\$ 170,00 (art. 18 do Decreto n° 5.209/2004, modificado pelo Decreto n° 8.794/2016). Ressalte-se que esses casos

já foram tratados em ponto específico do presente relatório (*“Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação para permanência no Programa”*) e estão relacionados abaixo com vistas a que o gestor municipal promova a atualização das informações relativas à composição dessas famílias no Cadastro Único.

Quadro 05 – Inconsistências na Composição Familiar

Código Familiar	NIS do Responsável Familiar (RF)
2189971594	20477513055
2729179402	20633282027
2455166627	13042203459

Fonte: Informações obtidas a partir de: a) Cadastro Único; b) Consultas ao Sistema SISBEN; c) Entrevistas com beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra; d) Verificação “in loco” das condições de residência dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal apresentou as seguintes justificativas, por intermédio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018:

“Nesse ponto, a CGU informa que, após a realização de uma análise, verificou-se que algumas famílias detêm (sic) composição familiar diferente da apontada pelo CADÚNICO, e que tal divergência, poderia impactar na condição de elegibilidade para o programa bolsa família.

Ocorre que, buscando elucidar (sic) quaisquer inconsistência (sic) existente (sic), o Município de Tamandaré procedeu com a atualização cadastral de TODOS os beneficiários apontados, conforme verifica-se em documentação anexa, bem como, os informando da extrema necessidade de manutenção atualizada dos referidos dados.

Desse modo, após a correta atualização dos dados para alimentação do CADÚNICO, o Ministério do Desenvolvimento Social, poderá tomar as medidas cabíveis e, sendo verificado qualquer irregularidade, suspender a concessão do benefício.

Sendo assim, comprova-se a ausência de quaisquer irregularidade (sic) neste item.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou o “Formulário Principal de Cadastramento” para cada uma das famílias indicadas nos Quadros 04 e 05 como comprovação de que realizou a alegada atualização cadastral. Ressalte-se que o mencionado documento se trata de um formulário-padrão elaborado pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social, sendo utilizado exatamente para o (re)cadastro das famílias no Cadastro Único.

A análise dos formulários em questão revelou o seguinte:

Quadro 06 – Inconsistências na Composição Familiar (famílias listadas no Quadro 04)

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Análise da CGU
2454111004	16152538220	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam aquelas apuradas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que a filha da RF (NIS nº 16280071503) se mudou, de modo que houve a exclusão de 1 parente sem renda.</p> <p>Assim, a família é composta atualmente por 2 (duas) pessoas, quais sejam, a RF e o seu cônjuge/companheiro.</p>
2070330052	21221816766	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam aquelas apuradas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que houve acréscimo de um parente sem renda, a saber, a filha da RF, nascida em 11/01/2018.</p> <p>Assim, a família é composta atualmente por 4 (quatro) pessoas, quais sejam, a RF, seu cônjuge/companheiro e 2 (duas) filhas.</p>
2401066527	20631533235	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam aquelas apuradas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que a exclusão de “não parente”/“outro parente” sem renda. No entanto, durante a visita de fiscalização da Controladoria-Geral da União foi informado que tal integrante do grupo familiar seria aquele de NIS nº 20729691688, ao passo que ao entrevistador/cadastrador da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE foi informado que seria aquele de NIS nº 23761963722.</p> <p>Seja como for, houve a exclusão de “não parente”/“outro parente” e o grupo familiar passou a contar com 11 (onze) integrantes.</p>
507124030	16416351278	<p>As informações fornecidas ao entrevistador confirmam aquelas prestadas à equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que o cônjuge/companheiro da RF passou a residir com ela.</p> <p>Assim, a família é composta atualmente por 2 (duas) pessoas, quais sejam, a RF e o seu cônjuge/companheiro.</p>
3278843550	12746553459	<p>As informações colhidas pelo entrevistador foram no sentido de que apenas a RF e um de seus filhos (NIS nº 21040846590) formam o grupo familiar. A informação apurada pela equipe da Controladoria-Geral da União no sentido de que o cônjuge/companheiro da RF passou a residir com a família não foi confirmada pelo entrevistador.</p> <p>A RF também informou ao entrevistador que trabalha sem carteira assinada, recebendo R\$ 954,00 por mês. Cumpre frisar que a RF não forneceu tal informação à equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União.</p> <p>Levando-se em conta que o filho da RF que integra o grupo familiar não possui renda e que, conforme já relatado, a RF recebe valores referentes a pensão por morte previdenciária (R\$ 418,00), a renda mensal <i>per capita</i> alcança o montante de R\$ 686,00 (= (R\$ 954,00 + R\$ 418,00) ÷ 2), superior, portanto, ao limite previsto na legislação para a permanência no Programa.</p>

Fonte: “Formulário Principal de Cadastramento” apresentado pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE no intuito de comprovar a realização de atualização cadastral.

Em relação ao Quadro 06, vale observar que, mesmo após o recadastramento, as famílias não têm a sua condição de beneficiárias do Programa Bolsa Família alterada, ou seja, permanecem elegíveis ao Programa, à exceção do grupo familiar de código nº 3278843550, cujo benefício necessita ter a sua concessão imediatamente revisão.

Quanto às famílias que permanecem elegíveis ao programa, deve ser salientado que as alterações acima descritas podem alterar o valor dos benefícios a serem recebidos.

Quadro 07 – Inconsistências na Composição Familiar (famílias listadas no Quadro 05)

Código Familiar	NIS Responsável Familiar (RF)	Análise da CGU
2189971594	20477513055	<p>As informações colhidas em campo pelo entrevistador foram no sentido de que apenas a mãe da RF passou a residir com a família. Assim, o grupo familiar passou a totalizar 7 (sete) integrantes.</p> <p>Quanto à renda dos integrantes da família, confirmou-se que a mãe da RF recebe aposentadoria (valor declarado de R\$ 954,00) e que a própria RF auferir renda mensal de R\$ 200,00.</p> <p>Levando-se em conta tais informações, a renda <i>per capita</i> mensal é de R\$ 164,86 ($= (R\\$ 954,00 + R\\$ 200) \div 7$), encontrando-se, portanto, ainda dentro do limite estabelecido pela legislação.</p>
2729179402	20633282027	<p>As informações colhidas pelo entrevistador confirmam aquelas apuradas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que o grupo familiar é composto por 3 (três) integrantes.</p> <p>Confirmam, ainda, que o cônjuge/companheiro da RF auferir remuneração mensal no valor de R\$ 954,00 e que, dessa forma, a renda mensal per capita é de R\$ 318,00 ($= R\\$ 954,00 \div 3$), superior ao limite estabelecido na legislação.</p>

Fonte: “Formulário Principal de Cadastramento” apresentado pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE no intuito de comprovar a realização de atualização cadastral.

No que tange ao Quadro 07, os casos nele elencados já foram tratados em ponto específico do presente relatório (“Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com renda *per capita* familiar superior à estabelecida na legislação para permanência no Programa”), tendo sido também incluídos no presente ponto em razão da ocorrência de alterações nas composições familiares e no intuito de que o gestor municipal promovesse a respectiva atualização cadastral. Vale notar que no caso do grupo familiar de código nº 2189971594, as informações colhidas pelo entrevistador/cadastrador foram no sentido de que a renda familiar *per capita* encontra-se ainda dentro do limite permitido pela legislação, ao passo que no que diz respeito ao grupo familiar de código nº 2729179402, confirmou-se que a renda familiar *per capita* supera o referido limite.

Por fim, considera-se que a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE adotou providências adequadas ao realizar o recadastramento das famílias apontadas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União, sendo, ainda, essencial que todas as situações ora analisadas sejam informadas pela prefeitura ao Ministério do Desenvolvimento Social, a fim de que sejam promovidas as devidas correções na concessão dos benefícios.

2.2.4. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que possuem em sua composição servidores municipais, com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação (art. 18 do Decreto nº 5.209/2004, modificado pelo Decreto nº 8.794/2016).

Fato

Com vistas a identificar a possível existência de servidores públicos no município de Tamandaré/PE que, sendo beneficiários do Programa Bolsa Família, pertencem a grupos familiares com renda *per capita* mensal incompatível com a legislação pertinente, foi solicitada a Folha de Pagamento dos servidores municipais referente ao mês de fevereiro de 2018 (servidores ativos, servidores inativos, bem como aqueles pagos com recursos do Fundo Municipal de Saúde), realizando-se, então, o cruzamento das informações contidas nesse documento com aquelas registradas nas bases de dados do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do programa, referentes ao mês de março de 2018.

A execução de tal procedimento identificou a existência de famílias beneficiárias com, pelo menos, 1 (um) membro com vínculo empregatício junto à Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE e cuja renda per capita familiar é superior a R\$ 170,00, limite estabelecido pelo art. 18 do Decreto nº 5.209/2004, modificado pelo Decreto nº 8.794/2016.

Como resultado, constatou-se que 47 (quarenta e sete) famílias beneficiárias estão recebendo os benefícios do Programa em desacordo com as regras estabelecidas pela legislação pertinente, tendo em vista que a renda familiar *per capita* calculada ao se considerar a remuneração de fevereiro de 2018 supera o valor de R\$ 170,00:

Quadro 08 – Famílias Beneficiárias com Renda Incompatível

Código Familiar	NIS Titular	Nº Membros Família	Salário Bruto Titular (Folha Pagto. Pref) (R\$)	Renda Familiar Bruta Per Capita (R\$)
4548579508	13122541458	1	1.373,92	1.373,92
94559066	19030362092	1	1.144,8	1.144,80
4990195205	12082830464	1	1.144,8	1.144,80
3469847266	23618272762	1	1.144,8	1.144,80
1748676547	13176485815	1	954,00	954,00
4649543800	20338068281	2	1.842,00	921,00
2696170002	12947592451	3	2.129,40	709,80
1487709595	20338070898	3	2.129,40	709,80
3429069769	12970575452	3	1.842,00	614,00
369191447	16406877676	3	1.842,00	614,00
2455166627	13042203459	3	1.842,00	614,00
1928859364	16110688216	2	1.144,80	572,40
5120157084	20338045818	2	1.144,80	572,40
2185398008	16053905314	3	1.586,51	528,84
3603537629	19039013600	3	1.583,64	527,88
2614553700	21250091448	5	2.486,70	497,34
3735032613	13861777451	2	985,71	492,86
3186943442	19038613035	2	985,71	492,86
1928860109	21040833669	2	985,71	492,86
3362274340	16423715166	2	985,71	492,86
320763471	16372100569	2	954,00	477,00

Código Familiar	NIS Titular	Nº Membros Família	Salário Bruto Titular (Folha Pagto. Pref) (R\$)	Renda Familiar Bruta Per Capita (R\$)
369199693	16371608275	2	954,00	477,00
3385188784	16309179072	3	1.367,13	455,71
1796398209	21206640504	3	1.144,80	381,60
4672081150	20200251710	3	1.080,84	360,28
2275386092	12803849536	3	1.049,13	349,71
3476412610	20477513438	3	1.017,42	339,14
2200719426	16501119031	4	1.303,71	325,93
4423273829	21025531622	3	954,00	318,00
137167350	16563928057	3	954,00	318,00
1759203700	21204166813	3	954,00	318,00
1912035995	16484758981	4	1.176,51	294,13
337901082	16102037988	4	1.176,51	294,13
2729178937	20759583794	4	1.144,80	286,20
998895520	10788992888	4	1.144,80	286,20
624005259	16250181750	4	1.080,84	270,21
3378949570	20200278112	4	1.017,42	254,36
1293363782	12997309451	4	985,71	246,43
1793373272	13485751455	4	985,71	246,43
4406909869	20338070502	4	954,00	238,50
1192843401	16431880308	5	1.144,80	228,96
507132483	12659948455	5	1.144,80	228,96
2166845100	16021828543	7	1.574,00	224,86
1798247917	16412741330	5	1.017,42	203,48
1815511281	12539538330	5	1.017,42	203,48
2395735108	16616230121	5	985,71	197,14
998903132	12641754454	5	954,00	190,80

Fonte: Cruzamento das bases de dados do Cadastro Único de março de 2018, da Folha de Pagamento do PBF de março de 2018 e da Folha de Pagamento da Prefeitura Municipal de fevereiro de 2018.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal apresentou as justificativas transcritas a seguir, por intermédio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018. Ressalte-se que, no intuito de preservar a intimidade das pessoas eventualmente mencionadas, os respectivos nomes serão suprimidos e os CPFs serão reduzidos à sua forma descaracterizada.

“Nesse ponto, aponta da CGU que, após análise, verificou que alguns beneficiários do programa bolsa família detinham em sua composição familiar, servidores municipais com renda per capita superior ao limite estabelecido pela legislação competente.

Ocorre que, buscando elucidar (sic) quaisquer inconsistência (sic) existente (sic), o Município de Tamandaré procedeu com a atualização de TODOS os beneficiários apontados, bem como, os informando da extrema necessidade de manutenção atualizada dos referidos dados.

*Outrossim, há de se mencionar que, conforme documentação anexa, o Sr. (...) (CPF ***.588.554-**), a Sra. (...) (CPF ***.676.524-**), o Sr. (...) (CPF ***.511.214-**), a Sra. (...) (CPF ***.037.224-**), não são mais servidores do Município de Tamandaré, elucidando, portanto, qualquer irregularidade existente.*

Por fim, destaca-se que após a correta atualização dos dados para alimentação do CADÚNICO, o Ministério do Desenvolvimento Social, poderá tomar as medidas cabíveis e, sendo verificado qualquer irregularidade, suspender a concessão do benefício.

Sendo assim, comprova-se a ausência de quaisquer irregularidade (sic) neste item.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou o “Formulário Principal de Cadastramento” para as famílias indicadas no Quadro 08 como comprovação de que realizou a atualização cadastral, à exceção dos grupos familiares de código nº 3469847266 e nº 3429069769. Ressalte-se que o mencionado documento se trata de um formulário-padrão elaborado pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social, sendo utilizado exatamente para o (re)cadastro das famílias no Cadastro Único.

Foram também apresentadas declarações expedidas pela Secretária Executiva de Administração do município a fim de atestar que 4 (quatro) pessoas apontadas no Quadro 08 como responsáveis familiares não mais ocupam cargo ou função públicas.

Quanto a tais declarações, cumpre fazer as seguintes considerações:

a) CPF ***.588.554-**:

Consta do item 8.06 do Formulário Principal de Cadastramento que o beneficiário em tela não teve trabalho remunerado nos últimos 12 (doze) meses anteriores à entrevista, realizada em 19/08/2018. Todavia, a declaração expedida pela prefeitura atesta que o beneficiário *“foi servidor desta Prefeitura, contratado por excepcional interesse público, exercendo a função de **GARI**, no período de janeiro de 2018 a março de 2018”*.

Assim, nota-se que, nos últimos 12 (doze) meses anteriores à entrevista, o beneficiário teve trabalho remunerado no período de janeiro a março de 2018, de modo que, nesse aspecto, o formulário não guarda coerência com a declaração emitida pela prefeitura.

b) CPF ***.511.214-**:

Nesse caso, consta dos itens 8.06 e 8.07 do Formulário Principal de Cadastramento que o beneficiário teve trabalho remunerado durante apenas 3 (três) dos últimos 12 (doze) meses anteriores à entrevista, realizada em 23/08/2018. Entretanto, a declaração expedida pela prefeitura atesta que o beneficiário *“foi servidor desta Prefeitura, contratada por excepcional interesse público, exercendo a função de **PROFESSORA** (sic), no período de janeiro de 2011 a março de 2018”*.

Percebe-se, portanto, que a interseção entre os últimos 12 meses anteriores a 23/08/2018 e o período de janeiro de 2011 a março de 2018 é de, aproximadamente, 6 (seis) meses, de modo que, nesse aspecto, o formulário não guarda coerência com a declaração emitida pela prefeitura.

c) CPF ***.676.524-**:

Consta dos itens 8.06 e 8.07 do Formulário Principal de Cadastramento que o beneficiário teve trabalho remunerado durante apenas 3 (três) dos últimos 12 (doze) meses anteriores à entrevista, realizada em 25/06/2018. Não obstante tal informação, a declaração expedida pela prefeitura atesta que a beneficiária *“foi servidora desta Prefeitura, contratada por excepcional interesse público, exercendo a função de **GARI**, no período de dezembro de 2017 a junho de 2018”*.

Cabe assinalar que os últimos 12 meses anteriores a 25/06/2018 abrangem todo o período de dezembro de 2017 a junho de 2018, que é de, aproximadamente, 6 (seis) meses, de modo que, nesse aspecto, o formulário não guarda coerência com a declaração emitida pela prefeitura.

Também consta do supracitado formulário, em seu item 8.05, informação no sentido de que a beneficiária não recebeu remuneração proveniente do trabalho no mês anterior à entrevista (maio de 2018), sendo que, nesse mês, a beneficiária ainda estava contratada, de acordo com a declaração expedida pela prefeitura.

d) CPF ***.037.224-**:

Inicialmente, cabe mencionar que o caso da beneficiária em comento (NIS nº 16406877676) também foi tratado em ponto específico do presente relatório (*“Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com renda per capita familiar superior ao limite estabelecido na legislação pertinente ao Programa”*).

No que se refere às justificativas ora apresentadas, deve ser ressaltado que a declaração expedida pela prefeitura foi no sentido de que a beneficiária *“foi servidora desta Prefeitura, contratada por excepcional interesse público, exercendo a função de **PROFESSORA**, no período de outubro de 2013 a dezembro de 2013”*.

Tal declaração, entretanto, discrepa da situação que a Controladoria Geral da União encontrou durante a execução dos trabalhos de campo. A beneficiária foi entrevistada pela equipe de fiscalização na Escola Municipal Coronel Othon, em 24/04/2018, tendo ela mesma informado, na ocasião, que trabalhava como professora e que recebia cerca de R\$ 1.600,00.

Mais precisamente, como o exame da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE referente ao mês de fevereiro/2018 demonstrou, a beneficiária recebia salário bruto no valor de R\$ 1.842,00 e salário líquido no valor de R\$ 1.676,22.

Interessante notar que R\$ 1.842,00 foi exatamente o valor informado ao entrevistador/recadastrador da prefeitura como tendo sido o montante recebido pela beneficiária no mês anterior à tal entrevista, realizada em 22/08/2018, ou seja, em julho desse mesmo ano, conforme consta do item 8.05 do Formulário Principal de Cadastramento.



Foto 01: Muro da Escola Municipal Coronel Othon; Tamandaré/PE, 24/04/2018.

Cabe frisar que, no caso da beneficiária em tela, levando-se em conta as informações registradas no Formulário Principal de Cadastramento, a família não mais teria direito ao benefício do PBF, em razão de a renda familiar *per capita* se encontrar acima do limite permitido pela legislação.

Por último, para além dos casos específicos tratados nos parágrafos anteriores, considera-se que a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE adotou providências adequadas ao realizar o recadastramento das famílias apontadas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no presente ponto. É mister, ainda, que a prefeitura informe o Ministério do Desenvolvimento Social acerca de todas as situações ora examinadas, a fim de que a concessão dos benefícios seja imediatamente revista nos casos em que as famílias beneficiárias apresentam renda familiar *per capita* superior ao limite estipulado na legislação e apure a eventual ocorrência de dolo com vistas ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

2.2.5. Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família não localizadas nos endereços registrados no Cadastro Único.

Fato

De um total de 36 famílias selecionadas na amostra, 7 (sete) delas não foram localizadas nos endereços registrados no Cadastro Único, por não residirem no local indicado, por não existir o endereço informado, ou por não atenderem no endereço informado, conforme situações relacionadas no quadro abaixo:

Quadro 09 – Famílias Beneficiárias Não Localizadas nos Endereços Registrados no Cadastro Único

Código Familiar	Situação Encontrada	Amostra
3092158628	A família beneficiária (composta apenas pela RF) não reside mais no endereço registrado no Cadastro Único. De acordo com informações prestadas por vizinhos, a RF mudou-se para o outro município.	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.
1159225206	A família beneficiária (composta apenas pela RF) não reside mais no endereço registrado no Cadastro Único. De acordo com informações pelos atuais moradores da residência cujo endereço se encontra registrado no Cadastro Único, e que são parentes da RF, ela mudou-se para o outro município.	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.
4190167169	A família beneficiária (composta apenas pela RF) não reside mais no endereço registrado no Cadastro	Veículos

Código Familiar	Situação Encontrada	Amostra
	Único. De acordo com informações prestadas por vizinhos, a RF mudou-se para o exterior.	
2070330052	A família beneficiária não foi localizada pela CGU no endereço registrado no Cadastro Único. Com ajuda de informações prestadas por ex-vizinhos e por Agentes Comunitários de Saúde, a Responsável Familiar foi localizada em outro endereço e entrevistado pela equipe de fiscalização.	Veículos
4406909869	A família beneficiária não foi localizada pela CGU no endereço registrado no Cadastro Único. Com ajuda de informações prestadas por ex-vizinhos e por Agentes Comunitários de Saúde, o Responsável Familiar foi localizado em outro endereço e entrevistado pela equipe de fiscalização.	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.
2113204479	A família beneficiária não foi localizada pela CGU no endereço registrado no Cadastro Único. Com ajuda de informações prestadas por ex-vizinhos e por Agentes Comunitários de Saúde, o Responsável Familiar foi localizado em outro endereço e entrevistado pela equipe de fiscalização.	Veículos
2729178856	A família beneficiária não foi localizada pela CGU no endereço registrado no Cadastro Único. Com ajuda de informações prestadas por ex-vizinhos e por Agentes Comunitários de Saúde, a Responsável Familiar foi localizada em outro endereço (comercial) e entrevistado pela equipe de fiscalização.	Veículos

Fonte: Informações obtidas a partir de: a) Cadastro Único; b) Entrevistas com beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra; c) Verificação “in loco” das condições de residência dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra; d) Entrevistas com ex-vizinhos dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de Tamandaré/PE, constantes de amostra; e) Informações fornecidas por Agentes Comunitários de Saúde (ACSS).

Ressalte-se que foram adotadas várias estratégias para tentar localizar essas famílias, incluindo entrevistas com os vizinhos e solicitação de ajuda da gestão municipal do Programa.

Vale destacar que é essencial determinar a localização de tais beneficiários, com vistas a confirmar o atendimento ao critério de elegibilidade pelo gestor municipal.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal apresentou as justificativas transcritas a seguir, por intermédio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018. Ressalte-se que, no intuito de preservar a intimidade das pessoas eventualmente mencionadas, os respectivos nomes serão representados por meio de suas iniciais.

“No que se refere de a este ponto, o Relatório Preliminar mencionou, após análise aleatória de 36 (trinta e seis) famílias, 7 (sete) delas não foram localizadas nos endereços registrados no CADÚNICO, por, supostamente, não residir no local indicado, por não existir o endereço informado, ou por não atenderem no endereço informado.

Desse modo, buscando elucidar (sic) quaisquer inconsistência (sic) existente (sic), o Município de Tamandaré procedeu com a atualização cadastral de TODOS os beneficiários apontados, bem como, os informando da extrema necessidade de manutenção atualizada dos referidos dados.

Destaca-se no tocante as (sic) beneficiárias de Cod. Familiar 3092158628 – M. F. P. S. e Cod. Familiar 1159225206 – R. M. M. S., segundo documentos anexos, fora demonstrado que as mesmas residem no Município de Sirinhaém/PE e São José da Coroa Grande, respectivamente.

Sendo assim, comprova-se a ausência de quaisquer irregularidade (sic) neste item.”

Análise do Controle Interno

A Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE apresentou o “Formulário Principal de Cadastramento” para cada uma das famílias indicadas no Quadro 09 como comprovação de que realizou a alegada atualização cadastral. Ressalte-se que o mencionado documento se trata de um formulário-padrão elaborado pelo próprio Ministério do Desenvolvimento Social, sendo utilizado exatamente para o (re)cadastro das famílias no Cadastro Único.

Adicionalmente, a prefeitura apresentou declarações no intuito de atestar que dois beneficiários residem em outros municípios.

A análise dos documentos em questão revelou o seguinte:

Quadro 10 – Famílias Beneficiárias Não Localizadas nos Endereços Registrados no Cadastro Único

Código Familiar	Análise da CGU	Amostra
3092158628	A declaração emitida pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE confirma as informações colhidas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que a beneficiária se mudou para outro município. Vale ressaltar que consta do “Formulário Principal de Cadastramento” (entrevista realizada em 22/08/2018) o antigo endereço da beneficiária em Tamandaré/PE.	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.
1159225206	A declaração emitida pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE confirma as informações colhidas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União no sentido de que a beneficiária se mudou para outro município. Vale ressaltar que consta do “Formulário Principal de Cadastramento” (entrevista realizada em 15/05/2018) o antigo endereço da beneficiária em Tamandaré/PE.	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.
4190167169	O “Formulário Principal de Cadastramento” fornecido pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE informa a data da entrevista realizada junto à beneficiária pelo entrevistador/cadastrador como tendo sido realizada em 06/02/2016.	Veículos

Código Familiar	Análise da CGU	Amostra
	Não houve, portanto, atualização cadastral nesse caso, confirmando-se as informações prestadas por ex-vizinhos à equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União, no sentido de que a beneficiária se mudou para o exterior.	
2070330052	<p>O entrevistador/recadastrador localizou a beneficiária e confirmou que ela reside no mesmo endereço já registrado no Cadastro Único, tendo corrigido apenas o campo “localidade” (item 1.11 do Formulário Principal de Cadastramento), que antes era “CENTRO” e passou a ser “INABE”.</p> <p>A equipe da CGU, conforme registrado, somente conseguiu encontrar a beneficiária em outro endereço, com a ajuda informações prestadas por ex-vizinhos e por Agentes Comunitários de Saúde.</p>	Veículos
4406909869	<p>O entrevistador/recadastrador localizou a beneficiária e confirmou que ela reside no mesmo endereço já registrado no Cadastro Único.</p> <p>A equipe da CGU, conforme registrado, somente conseguiu encontrar a beneficiária em outro endereço, com a ajuda informações prestadas por ex-vizinhos e por Agentes Comunitários de Saúde.</p>	Benefícios cancelados e que, após processo de averiguação cadastral, retornaram ao programa.
2113204479	O entrevistador/recadastrador confirmou que a beneficiária passou a residir em local distinto daquele anteriormente registrado no Cadastro Único e atualizou as informações relativas ao endereço.	Veículos
2729178856	<p>O entrevistador/recadastrador localizou a beneficiária e confirmou que ela reside no mesmo endereço já registrado no Cadastro Único.</p> <p>A equipe da CGU, conforme registrado, somente conseguiu encontrar a beneficiária em outro endereço (comercial), com a ajuda informações prestadas por ex-vizinhos e por Agentes Comunitários de Saúde.</p>	Veículos

Fonte: a) “Formulário Principal de Cadastramento” apresentado pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE para as famílias indicadas pela equipe de fiscalização, no intuito de comprovar a realização da respectiva atualização cadastral; b) declarações apresentadas pela Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE.

Por fim, considera-se que a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE adotou providências parciais ao realizar o recadastramento das famílias indicadas pela equipe de fiscalização da Controladoria-Geral da União, sendo, ainda, necessário o bloqueio dos benefícios das famílias que não residem mais no município e que não foram localizadas para que compareçam ao município em que residem atualmente para a atualização do endereço.

3. Conclusão

Com base nos exames realizados, conclui-se que a aplicação de parte dos recursos federais recebidos pelo município de Tamandaré/PE, relativos ao Programa Bolsa Família, não está em total conformidade com os normativos e exige providências de regularização por parte

dos gestores federal e municipal, considerando as situações tratadas nos itens específicos deste Relatório.

Cabe ressaltar que, entre as principais constatações registradas neste Relatório, destacam-se, a seguir, as situações de maior relevância quanto à gravidade e aos impactos sobre a efetividade do Programa fiscalizado:

- Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com renda per capita familiar superior ao limite estabelecido na legislação pertinente ao Programa.
- Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com indícios de renda per capita familiar superior ao limite estabelecido na legislação (art. 18 do Decreto nº 5.209/2004, modificado pelo Decreto nº 8.794/2016) por serem proprietárias de veículos.
- Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família identificadas com composição familiar incorreta ou desatualizada.
- Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que possuem em sua composição servidores municipais, com renda per capita familiar superior à estabelecida na legislação (art. 18 do Decreto nº 5.209/2004, modificado pelo Decreto nº 8.794/2016).
- Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família não localizadas nos endereços registrados no Cadastro Único.

Ordem de Serviço: 201800752

Município/UF: Tamandaré/PE

Órgão: MINISTERIO DO TURISMO

Instrumento de Transferência: Não se Aplica - 824899

Unidade Examinada: MUNICIPIO DE TAMANDARE

Montante de Recursos Financeiros: R\$ 501.200,00

1. Introdução

O presente trabalho teve por objetivo fiscalizar a execução do convênio 824899, firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE, para a realização de ações promocionais para difundir o potencial turístico do município de Tamandaré/PE.

Os trabalhos de campo foram realizados entre os dias 23 a 27 de abril de 2018 e se concentraram em coleta de informações e indagações junto à gestora do convênio.

O escopo do trabalho incluiu a verificação da execução do objeto do convênio e a correta aplicação dos recursos repassados pelo Ministério do Turismo, no valor de R\$ 501.200,00.

2. Resultados dos Exames

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

2.1 Parte 1

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 com recursos do convênio nº 824899 no valor de R\$ 98.400,00.

Fato

Por meio de cotejamento entre as despesas do convênio nº 824899 e os extratos da conta corrente específica da avença, constatou-se a existência de correspondência entre a saída de recursos financeiros da conta e os gastos realizados.

Segundo a documentação apresentada, foram realizadas apenas duas transferências da conta supracitada, sendo uma no dia 12/04/2017, no valor de R\$ 36.890,40 e que corresponde ao somatório dos valores das notas fiscais nºs 10930 e 10931 e a outra no dia 11/05/2017, no valor de R\$ 336.085,04, que corresponde ao somatório das notas fiscais nºs 11050 e 11051.

No entanto, observou-se que parte dos valores pagos pela Prefeitura de Tamandaré/PE, por meio das notas fiscais nºs 11050 e 11051, no valor de R\$ 98.400,00, à empresa IMPACTO COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA - ME, CNPJ nº 41.246.950/0001-88, deu-se de forma antecipada à prestação dos serviços de produção dos materiais impressos.

Analisando-se as datas de emissão das citadas notas fiscais, observou-se que as duas possuem a data de emissão de 18 de abril de 2017. No entanto, verificou-se que a nota fiscal nº 17 da empresa MC2 GRÁFICA E EDITORA EIRELI – EPP, CNPJ nº 13.709.609/0001-86, contratada pela Impacto Comunicação e Marketing para a produção dos materiais impressos, foi emitida apenas em 1º de junho de 2017, o que comprova que a Prefeitura de Tamandaré/PE realizou o pagamento antecipado dos serviços contratados.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou que:

“Nesse ponto, apontou-se um suposto pagamento antecipado a empresa MC2 GRÁFICA E EDIORA EIRELI - EPP, esse no valor de R\$ 98.400,00 (noventa e oito mil e quatrocentos reais).

Ocorre que, não há falar em qualquer irregularidade nesse ponto, já que, conforme documentação anexa, TODO o material contratado fora efetivamente entregue, em quantidade e qualidade compatível com o acordado. Outrossim, há de se mencionar que, conforme documentação anexa, somente fora pago o valor de R\$ 98.400,00 (noventa e oito e quatrocentos reais), quando o Município de Tamandaré recebeu todo o material adquirido. Sendo assim, neste item, resta comprovada a ausência de qualquer irregularidade.”

Análise do Controle Interno

Em que pese a justificativa do gestor municipal, observou-se que a data do pagamento dos serviços por parte da Prefeitura à empresa IMPACTO COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA - ME deu-se em 10 de maio de 2017, sendo que a data constante da nota fiscal nº 17, emitida pela empresa MC2 GRÁFICA E EDITORA EIRELI – EPP, contratada pela Impacto Comunicação para a confecção dos materiais impressos foi emitida apenas em 1º de junho de 2017, o que caracteriza o pagamento antecipado.

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. Descumprimento de determinação da Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do TCU na elaboração e divulgação do Edital da Concorrência nº 001/2016.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa ao convênio nº 824899, firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE, para realização de ações promocionais para difundir o potencial turístico do município de Tamandaré/PE, verificou-se o descumprimento, por parte do gestor municipal, do que determinam a Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU.

Segundo o que foi encontrado no processo licitatório nº 008/2016, o Edital da Concorrência vedou, em seu subitem 3.2, alínea g, a participação de interessados que estivessem reunidos sob qualquer forma de consórcio.

Em que pese a Lei nº 8.666/93, em seu art. 33, demonstrar que a permissão de participação de empresas reunidas em consórcio seja uma discricionariedade da Administração, o TCU vem reiteradamente em sua jurisprudência decidindo sobre a obrigatoriedade de que a Administração justifique, no processo administrativo da licitação, as razões pelas quais vetou a participação de consórcios (Acórdão nº 1636/2007 – Plenário, Acórdão nº 963/2011 – 2ª Câmara, etc). Na situação em epígrafe, não houve qualquer justificativa para a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio.

Constatou-se ainda que a Prefeitura de Tamandaré não publicou o aviso do edital em jornal de grande circulação no Estado de Pernambuco, conforme determina o art. 21, inciso III da Lei nº 8.666/93.

Importante ressaltar que na situação encontrada de existência de uma cláusula restritiva com publicidade insuficiente do processo licitatório houve apenas uma empresa concorrente no certame, que, por consequência, tornou-se vencedora da licitação.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou que:

“ No que se refere a esse ponto, é oportuno informar o entendimento da Corte de Contas da União, no que se refere à participação de empresas de forma consorciada em licitações públicas. A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a decisão acerca da participação de empresas reunidas em consórcio pé discricionária, nos termos do artt. 33 da Lei 8.666/93. Desse modo, tratando-se de mérito administrativo, não há falar em qualquer irregularidade no presente caso.

Não há como impor a Administração Municipal a necessidade de justificar algo que não é obrigatório. Como se sabe, a participação de empresas reunidas em consórcio não é obrigatória, e, sendo assim, só seria necessário justificar, caso fosse admitida a sua participação.

Verdadeiramente, não se pode entender como irregular um certame licitatório, pela simples vedação de participação de empresas reunidas em consórcios, já que, trata-se de decisão

discricionária da Administração Municipal, estando em conformidade, inclusive, com a jurisprudência do TCU.

Sobre o assunto, temos com entendimento jurisprudencial:

Processo 958202 Partes ALOYSIO NAVARRO DE AQUINO MAURELI FREITAS DA SILVA, PREFEITURA MUNICIPAL DE MURIAE Publicação 18/08/2017 Julgamento 13 de dezembro de 2016 Relator CONS. SUBST. HAMILTON COELHO Ementa EDITAL DE LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS CONSORCIADAS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. DESNECESSIDADE DE EXIGÊNCIA DE CREDENCIAMENTO NO PROGRAMA DE AMPARO AO TRABALHADOR PAT. DETERMINAÇÃO PREVISTA EM LEIS ESPECIAIS. INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. IMPROCEDÊNCIA. **1. A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO EM LICITAÇÃO NÃO É OBRIGATÓRIA, DE MODO QUE A APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVA SOMENTE É PLAUSÍVEL QUANDO HÁ SUA ADMISSÃO.** 2 É LEGÍTIMA A EXIGÊNCIA CREDENCIAMENTO NO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR, QUANDO PREVISTO EM LEIS ESPECIAIS, PRINCIPALMENTE DO ENTE LICITADOR, E VINCULADA AO TERMO DE REFERÊNCIA, A TEOR DO ART. 30, IV, DA LEI N. 8.999/93.

Outrossim, o Relatório apresentado, EM NENHUM MOMENTO, apresentou a existência de qualquer dano pela impossibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio, já que, efetivamente, NÃO HÁ.

Ademais, quanto a suposta ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação no Estado de Pernambuco, novamente, resta clarividente que tal equívoco formal, EM NENHUM MOMENTO, trouxe qualquer dano ao Ente Municipal, não havendo qualquer indício de pagamento de valores superiores ao praticado pelo mercado.”

Análise do Controle Interno

Com relação à justificativa do gestor de que a Administração Municipal só deveria justificar a participação de empresas reunidas em consórcio quando for admitida tal hipótese no processo licitatório, não há de prosperar tal teoria. A *contrario sensu* do que informou o gestor, o TCU vem reiteradamente em sua jurisprudência decidindo sobre a obrigatoriedade de que a Administração justifique, no processo administrativo da licitação, as razões pelas quais vetou a participação de consórcios, a exemplo dos Acórdãos nºs 1636/2007, 963/2011, 11196/2011 e 3654/2012, 2447/2014 e 929/2017.

Para demonstrar o posicionamento da Corte de Contas sobre o assunto, cabe destacar parte do voto aprovado no Acórdão nº 2447/2014 Plenário:

“11. Também a impossibilidade da participação de empresas em consórcio potencializou a restrição, impedindo que empresas com experiência em construção de ferrovias se juntassem a empresas de fabricação de dormentes para participar dos certames. É certo que a decisão de permitir ou não a participação de consórcios em certames licitatórios é da administração, mas este Tribunal já deixou claro, em diversas oportunidades, que tal decisão deve ser adequadamente motivada, especialmente quando se trata de vedar essa participação, que

enseja, via de regra, uma restrição à competitividade (Acórdãos 566/2006-Plenário, 1.678/2006-Plenário, 11.196/2011-2ª Câmara, 963/2011-2ª Câmara, 2.898/2012-Plenário).”

Por fim, quanto a falta de publicação do edital em jornal de grande circulação, tal situação, juntamente com a falta de justificativa para vedação da participação de empresas em consórcio, via de regra, caracterizam restrição à competitividade, sendo que no processo licitatório em epígrafe, apenas uma empresa participou, e, por consequência, sagrou-se vencedora do certame.

2.2.2. Inexistência de justificativas para os quantitativos estimados no Edital da Concorrência nº 001/2016 e adquiridos com recursos do convênio.

Fato

Foi analisada toda a documentação relativa ao convênio nº 824899, firmado entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE, para realização de ações promocionais para difundir o potencial turístico do município de Tamandaré/PE.

Observou-se no subitem 1.3 do Edital do processo licitatório nº 008/2016 que foram estabelecidos os quantitativos de materiais promocionais audiovisuais e impressos a serem produzidos, conforme quadro abaixo:

Quadro – Quantitativo de materiais audiovisuais e impressos:

Material	Quantidade
Documentário de 10 minutos incluindo roteiro, captação de imagens em drone, imagens aéreas e aquáticas, contratação de apresentador, artistas locais, externas, locação de studio, sendo reproduzido em DVD gravado e impresso.	35.000
Jingle Temático de 30 segundos retratando todo o potencial turístico de Tamandaré, sendo reproduzido em CD gravado e impresso.	35.000
Mapa ilustrado formato A3 couche fosco 150 gr 4/4 cores bloqueado e com picote em cada	40.000
Folder Turístico formato A3 com 3 dobras couche fosco 150gr com laminação fosca frente e verso, aplicação de verniz localizado nas fotos, faca de corte e vinco, com ilustração.	40.000
Panfleto formato 21x15 cm 4/4 cores couche fosco 115gr.	40.000
Cartaz A3 4/0 cores couche fosco 150gr.	40.000

Fonte: Edital do processo licitatório nº 008/2016

No entanto, com base nas análises realizadas, constatou-se a inexistência de estudos detalhados sobre a real necessidade dos quantitativos estimados no Edital.

Conforme o art. 15, § 7º, inciso II da Lei nº 8.666/93, nas compras realizadas pela Administração Pública as unidades e as quantidades a serem adquiridas devem ser definidas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação. Ademais, vale ressaltar que o Tribunal de Contas da União entende ser essencial a inclusão de estudo sobre o quantitativo estimado nos processos licitatórios (Acórdãos nº 646/2007 e 2857/2016 – Plenário).

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou que:

“ Nesse ponto, conforme documentos anexos, fora enviado para o Ministério do Turismo, através do SICONV, projeto básico que demonstra a estimativa do quantitativo necessário na aplicação do Convênio, tendo sido este, plenamente APROVADO.

Verdadeiramente, a Comissão de Licitação do Ente Municipal tomou como base a quantidade prevista no Plano de Trabalho aprovado pelo próprio Ministério do Turismo, para assim dar fiel cumprimento aos termos avençados no convênio.

Outrossim, não há falar em qualquer descumprimento dos ditames previstos na Lei 8.666/93, já que houve a definição das quantidades a serem adquiridas, inclusive, tendo sido esse quantitativo, APROVADO pelo Ministério do Turismo, conforme supracitado.”

Por fim, a mera ausência de estudo sobre quantitativo não é argumentação suficiente para impor quaisquer irregularidades, já que não há qualquer indicio de excedente da compra realizada, nem muito menos qualquer dano ao erário público, já que, efetivamente, houve a comprovação da adequação do quantitativo adquirido, em relação ao Objeto do certame licitatório.”

Análise do Controle Interno

Analisando-se a justificativa em conjunto com a documentação encaminhada pelo gestor municipal, observou-se que o projeto básico possui informação apenas quanto à quantidade estimada para a contratação. No entanto, não foi identificado nenhum estudo detalhado para identificação do quantitativo necessário para atender aos objetivos do convênio, conforme determina a jurisprudência já pacificada pelo Tribunal de Contas da União.

2.2.3. Ausência de comprovação da efetiva entrega dos materiais promocionais, custeados com recursos do convênio nº 824899 no valor de R\$ 431.582,00 aos destinatários indicados no Plano de Distribuição.

Fato

Em análise realizada na documentação relativa ao convênio nº 824899, cujo objeto foi a realização de Ações promocionais para difundir o potencial turístico do município de Tamandaré/PE, verificou-se a inexistência de comprovação da efetiva entrega dos materiais audiovisuais e impressos por parte da Prefeitura Municipal aos hotéis, pousadas e feiras de turismo constantes do Plano de Distribuição disponibilizado. Não foram apresentados recibos ou outros documentos válidos que demonstrem efetivamente a quantidade de materiais entregues.

Vislumbrando outra forma de comprovação da efetiva entrega dos citados materiais, foi realizada circularização com diversos hotéis e pousadas contidos no Plano de Distribuição solicitando informações sobre a quantidade de materiais recebidos e as respectivas datas de

recebimento. No entanto, nenhum estabelecimento encaminhou resposta aos questionamentos realizados.

Desta forma, não restou comprovada a efetiva entrega dos materiais audiovisuais e impressos, objetos do convênio em análise. Importante destacar que os gastos com a criação e a produção do material promocional, custeados com recursos do convênio em análise, alcançaram R\$ 431.582,00.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou que:

“Quanto a efetiva comprovação da entrega dos materiais conforme documentos anexos, verifica-se que a distribuição dos fora realizada em estrito cumprimento ao plano de trabalho, não havendo qualquer irregularidade.

Outrossim, para que não restem dúvidas, segue anexo diversos documentos e declarações de pousadas Localizadas no Município e da própria EMPETUR, as quais demonstram a efetiva entrega dos materiais promocionais adquiridos. Ademais, segue também, frequência de atendimento ao turista no Município de Tamandaré.

Sendo assim, resta comprovada a efetiva distribuição do material adquirido, tornando impossível a imposição de qualquer irregularidade neste item.”

Análise do Controle Interno

Analisando-se a documentação encaminhada pelo gestor municipal, observou-se que as declarações das pousadas confirmando o recebimento dos materiais impressos possuem datas de 20, 21 e 22 de agosto de 2018, ou seja, no período após encaminhamento deste relatório preliminar ao município. No entanto, no processo administrativo da licitação do convênio, não há qualquer documentação comprobatória da referida entrega, que deveria estar em data anterior à data de encerramento do prazo de vigência do convênio, inclusive por se tratar de documentação necessária para a devida prestação de contas final da aplicação dos recursos do convênio.

2.2.4. Vigência do convênio nº 824899 encerrada, sem o cumprimento de parte das metas acordadas. Ausência de efetividade dos gastos já realizados. Ausência de apresentação de prestação de contas no Siconv.

Fato

Analisando-se as informações obtidas por meio do Siconv, referentes ao convênio nº 824899, verificou-se a inexistência da apresentação da prestação de contas por parte da Prefeitura Municipal de Tamandaré/PE (a data limite para essa apresentação expirou em 20 de novembro de 2017).

Instada a manifestar-se sobre a situação encontrada, a gestora do convênio informou que a Prestação de contas se encontra pendente em razão da 3ª etapa da avença ainda não ter sido executada. Segunda a gestora, a empresa contratada, IMPACTO COMUNICAÇÃO E

MARKETING, CNPJ nº 41.246.950/0001-88, apresentou pedido de reequilíbrio financeiro com base em cláusula contratual e, devido ao momento de crise financeira pela qual os municípios atravessam, está sendo montado um novo cronograma de desembolso para a realização das ações previstas na 3ª etapa.

No que pese a justificativa da gestora do convênio, observou-se que a vigência da avença se encerrou em 21 de setembro de 2017, sem ter havido prorrogação do prazo, o que inviabiliza a continuação do convênio. Ademais, merece destaque o fato de que a não execução da 3ª etapa contribui de forma significativa para a perda de efetividade das ações executadas nas etapas anteriores, pois sem a divulgação dos atrativos turísticos, seja ela local ou nacional, a finalidade do convênio em promover o turismo do município de Tamandaré/PE não será plenamente atingida.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor municipal, por meio de documentação encaminhada no dia 27 de agosto de 2018, informou que:

“Nesse ponto, aponta da Controladoria Geral da União, pela ausência de prestação de contas do convênio firmado, já que o mesmo teria perdido a sua vigência no dia 21/11/2017, bem como pela não realização da 3ª etapa da avença firmada.

Ocorre que, verdadeiramente, o Ente Municipal está organizando toda a documentação relativa ao convênio em apreço, para assim, de forma correta e coerente, prestar contas de todos os recursos, sanando assim tal ausência.

Outrossim, quanto a não realização da 3ª etapa da avença firmada, há de se mencionar que a ausência de veiculação de anúncios em sítio da internet e jingles em rádios, por si só, não pode ser tido como irregularidade suficiente para inviabilizar todo o objeto do convênio firmado.

Como comprovado anteriormente, TODO o material publicitário impresso fora efetivamente entregue por toda a cidade, difundindo, verdadeiramente, o turismo no Município de Tamandaré, e, certamente, atingindo o do convênio firmado.

Assim, neste ponto, não há falar em qualquer irregularidade, já que, como supramencionado, a prestação de contas será efetivamente realizada de maneira responsável e correta, como fora comprovado, através de diversos documentos, que o objeto da avença firmada fora atingido.”

Análise do Controle Interno

Em que pese as justificativas apresentadas pelo gestor municipal, deve-se registrar que o prazo legal para apresentação da prestação de contas final da aplicação dos recursos do convênio é de sessenta dias contados do encerramento da vigência do instrumento de convênio, ou seja, como o convênio encerrou sua vigência em 21 de setembro de 2017, deveria ter ocorrido a prestação de contas final até o dia 20 de novembro de 2017.

Quanto a não realização da 3ª etapa do convênio, a ausência de veiculação de anúncios em sítios da internet e jingle em rádios contribuiu para perda de efetividade das ações do objeto do convênio, pois, essas ações possuem maior capilaridade de expandir as ações de turismo

do Município de Tamandaré para todo o país. Ademais, se não restasse importante ou até mesmo essencial as ações dessa etapa, ela sequer existiria.

3. Conclusão

Os exames realizados permitiram concluir que o objeto do convênio 824899 não foi totalmente executado em razão da razão apontada abaixo:

- Inexistência de prestação de contas do convênio, em virtude da não execução da 3ª etapa que se refere à divulgação local e nacional das atrações turísticas do município de Tamandaré.

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

- Descumprimento da lei 8.666/93 e acórdãos do Tribunal de Contas da União no processo licitatório nº 008/2006;

- Inexistência de estudos detalhados sobre a real necessidade dos quantitativos estimados no Edital.

- Pagamentos antecipados à empresa vencedora do processo licitatório, para prestação dos serviços de produção dos materiais turísticos a serem impressos;

- Não comprovação da efetiva entrega dos materiais audiovisuais e impressos aos hotéis, pousadas e feiras de turismo constantes do Plano de Distribuição;