

# PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO EM ENTES FEDERATIVOS

*estados, df e municípios*

## Programa de Fiscalização em Entes Federativos – V05º Ciclo

Número do Relatório: 201800936

### Sumário Executivo Chapecó/SC

#### Introdução

O presente Relatório trata dos resultados dos exames realizados, em decorrência do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), sobre ações de governo executadas pelo município de Chapecó/SC com recursos federais.

Foram selecionados, para exame, recursos federais provenientes do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o município de Chapecó/SC, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), mediante ações tendo por fim a construção e/ou a ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Em virtude de demanda externa, foram fiscalizados os repasses para a construção da UBS do Bairro Esplanada e da UBS do Bairro Belvedere.

Foram selecionados, também, recursos provenientes do Ministério do Desenvolvimento Agrário para o Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento (Ceades), CNPJ 05.921.745/0001-07, através de três Contratos de Repasse tendo por finalidade contribuir com o desenvolvimento rural sustentável dos territórios, com a realização de jornadas de formação em cooperativas.

Dentre os recursos provenientes do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram fiscalizados o Contrato de Repasse nº 0307232-94/2009, com interveniência da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e os Contratos de Repasse nº 42329/2012 e nº 42340/2012, com interveniência do Banco do Brasil.

A operacionalização prévia dos trabalhos deu-se por meio de emissão de solicitações de fiscalização junto à Prefeitura e ao Ceades. Durante os trabalhos de campo, foram realizados exames documentais, entrevistas e verificação *in loco* das obras.

Especificamente quanto às obras fiscalizadas, o escopo principal baseou-se na verificação dos aspectos relacionados ao cumprimento do objeto, das especificações técnicas previstas e do cronograma de execução. Também foram examinadas as medições registradas e os preços praticados com a finalidade de detectar a ocorrência de superfaturamento por quantidades e/ou sobrepreço. Adicionalmente, foram examinados os processos licitatórios para contratação das obras.

Quanto aos Contratos de Repasse com o Ceades, procurou-se verificar, principalmente, o atingimento das metas e objetivos previstos nos contratos.

Não houve restrições à realização dos exames.

### Indicadores Socioeconômicos do Ente Fiscalizado

<b>População:</b>	183530
<b>Índice de Pobreza:</b>	33,77
<b>PIB per Capita:</b>	25.002,61
<b>Eleitores:</b>	107670
<b>Área:</b>	624

Fonte: Sítio do IBGE.

### Informações sobre a Execução da Fiscalização

#### Ações de controle realizadas nos programas fiscalizados:

<b>Ministério</b>	<b>Programa Fiscalizado</b>	<b>Qt.</b>	<b>Montante Fiscalizado por Programa</b>
MINISTERIO DA SAUDE	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	1	2.017.281,89
<b>TOTALIZAÇÃO MINISTERIO DA SAUDE</b>		<b>1</b>	<b>2.017.281,89</b>
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	Desenvolvimento Regional e Territorial	1	11.085.282,00
<b>TOTALIZAÇÃO PRESIDENCIA DA REPUBLICA</b>		<b>1</b>	<b>11.085.282,00</b>
<b>TOTALIZAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO</b>		<b>2</b>	<b>13.102.563,89</b>

Os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, tendo o Ceades se manifestado em 29 de junho de 2018 e a Prefeitura Municipal de Chapecó em 06 de julho de 2018, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

## Consolidação de Resultados

Durante os trabalhos de fiscalização realizados no município de Chapecó/SC, no âmbito do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos, verificou-se a existência de falhas relativas à aplicação dos recursos federais examinados demonstradas abaixo:

Quanto aos Contratos de Repasse n.º 0307232-94/2009, nº 42329/2012 e nº 42340/2012, verificou-se, que, em todos os contratos, ocorreram atrasos significativos na execução, tendo, como consequência, a não conclusão dos mesmos, acarretando em prejuízos ao atingimento dos objetivos pela falta de sequência do implemento das medidas propostas.

Quanto aos recursos do FNS para a construção das UBS, verificou-se que a obra do UBS Belvedere estava concluída e funcionando; no entanto, apresenta vários problemas na sua construção, com o pagamento de itens não executados, assim como itens executados de forma deficiente. Na UBS Esplanada, as obras estavam paralisadas, na época da fiscalização, tendo a empresa contratada abandonado as obras, havendo vários itens pagos de forma antecipada e que não foram executados.

**Ordem de Serviço:** 201800800

**Município/UF:** Chapecó/SC

**Órgão:** MINISTERIO DA SAUDE

**Instrumento de Transferência:** Fundo a Fundo ou Concessão

**Unidade Examinada:** FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE CHAPECO

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 2.017.281,89

## 1. Introdução

Em atendimento à determinação contida na Ação de Controle nº 201800800, em decorrência do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), apresentam-se os resultados da fiscalização cujo objetivo foi verificar a aplicação de recursos federais no âmbito dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o município de Chapecó/SC, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), mediante ações tendo por fim a construção e/ou a ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Verificaram-se os recursos repassados para as construções das UBS no Bairro Esplanada e no Bairro Belvedere.

Os trabalhos foram realizados, primeiramente, na sede da CGU-Regional/SC, onde efetuou-se acesso a informações preliminares obtidas em sistemas informatizados e, complementarmente, na sede da Prefeitura do Município de Chapecó/SC, em vistoria realizada entre os dias 15 a 20 de abril de 2018, onde foi analisada a documentação original e feita verificação “*in loco*” nas obras, procurando responder as seguintes questões de auditoria:

- Houve subcontratação e está de acordo com o previsto nos contratos;
- A qualidade das obras está de acordo com previsto no contrato e memorial descritivo da obra?
- A atuação do fiscal da obra está de acordo a garantir a qualidade dos serviços executados?
- Houve superfaturamento na subcontratação da obra?

## 2. Resultados dos Exames

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

### 2.1 Parte 1

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

### **2.1.1. Informações gerais sobre a construção de duas UBSs.**

#### **Fato**

O presente trabalho teve origem em demanda formulada ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MP/SC) visando apurar a realização de sub-contratação pela empresa vencedora de duas licitações (Irmãos Zanattas & Cia. Ltda. CNPJ 11.152.363/001-69), bem como a utilização de materiais de má qualidade ou em desacordo com os projetos executivos.

Uma vez que os recursos envolvidos são federais, com competência exclusiva da Justiça Federal, a demanda foi encaminhada para ser apurada junto à Controladoria-Geral da União.

A demanda relaciona-se à utilização dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o município de Chapecó/SC, visando ao fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), mediante ações tendo por fim a construção e/ou a ampliação de Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Em consonância com os objetivos propostos pela Portaria FNS nº 340, de 04 de março de 2013, a Prefeitura Municipal de Chapecó/SC realizou dois procedimentos licitatórios objetivando a construção de duas UBSs, uma localizada no bairro Esplanada e a outra no bairro Belvedere, como segue:

#### **LICITAÇÃO 83/2014 – UBS ESPLANADA**

A Prefeitura Municipal de Chapecó publicou, em 12 de junho de 2014, extrato do processo licitatório na modalidade tomada de preço - menor preço global - tendo por objeto a contratação de empresa para realizar serviços de construção, com fornecimento de material e mão-de-obra da UBS Esplanada, com área a ser construída de 934,17m², em dois pavimentos.

A empreitada (por valor global) foi orçada pelo valor total de R\$ 1.308.208,21, sendo R\$ 512.000,00 Recursos Federais e R\$ 796.208,21 contrapartida municipal. Após procedimento licitatório, a empresa Irmãos Zanatta & Cia Ltda. (CNPJ 11.152.363/001-69) venceu o certame com a proposta de R\$ R\$ 1.163.947,59.

Em 23 de julho de 2014, a Prefeitura Municipal de Chapecó celebrou o contrato nº 133/2014-FMS com a empresa Irmãos Zanatta & Cia Ltda. para a execução de obras civis de construção do Centro de Saúde da Família do Bairro Esplanada, pelo prazo máximo de doze meses.

Foram editados sete aditivos ao contrato, sendo cinco referentes à prorrogação de prazo. Conforme último aditivo de prazo (7º termo aditivo ao contrato), os prazos dos serviços de construção foram prorrogados até 27 de fevereiro de 2017.

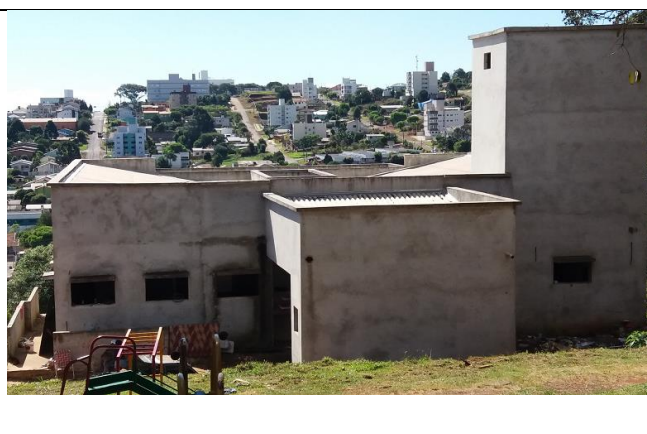
Além dos aditivos de prazo, foram editados dois aditivos concedendo reajuste ao contrato. O primeiro (2º Termo Aditivo) concedendo reajuste no valor de R\$ 48.062,40. O segundo (6º Termo Aditivo) concedendo reajuste no valor de R\$ 26.615,18.

A obra iniciada em 28 de julho de 2014 encontra-se paralisada e foi invadida por moradores de rua. A última medição aprovada (medição nº 09), datada de 31 de março de 2016, referente ao período de 16 de janeiro a 31 de março de 2016, atesta a execução acumulada de 66,60% do total previsto.

Em razão da paralização da obra por mais de 300 dias, após a emissão de duas notificações de advertências (nº 09/2017 e 17/2017), exigindo o retorno das obras, o gestor municipal, em 26 de fevereiro de 2018, rescindiu unilateralmente o contrato nº 83/2014-FMS com a empresa Irmãos Zanatta & Cia Ltda.



UBS Esplanada. Vista de frente. Chapecó/SC 18 de abril de 2018.



UBS Esplanada vista dos fundos. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.

### LICITAÇÃO 41/2014 – UBS BELVEDERE

A Prefeitura Municipal de Chapecó publicou, em 09 de abril de 2014, extrato do processo licitatório na modalidade tomada de preço - menor preço global - tendo por objeto a contratação de empresa para realizar serviços de construção, com fornecimento de material e mão-de-obra da UBS Belvedere, com área a ser construída de 455,29m².

A empreitada (por valor global) foi orçada pelo valor total de R\$ 978.357,03, sendo R\$ 408.000,00 Recursos Federais e R\$ 570.357,03 contrapartida municipal. Após procedimento licitatório, a empresa Irmãos Zanatta & Cia Ltda. (CNPJ 11.152.363/001-69) venceu o certame com a proposta de R\$ 853.334,30.

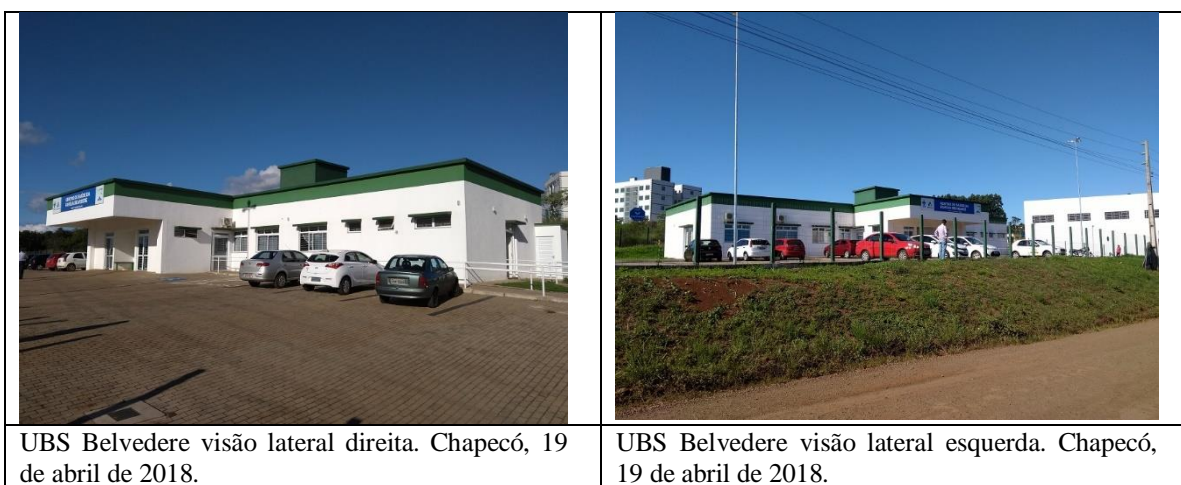
Em 09 de maio de 2014, a Prefeitura Municipal de Chapecó celebrou o contrato nº 071/2014-FMS com a empresa Irmãos Zanatta & Cia Ltda. para a execução de obras civis de construção do Centro de Saúde da Família do Bairro Belvedere, pelo prazo máximo de doze meses.

Foram editados onze aditivos ao contrato, sendo sete referentes a prorrogação de prazo. Conforme último aditivo de prazo (11º termo aditivo ao contrato), os prazos dos serviços de construção foram prorrogados até 16 de abril de 2018.

Além dos aditivos de prazo, foram editados dois aditivos concedendo reajuste ao contrato. O primeiro (2º Termo Aditivo) concedendo reajuste no valor de R\$ 39.704,52. O segundo (6º Termo Aditivo) concedendo reajuste no valor de R\$ 12.091,11.

Por fim, foram editados mais dois aditivos de supressão e acréscimo de itens. O 8º Termo Aditivo teve por objeto suprimir itens que somavam R\$ 26.074,56 e acrescentar itens no valor de R\$ 93.174,74. Já o 9º Termo Aditivo, por sua vez, teve por objeto acrescentar itens no valor de R\$ 6.507,03.

A obra iniciada em 16 de junho de 2014 encontra-se concluída e em funcionamento, embora a última medição (medição final) aprovada, referente ao período de 17 de abril de 2017 a 26 de março de 2018, atesta a execução acumulada de 96,01% do total previsto. Ainda não foi emitido o termo de entrega provisório da obra.



### 2.1.2. Superfaturamento na subcontratação.

#### Fato

A empresa Irmãos Zanatta & Cia Ltda., CNPJ 11.152.363/0001-69, subcontratou parte da mão-de-obra para construção das UBS Belvedere e UBS Esplanada com a empresa Gilmar Rodriguez do Nascimento, CNPJ 20.856.957/0001-41, conforme quadro abaixo:

*Quadro: Dados da subcontratação*

UBS	Valor Total Contratado	Valor subcontratado	Valor pago à subcontratada	Diferença entre o valor contratado e o subcontratado	% do valor subcontratado em relação ao contrato
Belvedere	853.334,30	254.766,70	95.000,00	159.766,70	37%
Esplanada	1.163.947,59	365.366,37	200.000,00	165.366,37	55%

Fonte: Contratos 071/2014-FMS e 133/2014-FMS e Subcontratos assinados

Verifica-se que o valor subcontratado está muito abaixo ao contrato assinado entre a Irmãos Zanatta & Cia Ltda. e a Prefeitura de Chapecó, e que estes deveriam ser os valores licitados,



o que denota um superfaturamento nas obras pelas diferenças entre os valores contratados e os subcontratados.

O TCU já se manifestou em caso análogo conforme se verifica no TC 023.330/2007-4:

*“É lógico supor que a JRG Construtora de Obras Ltda. obteve lucro ao realizar as obras e, por conseguinte, o seu preço é que seria o verdadeiro parâmetro de preço de mercado. A Construtora Triunfo atuou como intermediário e obteve um lucro de R\$ 1.053.824,49, que é o objeto desta tomada de contas especial.”*

*“De fato, vejo que restou evidenciado nos autos o superfaturamento de preços na contratação decorrente do convênio em questão, caracterizado pela indevida subcontratação total da obra por preço inferior ao originalmente celebrado com o município, conforme se observa na comparação das planilhas de preços constantes do Contrato nº 442/2004-GP, firmado entre a municipalidade e a Construtora Triunfo S/A, e do Contrato nº 355/01, assinado entre a aludida empreiteira e a JRG Construtora de Obras Ltda.”*

Ou seja, considerando que a empresa Gilmar Rodriguez do Nascimento, teve lucro na realização das obras, este seria o valor correto de mercado dos itens subcontratados. A Irmãos Zanatta & Cia Ltda. obteve um possível lucro de R\$ 159.766,70 nas obras da UBS Belvedere e um possível lucro de R\$ 165.366,37 nas obras da UBS Esplanada apenas com a terceirização de parte da mão-de-obra, e ainda recebeu BDI sobre estes valores, denotando superfaturamento das obras.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

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

### **2.1.3. Pagamento de itens não executados, totalizando R\$ 33.163,14, assim como itens realizados de forma deficiente na UBS Belvedere.**

#### **Fato**

Tendo por fim verificar se houve a utilização de material de baixa qualidade ou em desacordo com o projeto executivo, a equipe de auditoria foi “*in loco*” na UBS Belvedere.

A inspeção foi realizada de forma expedita, verificando, basicamente, itens visíveis. Desta forma, não foi possível verificar itens ocultos (enterrados ou que se encontravam cobertos pela parede).



Sendo assim, itens ocultos que poderiam indicar a ocorrência de: tijolos e lajotas de má qualidade, concreto via betoneira quando o correto seria usinado, ausência de treliça de ferro na instalação do piso, ausência de lona para a montagem das tesouras de sustentação do telhado e ausência de manta asfáltica no telhado não foram examinados.

Mesmo assim, pôde ser confirmada a existência de itens pagos e não realizados assim como itens realizados de forma deficiente e/ou com material de qualidade inferior ao estipulado no contrato (problemas de construção).

Itens pagos e não executados:

*Quadro: Itens não executados*

Item	Especificação	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor Total (R\$)
5.5	Subcobertura composta por uma malha de reforço revestida nas duas faces com alumínio, instalado em toda a área da edificação	407,15 m <sup>2</sup>	4,73	1.925,82
7.6	Piso emborrachado nas rampas de acesso, espessura 7mm	1,23 m <sup>2</sup>	162,70	200,12
14.1	Muro em pedras Irregulares de basalto, dimensões mínimas de 25 cm em cada fase. Altura total variável de 1,0 a 3,0 m. Estrutura da base igual a 45% da altura em cada trecho, tardóz escalonado. Face frontal plana com pedras de arestas aproximadamente perpendiculares e 8% de inclinação.	155 m <sup>2</sup>	200,00	31.037,20
TOTAL				33.163,14

Fonte: Proposta vencedora da Tomada de preços nº 41/2014-FMS

Problemas de construção:

- 1) Pintura de baixa qualidade (haveria a necessidade de dar ao menos mais uma demão em todas as instalações para alcançar um nível mínimo de qualidade desejável, utilizando a tinta acrílica semibrilho, de 1ª qualidade em cor clara de acordo com o descrito no memorial descritivo).

- 2) Azulejos nas paredes instalados sem argamassa suficiente, fazendo com que fiquem ocos (serviço necessita ser totalmente refeito).
- 3) Diversas guarnições (ou vista) das portas instaladas de forma deficiente, fazendo com que haja um vão entre a parede e a guarnição (precisa ser refeito)
- 4) Estrutura do telhado realizada com madeiras reutilizadas (velhas) em desacordo com memorial descritivo
- 5) Infiltração no consultório odontológico (necessita refazer a pintura especial)

Merece destacar que o memorial descritivo, parte integrante do edital de licitação, informa como o gestor deve proceder com a construtora em situações em que a execução dos serviços ou a utilização do material sejam considerados insatisfatórios, como segue:

*“Qualquer serviço que a critério da fiscalização, for julgado executado em desacordo com as especificações técnicas ou não tiver qualidade de execução satisfatória, quer quanto aos materiais aplicados, quer quanto à mão de obra empregada, será desfeito ou refeito pela Empreiteira, sem ônus para a Prefeitura Municipal de Chapecó.”*



Azulejo danificado por falta de argamassa. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.



Azulejo danificado instalado atrás do tanque por falta de argamassa. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.

	
<p>Guarnição (ou vista) da porta instalada de forma deficiente. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.</p>	<p>Detalhe do espaço existente entre a guarnição da porta e a parede. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.</p>
	
<p>Madeira reutilizada no forro. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.</p>	<p>Madeira reutilizada no forro. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.</p>

	
<p>Fachada frontal da UBS onde supostamente deveria ter sido construído muro de pedras. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.</p>	<p>Rampa de acesso a UBS sem instalação de piso emborrachado. Chapecó/SC, 18 de abril de 2018.</p>

Obs. As impropriedades verificadas associadas com a execução da empreitada na UBS Esplanada encontram-se em outro item específico deste relatório.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

### **Análise do Controle Interno**

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

#### **2.1.4. Atuação deficiente do Fiscal de Obra.**

##### **Fato**

De acordo com os Boletins de Medição, a fiscalização das obras de construção das Unidades Básicas de Saúde – UBS do Belvedere e da Esplanada, até esta ser paralisada, foi realizada pelo engenheiro da Prefeitura Municipal de Chapecó (CPF: \*\*\*.475.219-\*\*).

Em inspeção realizada nas duas obras, foi possível constatar a deficiência na execução de serviços e a baixa qualidade de alguns materiais empregados, conforme relatado em outros pontos deste Relatório de Fiscalização, o que, por si só, já comprova a deficiência na fiscalização da obra empregada pelo Fiscal.

Além disso, constatou-se o pagamento antecipado de materiais e serviços não executados. Destaca-se que o fiscal de obra é o encarregado de atestar a execução dos serviços e a instalação dos materiais para posterior pagamento pela Prefeitura. Assim, não há como dissociar a responsabilidade do fiscal pela constatação de pagamento antecipado verificado pela equipe de auditoria e que também consta em ponto específico deste Relatório.

Ademais, há previsão, nos memoriais descritos das obras, de que alguns procedimentos deveriam ter sido executados com o acompanhamento do fiscal ou que alguns materiais deveriam ter sido por ele aprovados. No entanto, não há qualquer evidência de que os seguintes serviços e materiais tenham sido acompanhados e aprovados por ele:

- i) *“O Diário de Obra deverá estar na obra dois dias após a Ordem de Serviço, para o primeiro registro de visita à obra.”* Não há registro de que o Fiscal tenha visitado a obra para constatar a presença do Diário de Obra, o qual não foi localizado pela equipe da Prefeitura;
- ii) *“Todo e qualquer material a ser aplicado na obra deverá ser de 1ª qualidade e submetido à prévia aprovação pela fiscalização, podendo a mesma aprovar ou rejeitar o material em todo ou em parte em qualquer tempo.”* Não há qualquer registro de que o fiscal da obra tenha inspecionado os materiais utilizados na obra;
- iii) *“Qualquer serviço que a critério da fiscalização, for julgado em desacordo com as especificações técnicas ou não tiver qualidade de execução satisfatória, quer quanto aos materiais aplicados, quer quanto à mão de obra empregada, será desfeito ou refeito pela Empreiteira, sem ônus para a Prefeitura Municipal de Chapecó.”* Não há qualquer registro de que o fiscal da obra tenha ordenado a correção de serviços mal executados pela Empreiteira;
- iv) *“A não execução dos serviços acima expostos (impermeabilizantes) os mesmos serão demolidos e o responsável pela fiscalização deverá acompanhar a execução in loco e documentar no diário da obra e através de fotos. As embalagens das impermeabilizações deverão ser apresentadas ao Fiscal da Obra, sendo estes fotografados na obra.”* Não há qualquer comprovante de que o fiscal tenha acompanhado a execução das impermeabilizações. Assim como não há foto dos produtos aplicados, nem diário de obra onde poderiam constar os registros conforme descritos no Memorial Descritivo;
- v) *“Após a compactação final, deve ser realizada a limpeza de excesso de areia de rejuntamento. Um ou duas semanas depois o construtor deve voltar para refazer o rejuntamento e nova varrição, sob fiscalização do Fiscal.”* Não há comprovação de que o fiscal tenha acompanhado o processo de compactação e colocação dos Pavers na área externa da UBS Belvedere;

- vi) “*O padrão da pintura, assim como as cores das tintas a serem utilizadas, deverá ser aceito pelo Fiscal*”. Não há comprovação de que o fiscal tenha dado o aceite sobre as tintas utilizadas ou o padrão da pintura utilizado.

Além disso, o fiscal utilizou planilhas de medição nas quais não é possível verificar quais materiais e serviços da Planilha Orçamentária estavam sendo medidos e pagos. As planilhas que acompanham os pagamentos possuem, apenas, a indicação geral de cada item, sem detalhamento. Por exemplo, o boletim de medição nº 9 da obra de construção do centro de saúde da família do Bairro Esplanada informa que foi realizado 55% do item Esquadrias. No entanto, esse item possui 33 subitens, que não foram especificados na medição. Assim, não há como saber o que foi realmente medido e pago. Dessa forma, as planilhas por ele utilizadas não contêm detalhamento suficiente capaz de atestar as medições efetuadas em cada pagamento.

Por fim, cabe informar que o fiscal é quem assina o parecer encaminhado à 10ª Promotoria de Justiça da Comarca de Chapecó na qual são analisadas irregularidades nas obras em que ele próprio atuou como fiscal.

Verifica-se, dessa forma, que o Fiscal da Obra incorreu em diversas impropriedades, cuja ação ou omissão pode ter causado prejuízo ao Erário e/ou atentar contra os princípios da Administração Pública. Cabe, à Prefeitura Municipal de Chapecó, apurar a extensão dos danos, a responsabilidade do Fiscal e aplicar as sanções administrativas cabíveis de acordo com a legislação nacional.

### **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 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. Subcontratação sem comunicação prévia ao município.**

#### **Fato**

Quanto a irregularidades na subcontratação na execução de serviços, associados com a construção das UBSs Esplanada e Belvedere, constatou-se que são parcialmente procedentes, conforme detalhado a seguir:

Após celebrar os contratos com a Prefeitura Municipal de Chapecó, em decorrência dos procedimentos licitatórios realizados, a empresa Irmãos Zanatta & Cia. Ltda., CNPJ 11.152.363/001-69, firmou dois contratos (em 17 de novembro de 2014 e 27 de fevereiro de 2015) com a empresa Gilmar Rodriguez do Nascimento (CNPJ nº. 20.856.957/0001-41) tendo por objeto *“fornecimento de mão de obra para execução da Unidade Básica de Saúde”* na Esplanada e em Belvedere.

Ficou acordado entre as partes que a empresa Gilmar Rodrigues do Nascimento receberia pelos serviços prestados R\$ 295.000,00, sendo R\$ 200.000,00 referente aos serviços executados na construção da UBS Esplanada e R\$ 95.000,00 na prestação de serviços na UBS Belvedere.

De outra sorte, nos itens 11.3 dos editais de licitações (UBS Esplanada e UBS Belvedere), assim como nas cláusulas oitava dos contratos celebrados com o município; foi previsto a possibilidade de subcontratação de até 40% do montante total do contrato mediante comunicação prévia ao Município, como segue:

*“A contratada poderá subcontratar até 40% (quarente por cento) do montante total do contrato, mediante comunicação prévia ao Município, porém continuará a responder, direta e exclusivamente, pela fiel observância de todas as obrigações contratuais. ”*

Ocorre que, a despeito da subcontratação não ter extrapolado o limite permitido de 40% estabelecido nos contratos, a empresa Irmãos Zanatta & Cia. Ltda. fez as subcontratações sem comunicar previamente ao Município, razão suficiente capaz de justificar a rescisão unilateral pela Administração do contrato.

Merece destacar que a subcontratação deveria se limitar às parcelas de menor relevância (serviços acessórios ao principal – ex.: instalação de extintores), devendo as de maior relevância – que representavam o núcleo do encargo contratual e que deveriam ter sido identificadas pela Administração no edital – terem ficado sob a execução exclusiva do contratado selecionado pela Administração.

#### **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'.

### **2.2.2. Atraso injustificado na entrega da obra.**

#### **Fato**

De acordo com a Cláusula Segunda dos contratos nº 071/2014 e nº 133/2014 celebrados com a empresa Irmão Zanatta & Cia Ltda, CNPJ 11.152.363/0001-69, o prazo máximo de conclusão das obras e serviços era de doze meses, contados a partir da data de entrega da Ordem de Serviço pela Prefeitura.

A Ordem de Serviço nº 43/2014, referente ao contrato nº 133/2014 (UBS Esplanada), foi firmada e entregue no dia 28 de julho de 2014.

Em relação ao contrato nº 071/2014 (UBS Belvedere), a Ordem de Serviço nº 28/2014 foi firmada em 16 de junho de 2014. Nesta, não há o carimbo de recebido, mas, de acordo com o boletim de medição nº 1 referente à construção da UBS do bairro Belvedere, constata-se que a primeira medição ocorreu em 31 de julho de 2014. Assim, esta obra se iniciou antes da obra do bairro Esplanada e, até meados do ano de 2015, ambas as construções deveriam estar finalizadas.

No entanto, as duas obras sofreram atrasos, o que acabou gerando diversos aditivos de prazo e valor, nos quais foram corrigidos os valores inicialmente contratados, sem a devida justificativa com base legal, o que gerou prejuízo para a Administração Pública.

Os §§ 1º e 2º, do art. 57, da Lei nº 8.666/93, estabelecem que:

*Art. 57 (...)*

*§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:*

*I – alteração do projeto ou especificações, pela Administração;*

*II – superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;*

*III – interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;*

*IV – aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;*

*V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;*

*VI – omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.*

*§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.*

Assim, para que houvesse a prorrogação de prazo, deveria haver uma justificativa por escrito e previamente autorizada. Esta justificativa deveria ter como base um dos incisos do § 1º, do art. 57, da Lei nº 8.666/93, e estar devidamente constatada e relatada. Apesar disso, não foram apresentadas as justificativas mencionadas nos termos aditivos à equipe de auditoria. Diante da análise dos boletins de medição e pagamento, o que se pode constatar foi que a empresa Contratada não cumpriu o cronograma estabelecido inicialmente para a execução da obra, gerando atrasos e os referidos aditivos. Como o atraso nas obras foi gerado por culpa exclusiva da Contratada, os aditivos de valor são considerados ilegais, devendo a Prefeitura, após a análise de cada aditivo individualmente, solicitar a devolução dos valores pagos irregularmente.

As tabelas abaixo apresentam, resumidamente, os dados dos termos aditivos:

*Quadro: Informações dos Termos Aditivos ao Contrato nº 071/2014.*

<b>Contrato nº 071/2014</b>	<b>Data: 09/05/2014</b>	<b>Prazo: 12 meses</b>
1º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 08/06/2015	Prorroga o prazo de construção em 360 dias.
2º Termo Aditivo: Aditivo de Valor	Data: 16/11/2015	Concede reajuste no valor total de R\$ 39.704,52.
3º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 16/06/2016	Prorroga o prazo de construção em 06 meses.
4º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 15/12/2016	Prorroga o prazo de construção em 04 meses.
5º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 12/04/2017	Prorroga o prazo de construção em 04 meses.
6º Termo Aditivo: Aditivo de Valor	Data: 18/05/2017	Concede reajuste no valor de R\$ 12.091,11.
7º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 16/08/2017	Prorroga o prazo de construção em 04 meses.
8º Termo Aditivo: Aditivo de acréscimos e supressões	Data: 19/09/2017	Suprime o valor de R\$ 26.074,56 e acrescenta o valor de R\$ 93.174,74.
9º Termo Aditivo: Aditivo de acréscimo	Data: 29/11/2017	Acrescenta o valor de R\$ 6.507,03.
10º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 15/12/2017	Prorroga o prazo de construção em 02 meses.
11º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 16/02/2018	Prorroga o prazo de construção em 02 meses.

Fonte: Aditivos mencionados no quadro.

*Quadro: Informações dos Termos Aditivos ao Contrato nº 133/2014.*

<b>Contrato nº 133/2014</b>	<b>Data: 23/07/2014</b>	<b>Prazo: 12 meses</b>
1º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 07/07/2015	Prorroga o prazo de construção em 360 dias.
2º Termo Aditivo: Aditivo de Valor	Data: 16/11/2015	Concede reajuste no valor total de R\$ 48.062,40.
3º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 23/07/2016	Prorroga o prazo de construção em 05 meses.
4º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 21/12/2016	Prorroga o prazo de construção em 05 meses.
5º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 26/05/2017	Prorroga o prazo de construção em 05 meses.
6º Termo Aditivo: Aditivo de Valor	Data: 01/07/2017	Concede reajuste no valor de R\$ 26.615,18.
7º Termo Aditivo: Aditivo de Prazo	Data: 27/10/2017	Prorroga o prazo de construção em 04 meses.

Fonte: Aditivos mencionados no quadro.

O Contrato nº 133/2014 foi rescindido pelo Secretário Municipal de Saúde em 26 de fevereiro de 2018. De acordo com o último boletim de medição desta obra (UBS Esplanada), de 31 de março de 2016, a empresa havia executado apenas 66,60% após 20 meses de início da obra.

Cabe destacar, conforme consta em ponto próprio neste Relatório de Fiscalização, apesar de a última medição apontar 66,60% de execução na última medição, vários serviços e materiais medidos e pagos não foram identificados na inspeção in loco. Dessa forma, pode-se constatar que a execução encontra-se inferior aos 66,60% apontados no último boletim de medição.

A Tabela abaixo apresenta os valores pagos em relação aos aditivos de valor referentes à construção da UBS Esplanada:

*Tabela: Valores pagos – aditivos de valor – UBS Esplanada.*

<b>Nota Fiscal</b>	<b>237</b>	<b>238</b>	<b>239</b>	<b>240</b>	<b>261</b>
Reajuste Referente à medição	5	6	7	8	9
Valor Creditado para a Empresa	4.108,00	8.551,63	2.042,40	4.733,43	2.816,15
Data do crédito	28/01/16	28/01/16	28/01/16	28/01/16	28/01/16
<b>Valor Total Creditado</b>				<b>22.251,61</b>	

Fonte: Processos de pagamento das Notas Fiscais indicadas.

A Tabela abaixo apresenta os valores pagos referente aos aditivos de valor referente à construção da UBS Belvedere:

*Tabela: Valores pagos – aditivos de valor – UBS Belvedere.*

<b>Nota Fiscal</b>	<b>231</b>	<b>232</b>	<b>233</b>	<b>234</b>	<b>235</b>	<b>236</b>	<b>259</b>	<b>307</b>
Reajuste Referente à medição	4	5	6	7	8	9	10	12
Valor Creditado	1.573,53	3.225,41	4.853,65	4.519,87	2.883,69	3.576,53	6.412,37	2.707,89
Data do crédito	28/01/16	26/02/16	28/01/16	28/01/16	28/01/2016	28/01/16	01/06/16	25/05/17
<b>Valor Total Creditado</b>						<b>29.752,94</b>		

Fonte: Processos de pagamento das Notas Fiscais indicadas.

Dessa forma, constata-se que foi pago o valor total R\$ 52.004,55 à empresa Contratada referente a aditivos de valor por conta de prorrogações na execução de contrato cuja causa foi dada pela própria Contratada, em desacordo com o previsto na legislação.

### **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. Ausência de aplicação de sanções à empresa Contratada.**

##### **Fato**

Conforme demonstrado ao longo deste Relatório de Fiscalização, a empresa Contratada para execução das obras de construção das Unidades Básica de Saúde (UBS) da Esplanada e de Belvedere incorreu em irregularidades, tais como: execução de serviços com qualidade inferior ao contratado e pago; prorrogação indevida dos prazos de execução da obra, gerando a necessidade de aditivos contratuais de prazo e valor; cobrança antecipada de materiais e serviços não executados; superfaturamento dos custos de mão-de-obra; inexecução contratual e abandono de obra.

Dessa forma, vislumbra-se a possibilidade de aplicação de sanções administrativas previstas nos contratos firmados com a Contratada, na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 12.843/13, além da execução da garantia por inexecução contratual.

No entanto, não foi constatada a aplicação de qualquer sanção à empresa Contratada. Destaca-se que cabe à Prefeitura Municipal de Chapecó apurar a extensão dos danos e analisar a possibilidade de aplicação de sanções administrativas cabíveis.

As seguintes sanções estão previstas nos contratos nº 071/2014 – FMS (Centro de Saúde da Família do Bairro Belvedere) e nº 133/2014 – FMS (Centro de Saúde da Família do Bairro Esplanada):

*Cláusula Décima-Terceira – Das Sanções Administrativas*

*Salvo ocorrência de caso fortuito ou de força maior, devidamente comprovados, o não-cumprimento, por parte da contratada, das obrigações assumidas, ou a infringência de preceitos legais pertinentes, implicará a aplicação, segundo a gravidade da falta, nos termos dos artigos 86 e 87 da lei Federal nº 8.666/93, das seguintes penalidades:*

*[...]*

*3. Multa de 5,0% (cinco por cento) do valor total do contrato, na hipótese de inexecução total ou parcial do contrato, que enseje a sua rescisão;*

*[...]*

*6. Suspensão temporária do direito de licitar e impedimento de contratar com o Município, pelo prazo de até 24 (vinte e quatro) meses, na hipótese de rescisão contratual por culpa da contratada;*

*7. Suspensão do direito de licitar junto ao Município de Chapecó, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, no caso do cometimento de infrações tipificadas no artigo 88 da Lei nº 8.666/93, quando a participação da contratada for de menor gravidade;*

*8. Declaração de Inidoneidade, no caso do cometimento de infrações tipificadas no artigo 88 da Lei nº 8.666/93, quando a participação da contratada for de maior gravidade.*

Sanções previstas na Lei nº 8.666/93 que são passíveis de aplicação no presente caso:

*Art. 87 Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:*

*I – advertência;*

*II – multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;*

*III – suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;*

*IV – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação*

*perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.*

*[...]*

*Art. 88 As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:*

*[...]*

*III – demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.*

As seguintes sanções estão previstas Lei nº 12.846/13 – Processo Administrativo de Responsabilização e são passíveis de aplicação no presente caso:

*Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:*

*[...]*

*IV – no tocante a licitações e contratos:*

*[...]*

*d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;*

*[...]*

*f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais;*

*Art 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:*

*I – multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e*

*II – publicação extraordinária da decisão condenatória.*

Os contratos firmados com a empresa Contratada preveem a possibilidade de execução da garantia prevista contratualmente:

Contrato nº 071/2014 – FMS (Centro de Saúde da Família do Bairro Belvedere)

*Cláusula Sétima – Da Garantia Contratual*

*Como garantia do presente contrato, a Contratada oferece seguro-garantia, no valor de R\$ 42.666,71 (quarenta e dois mil, seiscentos e sessenta e seis reais e setenta e um centavos), correspondentes a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato.*

*A garantia somente será levantada 60 (sessenta) dias após o Termo de Recebimento Definitivo da obra.*

*No caso de rescisão do contrato por inadimplência da Contratada, a garantia prestada destinar-se-á a restituir os prejuízos daí advindos ao Município.*

*Havendo prorrogação do prazo de conclusão das obras, o prazo de validade e de liberação da garantia deverão ser prorrogados automaticamente.*

Contrato nº 133/2014 – FMS (Centro de Saúde da Família do Bairro Esplanada)

*Cláusula Sétima – Da Garantia Contratual*

*Como garantia do presente contrato, a Contratada oferece seguro-garantia, no valor de R\$ 58.197,37 (cinquenta e oito mil, cento e noventa e sete reais e trinta e sete centavos), correspondentes a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato.*

*A garantia somente será levantada 60 (sessenta) dias após o Termo de Recebimento Definitivo da obra.*

*No caso de rescisão do contrato por inadimplência da Contratada, a garantia prestada destinar-se-á a restituir os prejuízos daí advindos ao Município.*

*Havendo prorrogação do prazo de conclusão das obras, o prazo de validade e de liberação da garantia deverão ser prorrogados automaticamente.*

Verifica-se, dessa forma, a possibilidade de execução imediata da garantia prestada devido à rescisão do contrato de construção do Centro de Saúde da Família do Bairro Esplanada por culpa da contratada, conforme previsto na Cláusula Sétima do Contrato nº 133/2014.



## **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'.

### **2.2.4. Execução de calhas na UBS Belvedere em desacordo com o projeto.**

#### **Fato**

De acordo com o projeto de construção do Centro de Saúde da Família do Bairro Belvedere, a empresa contratada deveria ter executado a calha para escoar a água da chuva em concreto com impermeabilização com manta asfáltica (item 3.2.5 da planilha orçamentária). O custo com a impermeabilização estava orçado em R\$ 5.121,42. Este valor foi medido e pago.

No entanto, após a constatação de que estava ocorrendo infiltrações, a empresa Contratada, ao invés de providenciar a verificação da manta e realizar o conserto ou emenda da mesma, instalou calhas de aço inox ao custo de R\$ 7.590,87, sendo que a medição consta do boletim Medição do 8º Aditivo. Não foi constatado nenhum laudo informando que a solução de calhas de concreto com impermeabilização por manta asfáltica não cumpriria com os objetivos previstos no projeto, nem autorização da Prefeitura para alteração do projeto.

Dessa forma, a alteração, com a inclusão das calhas de inox, é irregular e não deve ser paga pela Prefeitura, principalmente, porque a Prefeitura já fez o pagamento de acordo com o projeto inicial.

## **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'.

### **2.2.5. Pagamento antecipado por materiais e serviços não executados.**

#### **Fato**

Na inspeção *in loco* realizada no dia 18 de abril de 2018 à obra de construção do Centro de Saúde da Família do Bairro Esplanada em Chapecó, foi constatado que alguns serviços e materiais que já foram pagos não foram executados pela empresa Contratada, configurando a prática vedada de pagamento antecipado por materiais e serviços ainda não executados.

A seguinte tabela apresenta alguns itens que constam do boletim de medição como executados e pagos, mas que não foram constatados na citada inspeção:

*Tabela: Itens não executados e pagos.*

Item	Descrição	Valor Pago Indevidamente
4.2	Divisórias de PVC e=35mm, incluso portas e montantes em alumínio natural. As portas deverão ser completas, com fechaduras, travas de segurança, dobradiças, batentes e quadros em perfil reforçado. Instalação nos banheiros	2.522,24
5.5	Subcobertura, composta por uma malha de reforço revestida nas duas faces com alumínio, instalado em toda a área de cobertura da edificação	1.961,93
5.8	Cobertura da iluminação zenital em vidro laminado 8mm (4+4) incolor, fixado sobre perfil 6x12cm em alumínio branco – fornecimento e instalação da estrutura de apoio e dos vidros	20.843,20
5.9	Domo Alumecryl para ventilação e iluminação com medidas externas de 130x180cm – acrílico puro com e=3mm e perfis em alumínio. Vedações com PU de alta durabilidade	2.298,88
6.6	Azulejo 20x40cm, PEI mínimo 3, classe A, cor branca, assentado com argamassa pré-fabricada colante e rejuntamento epóxi (cantos bisotados)	12.339,65
8	Esquadrias: a Prefeitura fez o pagamento de 55% do valor total referente às esquadrias, sem especificar quais dos itens da planilha orçamentária estariam sendo pagos. No entanto, nenhum dos itens da planilha foi constatado na inspeção in loco. O valor total do item esquadrias foi de R\$ 91.319,85.	50.225,92
9	Instalações elétricas e padrão de entrada trifásico: a Prefeitura fez o pagamento de 50% do valor total referente às instalações elétricas e padrão de entrada trifásico, sem especificar quais dos itens da planilha orçamentária estariam sendo pagos. No entanto, nenhum dos itens da planilha foi constatado na inspeção in loco. O valor total do item instalações elétricas e padrão de entrada trifásico foi de R\$ 39.061,77.	19.530,88
12	Instalações de prevenção e combate a incêndio: a Prefeitura fez o pagamento de 21% do valor total referente a instalações de prevenção e combate a incêndio, sem especificar quais dos itens da planilha orçamentária estariam sendo pagos. No entanto, nenhum dos itens da planilha foi constatado na inspeção in loco. O valor total do item instalações de prevenção e combate a incêndio foi de R\$ 23.919,72	5.023,14
13	Pinturas: a Prefeitura fez o pagamento de 18% do valor total referente a pinturas, sem especificar quais dos itens da planilha orçamentária estariam sendo pagos. No entanto, nenhum dos itens da planilha foi constatado na inspeção in loco. O valor total do item pinturas foi de R\$ 109.824,39	19.768,39
14	Muretas, meio-fios e alambrado: a Prefeitura fez o pagamento de 25% do valor total referente a muretas, meio-fio e alambrado, sem especificar quais dos itens da planilha orçamentária estariam sendo pagos. No entanto, nenhum dos itens da planilha foi constatado na inspeção in loco. O valor total do item muretas, meio-fios e alambrado foi de R\$ 78.903,02	19.725,75
Valor total dos materiais e serviços pagos pela Prefeitura, mas que não foram		154.239,98

Item	Descrição	Valor Pago Indevidamente
	constatados na inspeção in loco realizada no dia 18 de abril de 2018:	

Fonte: Boletim de medição nº 9 – UBS Esplanada e inspeção *in loco*.

Cabe informar que é responsabilidade da Prefeitura Municipal de Chapecó a abertura de processo administrativo para apurar o valor total de materiais e serviços que já foram pagos, mas que não foram executados pela empresa Contratada, exigindo a sua imediata devolução, com a devida correção monetária.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Através de e-mail encaminhado no dia 6 de julho de 2018, a Unidade encaminhou cópia do Ofício SESAU/GAB nº 509/2018, no qual o Secretário Municipal de Saúde solicita ao Prefeito Municipal a instauração de procedimento administrativo para apurar o valor total de material e serviços pagos, mas que não foram executados pela empresa contratada e o Ofício SCGG/DGP nº 0199/2018, da Comissão de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar da Prefeitura Municipal de Chapecó, solicitando ao Prefeito Municipal emissão de Portaria de instauração de Processo Administrativo.

### **Análise do Controle Interno**

A Prefeitura de Chapecó não apresentou novas justificativas aos fatos, apenas informou que está instaurando Processo Administrativo disciplinar contra a empresa contratada para apurar os valores pagos, mas que não foram executados pela empresa. Mantêm-se, desta forma, os fatos apresentados.

## **3. Conclusão**

Verificou-se que a obra do UBS Belvedere estava concluída e funcionando, no entanto, apresenta vários problemas na sua construção, como o pagamento de itens não executados, assim como itens executados de forma deficiente.

Na UBS Esplanada, as obras estavam paralisadas, na época da fiscalização, tendo a empresa contratada abandonado as obras, sendo que vários itens pagos não haviam sido executados. Conclui-se, desta forma, respondendo às questões de auditoria, que houve subcontratação em desacordo com os contratos, inclusive com a empresa lucrando com a subcontratação, que a qualidade das obras não atendeu o previsto no contrato e memorial descritivo, e que houve falhas graves na atuação do fiscal da obra, que não só permitiu execução de serviços de baixa qualidade de alguns materiais empregados, mas principalmente o pagamento de materiais e serviços não executados.

**Ordem de Serviço:** 201800997

**Município/UF:** Chapecó/SC

**Órgão:** PRESIDENCIA DA REPUBLICA

**Instrumento de Transferência:** Contrato de Repasse - 721636

**Unidade Examinada:** CEADES

**Montante de Recursos Financeiros:** R\$ 11.085.282,00

## **1. Introdução**

Em atendimento à determinação contida na Ação de Controle nº 201800997, em decorrência do 5º Ciclo do Programa de Fiscalização em Entes Federativos (FEF), apresentam-se os resultados da fiscalização cujo objetivo foi verificar a aplicação de recursos federais no âmbito dos Contratos firmados entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento – Ceades conforme abaixo:

Contrato de Repasse nº 0307232-94/2009, Siconv 721636/2009, com interveniência da Caixa Econômica Federal (CAIXA), tendo por finalidade a transferência de recursos financeiros para contribuir com o desenvolvimento rural sustentável dos territórios, com a realização de jornadas de formação em cooperativas, nos municípios do Vale do Ribeira/SP, Andradina/SP e norte do Rio de Janeiro.

Contrato de Repasse nº 42329/2012, com interveniência do Banco do Brasil, tendo por finalidade a transferência de recursos financeiros para desenvolver ações de apoio ao programa desenvolvimento rural sustentável em dezessete territórios rurais dos estados de São Paulo e Minas Gerais, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população rural.

Contrato de Repasse nº 42340/2012, com interveniência do Banco do Brasil, tendo por finalidade a transferência de recursos financeiros para desenvolver ações de apoio ao programa desenvolvimento rural sustentável em vinte e dois territórios rurais dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população rural.

Os trabalhos foram realizados primeiramente na sede da CGU-Regional/SC, onde efetuou-se acesso a informações preliminares obtidas em sistemas informatizados e, complementarmente, na sede do Ceades no Município de Chapecó/SC, em vistoria realizada entre os dias 15 a 20 de abril de 2018, onde foi analisada a documentação original dos contratos, para responder às questões levantadas na Ação de Controle nº 201800651, a seguir informadas:

1. O Plano de Trabalho/Projeto Básico de cada convênio possui clareza quanto aos objetivos propostos?
2. O Plano de Trabalho possui metas e indicadores pertinentes, adequados e compatíveis com os objetivos que se pretende alcançar?
3. Há sobreposição dos objetos dos convênios?
4. Os consultores selecionados possuem formação e qualificação compatíveis com as atribuições previstas em contrato?
5. Há indícios de favorecimento (direcionamento) na seleção dos consultores?

6. Há indícios de favorecimento (direcionamento) na seleção de cooperativas contratadas?
7. Os valores das contratações estão compatíveis com os produtos esperados e com os preços praticados no mercado?
8. Os processos de contratação/seleção foram praticados em estrita observância ao que dispõe a legislação de convênios?
9. Os relatórios de execução estão devidamente instruídos no Siconv e aprovados junto ao órgão concedente?
10. Os produtos gerados pelas consultorias são autênticos, fidedignos e atendem ao Projeto Básico e respectivos termos de referência?
11. Os produtos gerados pelas consultorias contribuíram para, em alguma medida, transformar a realidade do local da intervenção?
12. As prestações de contas estão devidamente instruídas no Siconv e aprovadas pelo órgão concedente?

## 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. Morosidade injustificada na execução dos contratos de repasse acarretando na não conclusão e cancelamento.**

##### **Fato**

Em análise aos contratos de repasse, especificamente no que diz respeito ao prazo de execução, constatou-se que, em todos os contratos, ocorreram atrasos significativos na execução, tendo, como consequência, a não conclusão dos mesmos, acarretando em prejuízos ao atingimento dos objetivos pela falta de sequência do implemento das medidas propostas, conforme melhor detalhado a seguir:

#### CONTRATO DE REPASSE Nº 0307232-94/2009

O Ministério do Desenvolvimento Agrário celebrou com o Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento (Ceades) (CNPJ 05.921.745/0001-07) Contrato de Repasse tendo por finalidade a transferência de recursos financeiros para contribuir com o desenvolvimento rural sustentável dos territórios, com a realização de jornadas de formação em cooperativas, nos municípios do Vale do Ribeira/SP, Andradina/SP e norte do Rio de Janeiro.

Ficou acordado que o valor total do convênio seria de R\$ 4.048.760,00, sendo R\$ 3.717.648,00 de repasse do Governo Federal e R\$ 331.112,00 de contrapartida de bens e serviços.

O contrato de repasse foi assinado em 31 de dezembro de 2009, com vigência até 31 de março de 2011. Entretanto, em função de termos aditivos a vigência foi prorrogada até 27 de fevereiro de 2016. Após esse período o contrato não foi mais prorrogado, tendo sido encerrado com somente 65,95% executado do total previsto, ou R\$ 2.670.266,02.

Portanto, o contrato de repasse, previsto, inicialmente, para ser executado em quinze meses, foi prorrogado por mais cinquenta e nove meses e, mesmo assim, só foi concluído 65,95% da execução financeira e das metas acordadas.

#### CONTRATO DE REPASSE Nº 42329/2012

O Ministério do Desenvolvimento Agrário celebrou, com o Ceades, Contrato de Repasse tendo por finalidade a transferência de recursos financeiros para desenvolver ações de apoio ao programa desenvolvimento rural sustentável em dezessete territórios rurais dos estados de São Paulo e Minas Gerais, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população rural.

Ficou acordado que o valor total do convênio seria de R\$ 2.956.522,00, sendo R\$ 2.720.000,00 de repasse do Governo Federal e R\$ 236.522,00 de contrapartida de bens e serviços.

O contrato de repasse foi assinado em 17 de dezembro de 2012, com vigência até 31 de outubro de 2013. Entretanto, em função de termos aditivos a vigência foi prorrogada até 31 de dezembro de 2015. Após esse período o contrato não foi mais prorrogado, tendo sido encerrado com somente 49% executado do total previsto, ou R\$ 1.435.450,33.

Portanto, o contrato de repasse, previsto, inicialmente, para ser executado em dez meses, foi prorrogado por mais vinte e seis meses e, mesmo assim, só foi concluído 49% da execução financeira e das metas acordadas.

#### CONTRATO DE REPASSE Nº 42340/2012

O Ministério do Desenvolvimento Agrário celebrou, com o Ceades, Contrato de Repasse tendo por finalidade a transferência de recursos financeiros para desenvolver ações de apoio ao programa desenvolvimento rural sustentável em vinte e dois territórios rurais dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida da população rural.

Ficou acordado que o valor total do convênio seria de R\$ 4.080.000,00, sendo R\$ 3.753.600,00,00 de repasse do Governo Federal e R\$ 326.400,00 de contrapartida de bens e serviços.

O contrato de repasse foi assinado em 17 de dezembro de 2012, com vigência até 15 de novembro de 2013. Entretanto, em função de termos aditivos a vigência foi prorrogada até 31 de julho de 2016. Após esse período o contrato não foi mais prorrogado, tendo sido encerrado com 65,83% executado do total previsto, ou R\$ 2.685.882,52.

Portanto, o contrato de repasse, previsto, inicialmente, para ser executado em onze meses, foi prorrogado por mais trinta e um meses e, mesmo assim, só foi concluído 65,83% da execução financeira e das metas acordadas.

*Quadro: Resumo dos atrasos na execução dos contratos de repasse*

Contrato de Repasse	Início da vigência	Término da vigência (antes das prorrogações de prazo)	Vigência (após prorrogação dos prazos)	Percentual executado (em relação ao previsto)
0307232-94/2009	31/12/2009	31/03/2011	27/02/2016	65,95
42329/2012	17/12/2012	31/10/2013	31/12/2015	49
42340/2012	17/12/2012	15/11/2013	31/07/2016	65,83

Fonte: Contratos de repasses, Siconv, Relatório de Execução de Atividades.

Merece salientar que todos os contratos acima mencionados foram rescindidos unilateralmente pela Administração Pública, tendo como fundamento o art. 83, § 2º, inciso II, da Lei nº 13.019 de 31 de julho de 2014, como segue:

*“Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.*

*[...]§ 2º As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor desta Lei, ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor desta Lei, serão, alternativamente:*

*I - substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 ou 17, conforme o caso;*

*II - objeto de rescisão unilateral pela administração pública.”*

**Manifestação da Unidade Examinada**

Mediante e-mail encaminhado a esta Controladoria-Geral da União, em 29 de junho de 2018, a unidade examinada apresentou os seguintes esclarecimentos:

*“O contrato de repasse de Nº 0307.232-94/2009 [foi] assinado em 31 de Dezembro de 2009, com vigencia ate 31 de março de 2011.*

*Insta salientar que o Contrato foi assinado no ultimo dia util do ano de 2009, com todas as demoras em liberação dos recursos, o CEADES solicitou, em termo*



*aditivo, a alteração do item/subitem nº 16 da cláusula para a prorrogação da vigência do contrato em 24 de fevereiro de 2011, que possibilitou a prorrogação com ecerramento em 31 de março de 2012; porém com o Decreto nº 7.592 de 28 outubro de 2011, que determinou a suspensão de transferência de recursos para entidades sem fins lucrativos, o CEADES solicitou, e obteve, um segundo termo aditivo de 28 de fevereiro de 2012, com a prorrogação até 31 de março de 2013; neste interin, houve a aprovação da primeira, sem ressalvas, e ainda destacou que o CONSAD (Consortio Intermunicipal de Segurança Alimentar, Atenção á Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local) atestou que a execução do objeto estava a contento e em conformidade com o Plano de Trabalho. Portanto, foi homologado o REA e solicitada a liberação da segunda parcela.*

*Ainda, houve nescessidade de dois termos aditivos com a prorrogação do primeiro ate 31 de março de 2014, e o segundo ate 31 março de 2015, pois as atividades da segunda parcela ainda estavam em andamento.*

*A vigência do contrato foi expirada em 27 de fevereiro de 2016, com a solicitação da prestação de contas do quanto executado.*

*Em 4 de março de 2016, o parecer técnico concluiu pela aprovação parcial das metas executadas, tendo a aprovação do REA.*

*A segunda Parcela, essa no valor R\$ 1.850.088,87 (Um milhão oitocentos e cinquanta mil, oitenta e oito reais e oitenta centavos) SIC, obteve a aprovação com ressalvas, tendo em vista que foram glosados R\$ 36,850,19 (trinta e seis mil oitocentos e cinquanta reais e dezenove centavos) referente à não apresentação da lista de presença e relatórios das Oficinas de validação do Planos de Negócios da META 3.2.*

*Foram glosados o valor de R\$ 64.300,00( sessenta e quatro mil e trezentos reais) SIC da META 4.1, pela não aprovação de 2 relatórios da COOPERFAN e 4 relatórios não aprovados do IMCA.*

*Na META 8, foram glosadas o valor de R\$ 21.277,61(vinte e um mil, duzentos e setenta e sete reais e sessenta e um centavos) referente a despesas com compra de passagens aéreas, que, segundo a análise técnica, não poderia ter sido custeda nesta meta e sim na META 9, referente às despesas administrativas.*

*Pelos motivos acima descritos, o parecer técnico do REA em seu glosou um total SIC de R\$. 122.427,80 (cento e vinte e dois mil quatrocentos e vinte e sete reais e oitenta centavos), sendo aprovado com ressalvas. Como o convênio expirou em 27 de fevereiro de 2016, o parecer recomendou que o CEADES fizesse a prestação de contas dos valores gastos. Ofício nº 153/2016-SDT/MDA.*

*Portanto, Ilustre Coordenador, o CEADES obteve aprovação parcial de suas atividades nas duas parcelas que lhe foram repassadas, os atrasos nos andamentos do projeto não é SIC de única responsabilidade do CONTRATADO, tanto é assim*

*que o CEADES requereu e justificou a necessidade de prorrogação do contrato, a CONTRATANTE, após analisar a proposta, achou pertinentes as justificativas.*

*Veja, Ilustre Coordenador, todas as prorrogações foram precedidas de análise e aprovação pela CONCEDENTE, que somente autorizou depois de rigoroso diagnóstico feito pelos técnicos da mesma.*

*Com a devida vênia, as afirmações de que a execução prevista se estendeu por mais de cinquenta e nove meses, deve levar em conta a morosidade tanto da liberação do recurso quanto dos relatórios de atividades e as aprovações do mesmo e ainda o Decreto Presidencial que suspendeu os repasses .*

*Outra importante diferenciação está entre a execução financeira do contrato e a execução do objeto do contrato, neste ponto, pede-se a devida vênia para as explicações pertinentes.*

*Afirma essa Douta Controladoria que o CEADES somente comprovou, neste contrato de repasses, 65,95% do valor repassado da execução financeira; acontece que os valores financeiros não estão diretamente ligados aos cumprimentos do objeto do Plano de Trabalho, pois veja, as metas a serem realizadas tiveram aprovação pelo REA, alcançando 80% da primeira parcela e 100% da segunda parcela, esta segunda aprovada com ressalvas devido às glosas.*

*Portanto, pode-se afirmar que houve, por parte do CEADES, todo cuidado no trato com recurso público, fazendo somente os gastos autorizados, tanto é verdade que houve, repisa-se, aprovação dos REAs.*

*Ainda durante o período de execução do contrato, houve mudanças na direção do órgão concedente, essas mudanças, por vezes, obrigavam a paralisação das atividades da entidade.*

*[...]*

*No tocante ao CONTRATO DE REPASSE Nº 42329/2012, e o CONTRATO DE REPASSE Nº 42340/2012, a CEADES informa que estes contratos de repasses foram executados, foram feitas as devidas prestações de contas, mas o órgão concedente ainda não se pronunciou quanto à aprovação.*

*Quanto aos atrasos, e, por consequência, os aditivos, se deu SIC justamente por demora nos repasses e liberação das parcelas, tudo quanto afirmada será comprovado com os documentos assim que o órgão concedente analisar a prestação de contas.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em relação ao contrato de repasse nº 0307.232-94/2009, apesar da manifestação da unidade de que cumpriu 80% da primeira parcela e 100% da segunda, salienta-se que uma terceira

parcela prevista não foi executada, o que resultou, conforme demonstrado, na execução físico/financeira de apenas 65,95%.

Em relação aos contratos de repasse nº 42329/2012 e nº 42340/2012, a unidade informou que os atrasos ocorreram por demora nos repasses e liberação das parcelas. No entanto, não apresentou documentos que pudessem justificar os atrasos apontados.

### **3. Conclusão**

Com base nos exames realizados, conclui-se, sobre as questões propostas na Ação de Controle nº 201800997:

- Constatou-se que, em todos os contratos, ocorreram atrasos significativos nos prazos, tendo como consequência, mesmo após várias prorrogações, uma baixa execução dos mesmos, acarretando em prejuízos ao atingimento dos objetivos pela falta de sequência do implemento das medidas propostas.
- Quanto aos demais itens das questões propostas, verificou-se que os Plano de Trabalho/Projeto Básico estavam adequados, não se identificou problemas nas contratações efetuadas e às prestações de contas foram lançadas no Siconv e encontram-se em análise pelo órgão concedente.